El futuro es de todos

Gobierno de Colombia

BALANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

JULIO
DE 2020

Contenido

1. Análisis de componentes de la política 17

Registro y gestión de la información 17

i. Antecedentes y marco normativo 18
ii. Descripción del componente y diagnóstico 21
iii. Retos 36

Prevención y Protección 40

i. Antecedentes y marco normativo 41
ii. Descripción del componente y diagnóstico 49
iii. Retos 90

Atención y Asistencia 93

i. Antecedentes y marco normativo 93
ii. Descripción del componente y diagnóstico 99
iii. Retos 119

Reparación 125

i. Antecedentes y marco normativo 125
ii. Descripción del componente y diagnóstico 130
iii. Retos 192

Participación 213

i. Antecedentes y marco normativo 213
ii. Descripción del componente y diagnóstico 226
iii. Retos 237

2. Ajustes institucionales Una institucionalidad para las víctimas 246

Descripción del componente y diagnóstico 247

i. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) 247
ii. Coordinación Nación-Territorio 261
iii. Víctimas en el exterior 290
iv. Armonización de la Política Pública de Víctimas con la Política Social Moderna 290
v. Articulación de las funciones del SNARIV con las del SIVJRNR 291

3. Presupuesto asociado a la política 304

Consideraciones iniciales **295**

i. Recolección de la información 295
ii. Evolución del presupuesto para la Política de Víctimas 296

Presupuesto por componentes y medidas **304**

i. Evolución histórica de los recursos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012 304
ii. Presupuesto vs. Conpes 3726 de 2012 306
iii. Cambios en el escenario de la Ley 1448 de 2011 311
iv. Avances hacia un presupuesto por Derechos 313

Presupuesto por entidades **315**

i. Evolución histórica de los recursos 315

Balance del presupuesto para la política **319**

4. Recomendaciones del balance a diversos actores por componente de la política contenidas en el balance 322

Al Congreso de la República 324
A los órganos de control 325
A las mesas de Participación Efectiva de las Víctimas 325
A los actores de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional 326
A los entes territoriales 326
Articulación con el SIVJRNR en materia de reparación 328
A los actores del conflicto armado 329

5. Anexos 331

Anexo 1. Autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y Normas expedidas como respuesta a sus requerimientos 331
Anexo 2. Momentos de la Prevención y acciones correspondientes 337
Anexo 3. Componente prevención y protección: medidas, estrategias e instrumentos que lo integran 338
Anexo 4. Instancias de coordinación interinstitucional para la prevención y protección: medidas, estrategias e instrumentos que lo integran 343
Anexo 5. Marco normativo posterior a la expedición de la Ley 1448 de 2011 que reglamenta el componente de prevención y protección 346
Anexo 6. Marco normativo que orienta la participación de las víctimas del conflicto armado 348
Anexo 7. Resultados de la medición con corte al 31 de diciembre de 2019 para los 10 riesgos que se relacionen en el Auto 092 de 2008 351

6. Bibliografía 368

Tablas

Tabla 1. FUD remitidos a entidades del Ministerio Público
Tabla 2. Declaraciones de sujetos de reparación colectiva recibidas en vigencia de la Ley 1448 de 2011
Tabla 3. Número de registros de acuerdo con las inconsistencias identificadas
Tabla 4. Validación de registros por año mediante Data Quality
Tabla 5. Entidades de la Red Nacional de Información
Tabla 6. Resultados estrategia de caracterización
Tabla 7. Número de hechos victimizantes por año
Tabla 8. Acciones en materia de prevención realizadas por el Ministerio del Interior
Tabla 9. Cobertura programa Generaciones con Bienestar 2011 – 2018
Tabla 10. Entidades territoriales asistidas técnicamente para la elaboración y/o actualización de planes de Contingencia
Tabla 11. Acciones implementadas por la Unidad para las Víctimas en materia de prevención urgente 2012-2019: Atención de emergencias humanitarias
Tabla 12 Proyectos de infraestructura social y comunitaria apoyados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Tabla 13. Proyectos agropecuarios apoyados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Tabla 14. Número de protegidos entre enero de 2012 y marzo 2018
Tabla 15. Solicitudes de protección recibidas
Tabla 16. Víctimas con ponderación de riesgo extremo y extraordinario
Tabla 17. Número de solicitudes y personas atendidas a través de los canales de atención 2012- 2019
Tabla 18. Solicitudes atendidas con atención humanitaria según nivel de carencias vigencia 2015 -2019
Tabla 19. Tiempo de desplazamiento de las víctimas de desplazamiento forzado a partir del desplazamiento que se tuvo en cuenta al momento de la activación de los hogares
Tabla 20. Tutelas por solicitud de atención humanitaria 2007-2019
Tabla 21. Histórico de ayuda humanitaria 2012-2019
Tabla 22. Histórico de pagos de indemnizaciones a víctimas
Tabla 23. Número de personas atendidas por ERE-G 2012-2019
Tabla 24. Implementación medida de rehabilitación 2013-2019
Tabla 25. Implementación medida de satisfacción 2014 - 2019
Tabla 26. Iniciativas de Memoria histórica implementadas por el CNMH por año 2014-2019
Tabla 27. Avances en las medidas de garantías de no repetición
Tabla 28. Estrategias que integran acciones reparadoras desde las garantías de no repetición
Tabla 29. Municipios sin microfocalizar
Tabla 30. Clasificación de los municipios y niveles de atención
Tabla 31. Distribución de solicitudes respecto de los niveles de riesgo de los municipios
Tabla 32. Balance etapa administrativa
Tabla 33. Balance Anexo No. 11
Tabla 34. Balance etapa judicial
Tabla 35. Relación solicitudes inscritas y demandas presentadas
Tabla 36. Estado se solicitudes en estado de sentencia
Tabla 37. Número de sentencias, solicitudes y hectáreas, identificadas en la etapa posfallo a nivel nacional por año-ruta individual

Tabla 38. Número de sentencias, solicitudes, hectáreas, personas, familias y mujeres identificadas en la etapa posfallo a nivel departamental – ruta individual
Tabla 39. Número de priorizaciones
Tabla 40. Estado de órdenes de compensación
Tabla 41. Sujetos de reparación colectiva que se encuentran en el programa
Tabla 42. Cifra de Sujetos en el programa de Reparación Colectiva
Tabla 43. Cambios de fase por vigencia
Tabla 44. Bienes de uso colectivo entregados 2017-2019
Tabla 45. Número de acciones de satisfacción por año
Tabla 46. Acciones correspondientes a la medida de garantías de no repetición ejecutadas por año
Tabla 47. Hogares acompañados en el proceso de retorno o reubicación
Tabla 48. Planes de retorno y reubicación formulados por vigencia
Tabla 49. Esquemas especiales de acompañamiento por vigencia, ejecutados por la Unidad para las Víctimas
Tabla 50. Número de indicadores generales Dirección de Reparación
Tabla 51. Resumen de los indicadores de seguimiento a la política pública a través de Conpes y de los planes nacionales de Desarrollo
Tabla 52. Ajustes al Protocolo de Participación Efectiva
Tabla 53. Número de mesas de Víctimas constituidas
Tabla 54. Gestiones realizadas por la Subdirección de Participación
Tabla 55. Espacios de participación con el Ministerio de Salud
Tabla 56. Logros estratégicos de los subcomités técnicos
Tabla 57. Cantidad de entidades del nivel nacional con Plan de Acción por año 2012 – 2019
Tabla 58. Entidades y proyectos certificados por año 2015 – 2019
Tabla 59. Entidades certificadas por año 2012 - 2018
Tabla 60. Jornadas de asistencia
Tabla 61. Alianzas estratégicas establecidas
Tabla 62. Proyectos de fortalecimiento institucional implementados
Tabla 63. Información tablero PAT
Tabla 64. Información RUSICST
Tabla 65. Información RUSCIST 2012 actualización, dos semestres 2015 Y 2019
Tabla 66. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas 2012-2020 por medidas y componentes
Tabla 67. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas 2012-2020 y Plan de Financiación del Conpes 3726 de 2012
Tabla 68. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas por Derechos 2016-2020
Tabla 69. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas 2012-2020 por sectores
Tabla 70. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas 2012-2020 por entidades

Ilustraciones

Ilustración 1. Evolución del número de víctimas 1985-2019
Ilustración 2. Líneas de acción del componente de prevención y protección
Ilustración 3. Comparación entre hechos victimizantes y nuevas víctimas del conflicto
Ilustración 4. Niveles de carencia de los hogares
Ilustración 5. Entrega de atención humanitaria por año
Ilustración 6. Focalización de recursos por etapa
Ilustración 7. Tiempo de desplazamiento de las víctimas de desplazamiento forzado a partir del desplazamiento que se tuvo en cuenta al momento de la activación de los hogares
Ilustración 8. Solicitudes de retornos desde el exterior por año 2013-2018
Ilustración 9. Estructura de las mesas de Participación de Víctimas
Ilustración 10. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2017, de las 1.133 entidades territoriales
Ilustración 11. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2018, de las 1.133 entidades territoriales
Ilustración 12. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2019, de las 1.133 entidades territoriales
Ilustración 13. Mecanismo de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad. Elaboración Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica
Ilustración 14. Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica 2019
Ilustración 15. Fases de la estrategia de nuevos mandatarios. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas 2019
Ilustración 16. Envío histórico RUSICST alcaldías
Ilustración 17. Presupuesto asignado para la política de víctimas y víctimas de desplazamiento forzado
Ilustración 18. Presupuesto asignado para la política de población desplazada por tipo de recursos y como porcentaje del PIB 2002-2020*
Ilustración 19. Presupuesto asignado para la política de población desplazada por tipo de recursos y como porcentaje del PIB 2002-2020*
Ilustración 20. Evolución gasto de funcionamiento e inversión y víctimas
Ilustración 21. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas y Plan de Financiación del Conpes 3726 2012-2020
Ilustración 22. Asignaciones presupuestales 2012-2020 (AH – indemnizaciones)
Ilustración 23. Evolución del Universo de Hechos dentro del Registro Único de Víctimas del 2002-2019**Error! Bookmark not defined.**

Siglas y acrónimos utilizados

ACCI	Agencia de Cooperación Colombiana Internacional
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEI	Artefacto explosivo improvisado
AGN	Archivo General de la Nación
AICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CEDAW	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CERREM	Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención, el Reclutamiento, Uso/Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNPPV	Comité Nacional de la Política Pública de Prevención
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
COPLRT	Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras
COREC	Comando de Reclutamiento
CRAV	Centros Regionales de Atención y Reparación
CRER	Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras
CTP	Comité Técnico para la Prevención
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAV	Dirección de Acuerdos de la Verdad
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIME	Dignidad y Memoria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAI	Equipos de Acción Inmediata
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EETT	Entidades Territoriales
ENCP	Espacio Nacional de Consulta Previa
EPS	Entidad Promotora de Salud
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FUD	Formato Único de Declaración

FUT	Formulario Único Territorial
GAO	Grupos Armados Organizados
GPR	Gestión Preventiva del Riesgo de violaciones de derechos humanos
GTER	Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo
GVP	Grupo de Valoración Preliminar
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICRN	Índice de Condiciones para la Reconciliación Nacional
ICT	Índice de Capacidad Territorial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derecho
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
JAC	Juntas de Acción Comunal
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTI	Lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales
LE	Línea de pobreza extrema
LP	Línea de pobreza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas antipersonal
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MMC	Museo de Memoria de Colombia
MPC	Mesa Permanente de Concertación
MPV	Metodología Perfiles de Victimización
MSV	Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas
MUSE	Munición sin explotar
NARP	Negros, afros, raizales y palenqueros
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
ODV	Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OV	Organizaciones de Víctimas
PAO	Plan de Acción Oportuna
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAT	Planes de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIPP	Planes Integrales de Prevención y Protección para Víctimas
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PISDA	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PMI	Plan Marco de Implementación
PNAPD	Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
POSI	Plan Operativo de Sistemas de Información
PRIEV	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado
PVDF	Población Víctima de Desplazamiento Forzado
PVG	Programa de Vivienda Gratuita
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNI	Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas
RSS	Red de Solidaridad Social
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidios Familiares de Vivienda
SFVISR	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIPOD	Sistema de Población Desplazada
SIPV	Sistema de Información Presupuestal para Víctimas del Ministerio de Hacienda
SIRA	Sistema de Información de Reparación Administrativa
SIRAV	Sistema de Información y Reparación Administrativa de Víctimas
SIRDEC	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
SISBÉN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
SIV	Sistema de Información de Víctimas / Sistema Integral de Verdad
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SM	Subsistencia Mínima
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	Servicio Público de Empleo
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UBPD	Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
UVT	Unidad de Valor Tributario
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISR	Vivienda de Interés Social Rural

Introducción

El presente documento da cuenta de los avances obtenidos durante el periodo 2011-2019 con ocasión de la implementación de la política pública para las víctimas y de restitución de tierras, en el marco de la Ley 1448 de 2011, y evidencia las dificultades y limitaciones que se han enfrentado en su ejecución.

Es preciso recordar que la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", se expidió con el propósito de diseñar y ejecutar, de manera articulada, una política pública de Estado que contemplara las acciones para asistir, atender, proteger y reparar a las víctimas de violaciones a las normas internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y, con ello, alcanzar el fin último de la justicia transicional, como lo es la reconciliación nacional.

De acuerdo con el artículo 1º de la ley en mención, esta política de Estado incorporó una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, fijando, para el efecto, una vigencia de 10 años a partir de su promulgación.

En el año 2020, bajo el mandato del presidente Iván Duque Márquez las cifras respecto a víctimas en Colombia presentan dos hitos. Por un lado, se evidencia una reducción significativa de inclusión de hechos violentos que afecten a los colombianos en el Registro Único de Víctimas, el cual reporta la inclusión de 469.827 víctimas en lo corrido del Gobierno, lo que significa una reducción de 33 % en comparación con los dos primeros años del periodo de Gobierno anterior. Por otro lado, el Registro Único de Víctimas da cuenta de que para 30 de mayo de 2020[1] la inclusión de víctimas individuales fue de 9.014.766 y 779 sujetos de Reparación colectiva (SRC) lo cual evidencia la magnitud de la tarea que implica la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el esfuerzo que ha realizado el Gobierno para fortalecer el acercamiento de la institucionalidad a las víctimas en el territorio nacional y que todas ellas accedan a sus derechos a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

[1] La fecha de corte de las cifras que aparecen en este balance generalmente será al 31 de diciembre de 2019.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional se complace en presentar al Congreso de la República y especialmente a las víctimas de Colombia, un Balance de la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el cual comprende la ejecución de esta política pública durante el periodo 2012-2019, puesto que se trata de una temática que trasciende un gobierno y se constituye en un punto clave, en torno al cual se ha unido todo el país y todos los sectores.

Este Gobierno, consciente de las desafortunadas afectaciones en los derechos de un universo importante de colombianos, producto del conflicto y de la violencia que padeció el país, decidió incorporar en su plan de gobierno, la realización de este balance, con el fin de aportar al país elementos técnico, misionales y trascendentes para la mejor decisión en torno a la política, que respecto de la redacción original del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 contemplaba una vigencia hasta el 10 de junio de 2021.

Ahora bien, más allá de la decisión de realizar dicho balance y soportado en la importancia que reviste para el país el garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas, el PND 2018-2022, fundamentó, bajo un enfoque de paz con legalidad, las medidas para avanzar decididamente en ello. Igualmente este documento responde a lo establecido en el artículo 202 de la Ley 1448 de 2011, según el cual el Gobierno nacional deberá presentar un informe dentro de los primeros 10 días de cada periodo legislativo a la Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas del Congreso de la República.

El presente documento propone un análisis que se enmarca en el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” (DNP, 2019, pág. 827). Para esto, se hace un diagnóstico de la implementación de la política a partir de un estudio de lo planeado originalmente (objetivos y metas), una revisión de documentos e informes de resultados de las entidades con responsabilidades en esta, entrevistas a los responsables de la planeación y ejecución, y análisis de la información de las bases de datos relevantes. La anterior metodología se aplica a los componentes establecidos en la normatividad y organizados de la siguiente manera: (i) atención y asistencia, (ii) reparación integral, (iii) prevención y protección, (iv) registro y participación. Adicionalmente, se plantean dos secciones transversales

en las que se hace un análisis de los arreglos institucionales de la política y un análisis presupuestal de esta. Finalmente se presentan algunas recomendaciones a partir de los aprendizajes, dirigidas a distintos actores, con el fin de mejorar la atención a las víctimas en los próximos 10 años de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El Gobierno nacional desde el año 2018 ha intensificado los esfuerzos para garantizar los derechos de las víctimas, en línea con su compromiso de asegurar que el presupuesto de la política mantenga un nivel constante de gasto, lo cual ha permitido fortalecer los esfuerzos y mantener las condiciones en las cuales fueron reconocidos estos derechos en la Ley 1448 de 2011, de la mano de la legalidad, la convivencia y la estabilización. Lo anterior, sin perder de vista el principio de responsabilidad institucional, y con el propósito de crear las condiciones para que las personas que han sido víctimas superen la condición de vulnerabilidad, se reconstruya la confianza en las instituciones del Estado y así se avance de manera contundente en la construcción de paz.

En materia de prevención y atención de emergencias, en el periodo de Gobierno se han apoyado 182 proyectos de infraestructura social y comunitaria en 156 municipios de diferentes regiones del país, que beneficiaron a más de 36 mil hogares. Así mismo, este Gobierno atendió a 832 mil hogares víctimas de desplazamiento forzado, con más de 1.500.000 giros de atención humanitaria en las etapas de emergencia y/o transición.

El Gobierno a través de la Unidad para las Víctimas atendió a más de 6 millones 200.000 víctimas, las cuales realizaron 10 millones de solicitudes. En la actualidad la Unidad para las Víctimas hace presencia en 193 puntos de atención y 33 centros regionales en todo el país y adicionalmente cuenta con los canales de atención telefónico, virtual y escrito para adelantar trámites y, brindar información y orientación a las víctimas que lo requieran.

En materia de reparación integral, los esfuerzos del Gobierno han sido trascendentales. Históricamente han sido indemnizadas 1.072.031 víctimas (por vía administrativa y judicial). De estas, 171 mil víctimas, han sido indemnizadas durante el actual periodo presidencial y 113.816 de estas indemnizaciones se han otorgado a personas mayores de 74 años.

Adicionalmente, este Gobierno acompañó a 7 mil hogares, a través de la implementación de los planes de retorno y reubicación formulados conjuntamente con las comunidades, de los 277.757 hogares acompañados históricamente.

La atención psicosocial es otra de las medidas sobre la cual el Gobierno ha focalizado sus esfuerzos en la implementación. Un poco más de 79 mil víctimas han sido acompañadas en el marco del acceso a la medida de rehabilitación, de las 248 mil víctimas acompañadas históricamente.

Con lo anterior, se avanza decididamente en la implementación de medidas de satisfacción y reparación simbólica con personas víctimas del conflicto armado a través de diversas líneas como lo son: actos simbólicos, iniciativas de memoria, estrategias de reparación integral, entrega del mensaje estatal de reconocimiento y dignificación, conmemoraciones locales y nacionales como el 9 de abril, la semana internacional del detenido desaparecido y el Día nacional por la dignidad de las mujeres víctima de violencia sexual.

Entre agosto de 2018 y mayo de 2020 se brindó acompañamiento a 3.430 personas familiares de 788 víctimas directas de desaparición forzada y homicidio, en 353 procesos de Búsqueda (Denuncia/notificación, toma de muestra biológica, proceso de recuperación: Prospecciones/Exhumaciones, entrega de avances del proceso de identificación, concertación para la entrega) y entrega de 526 cuerpos y/o restos óseos.

Adicionalmente, este Gobierno a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), con recursos financieros propios, acompañó, 18 iniciativas de Memoria en diferentes regiones del país en 2019. Así mismo, el CNMH acompañó, en ese mismo año, 13 procesos de reparación colectiva, en relación con la implementación de medidas de satisfacción asignadas a la entidad en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

De igual manera, continuó con el fortalecimiento y registro de Archivos de derechos humanos, realizando cuatro jornadas en ese propósito, y consolidando un histórico de 390.082 objetos digitales recibidos y más de 3.258 registros especiales de Archivos de derechos humanos incluidos dentro de la herramienta de Archivo Virtual de los DDHH. Es importante destacar que el pasado 5 de febrero, se anunció el inicio de la fase de construcción física del Museo de Memoria de Colombia, el cual para el 2022 abrirá sus puertas a la pluralidad de las víctimas del país.

La dimensión colectiva de la reparación es una de las prioridades. En lo corrido del actual Gobierno, se implementaron 872 acciones de reparación colectiva avanzando en la ejecución de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), beneficiando a 155 sujetos de reparación colectiva de los cuales 68 tienen presencia en municipios PDET. Fueron indemnizados 34 sujetos de reparación colectiva étnicos y 15 de estas indemnizaciones se realizaron en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Durante el mismo periodo, mediante la adquisición, dotación y entrega de bienes de uso colectivo; el apoyo a proyectos productivos y proyectos de infraestructura social y comunitaria se han beneficiado 115 sujetos de reparación colectiva y 259 sujetos de reparación colectiva han avanzado en la reconstrucción del tejido social, el restablecimiento de las relaciones de confianza y el fortalecimiento de la convivencia en las comunidades (Entrelazando) y 59 sujetos han culminado la medida de rehabilitación comunitaria.

En relación con la política de restitución de tierras, eje fundamental de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional, ha llegado al 80 por ciento del territorio nacional, con legalidad y emprendimiento en tierras restituidas. La totalidad del territorio nacional se encuentra macrofocalizado, mientras que en materia de microfocalización, se cuenta con 1.036 zonas ubicadas en 952 municipios. Existen más de 5.500 sentencias que corresponden a ruta individual y 18 sentencias de naturaleza colectiva (grupos étnicos), mediante las cuales se han resuelto 10.814 solicitudes y se ha ordenado restituir y/o compensar un total de 149.135,7002 hectáreas. Durante el actual Gobierno, los jueces y magistrados de la República han emitido 1.220 sentencias de restitución para beneficiar a 21.923 personas y regresar 45.902 hectáreas a sus legítimos dueños.

Todo lo anterior, se circunscribe además a los ejercicios técnicos que este Gobierno nacional ha realizado con los mandatarios electos en octubre de 2019. Con ellos, se desarrolló una estrategia con el fin de incorporar la política pública de víctimas en los planes de desarrollo distritales, municipales y departamentales, a partir de la cual se consolidaron y enviaron conceptos de proyectos de planes de desarrollo revisados a 780 entidades territoriales (32 gobernaciones y 748 alcaldías), dentro de las cuales, se encontraron incluidas 5 ciudades capitales PDET y 155 municipios PDET.

Todo el desarrollo de corresponsabilidad con los entes territoriales ha incorporado, además, la constitución de los espacios de participación efectiva de las víctimas. En la actualidad hay 1.111 mesas de participación efectiva de población víctima, electas para el periodo 2019-2021, que se discriminan en 1.058 mesas municipales, 20 mesas locales de Bogotá, y la Mesa Distrital, 32 mesas departamentales y la Mesa Nacional.

Por otro lado, el Gobierno nacional ha dispuesto todo su andamiaje institucional con el fin de disponer la implementación de los Acuerdos de Paz. Un ejemplo de ello es el ejercicio de planificación y desarrollo de las iniciativas del pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. Este ejercicio permitió realizar 13 mesas regionales y 13 programadas, con participación de cooperación internacional, sector privado, entes territoriales y entidades del Gobierno nacional bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. En el marco de este ejercicio se tienen unificados mecanismos de seguimiento y registro de la implementación de las 213 iniciativas con vocación reparadora a las víctimas.

Por todo lo anterior, el Gobierno nacional entrega para conocimiento del país el presente balance, el cual se torna aún más importante, dado el actual curso de las iniciativas legislativas sobre la ampliación del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011[2], que cursan en el Congreso de la República. Al respecto, este Gobierno expresa su apoyo político al proyecto de ley[3] que se encuentra pendiente de iniciar debate en el Senado de la República, pues se torna pertinente y necesario para asegurar, por una vigencia de 10 años más, la implementación del programa de reparación administrativa como garantía de materialización de los derechos de las víctimas. Con ello, y la decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019, se fortalece la decisión que este Gobierno adoptó en el PND 2018-2022 de realizar este balance de política pública, pero además de disponer medidas y acciones para este cuatrienio en favor de las víctimas.

[2] Sobre los Decretos étnicos, el Gobierno presentará en un documento diferente, el ejercicio de balance sobre su implementación.

[3] Proyecto de Ley 199 de 2019 – Cámara; acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2019 - Cámara

1 Análisis de componentes de la política

1. Análisis de componentes de la política

Registro y gestión de información

El diseño, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas tiene como condición necesaria contar con información oportuna y suficiente que permita una adecuada focalización y garantice la toma de decisiones basada en evidencia. Teniendo esto presente, desde sus inicios, la atención a las víctimas ha tenido como uno de sus principales retos contar con un registro que sirva de eje, por un lado, para identificar y caracterizar adecuadamente a la población víctima y, por el otro, para establecer con claridad el estado y el avance de la atención.

En este sentido, el componente de registro y de gestión de la información es transversal a la política y es la base de la planeación sobre la que se simientan la atención y la reparación integral a las víctimas. Con base en esta premisa, el Estado ha realizado un amplio esfuerzo para la construcción de un registro que dé cuenta, con precisión y oportunidad, de la identificación y estado de atención y reparación de las víctimas y las medidas a las que tienen acceso. Así, Colombia ha conformado un registro sin comparación en el mundo, al punto que, al 31 de diciembre de 2019, el 18 % de la población se encontraba registrada como víctima, y contaba con avances en la calidad de la información, así como en herramientas para la captura de información, y caracterización de las víctimas, entre otros, permitiendo, que la Corte Constitucional en 2016 y después de transcurridos más de 12 años, haya dado por superado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Registro y Sistemas de Información[4].

Es así como, durante la ejecución de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional ha consolidado el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV) como una herramienta sólida que soporta el proceso de acreditación de las personas víctimas, tanto sujetos individuales como sujetos colectivos, que hayan sufrido un daño de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º. Dicho registro, se constituye en un adecuado instrumento, que le permite al Gobierno adoptar las mejores decisiones de política pública. Ello, producto de una adecuación institucional que permitió superar las barreras de acceso al mismo, debido al apoyo decidido de las entidades que toman la declaración, como a un procedimiento administrativo garantista que resulta en la inscripción y reconocimiento de las personas como víctimas. Con ello, se consolidó

[4] Véase Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional

todo un sistema con información cualificada sobre las víctimas, sus necesidades, características, acceso a la oferta institucional y el goce efectivo de sus derechos.

i. Antecedentes y marco normativo

Desde sus inicios, la atención y reparación a las víctimas ha contado con diversos esquemas de registro que han propendido por identificar y determinar las características asociadas a la victimización. Previo a la Ley 1448 de 2011 existían instrumentos, registros y organizaciones que, en el marco de una normatividad creada con las Leyes 387 y 418 de 1997, y del Decreto 1290 de 2008, contenían registros propios sobre desplazamiento forzado por diversas causas y de las víctimas de la violencia respectivamente. Estos acopiaron información que con posterioridad recibió la Unidad para las Víctimas con el propósito de armonizarlos en cumplimiento de los objetivos propuestos por la Ley 1448 de 2011 (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 63)

Dentro de estas se identifica la base del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), en la que se encontraban las personas desplazadas por la violencia según la Ley 387 de 1997, “a través de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado por la violencia”. Dicho registro fue creado mediante el artículo 4 del Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997. En sus inicios, esta base era operada por la Red de Solidaridad Social y se componía de las declaraciones efectuadas por los solicitantes ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial. Posteriormente, el RUPD empezó a ser administrado por Acción Social y luego por Prosperidad Social, para finalmente, y de acuerdo con el mandato de la Ley 1448 de 2011, quedar a cargo de la Unidad para las Víctimas. Es de destacar que la mitad de las víctimas desplazadas fueron registradas en este periodo; así, para el momento del traslado de la información se habían inscrito como desplazadas 4.085.525 personas, el 49,98 % de las víctimas existentes hasta la fecha (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 65).

Por otro lado, la base del Sistema de Información de Víctimas (SIV), construida a partir de la Ley 418 de 1997, contaba con información de la población civil afectada en su vida, integridad personal y/o bienes, como consecuencia de actos suscitados en el marco de la violencia, como atentados terroristas, combates, ataques, homicidios, entre otros. Tal como la anterior base, el SIV fue operado por la Red de Solidaridad Social, luego por Acción Social y posteriormente por Prosperidad Social, entidad que finalmente se lo entregó a la Unidad para las Víctimas. Al iniciar el proceso de transición, el SIV reportó

83.698 solicitudes de reparación administrativa[5], de estas, 14.228 se encontraban en reserva técnica y hacían parte del rezago (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 65).

Así mismo, el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA) fue construido en virtud de lo dispuesto mediante el Decreto 1290 de 2008, el cual estableció en su artículo 28 la creación del Registro de Reparaciones Administrativas, que comprendía un programa de reparación administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, con el fin de contribuir a la construción y conservación de la memoria histórica.

Dicha base contempló el registro de personas que individual o colectivamente hubieran sido afectadas por acciones penales realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley, como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, homicidio y desaparición forzada (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 66). Esta base también estuvo a cargo de Acción Social y posteriormente de Prosperidad Social, entidad que lo entregó a la Unidad para las Víctimas. Por medio de esta, la Unidad recibió 446.634 registros, de las cuales 271.846 se encontraban sin resolver.

Dentro de todos los marcos normativos, le correspondió a la Unidad para las Víctimas resolver el rezago en la valoración de las declaraciones recibidas antes del 20 de diciembre de 2011. Así, hasta el 31 diciembre de 2019, fueron valoradas 22.737 declaraciones que fueron recibidas en el marco de la Ley 387 de 1997, 265.543 solicitudes de reparación administrativa recibidas en el marco del Decreto 1290 de 2008 (97.230 de ellas no cuentan con soporte para ser valoradas) y 14.228 peticiones de reparación administrativa recibidas en el marco de la Ley 418 de 1997. En total, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), con corte al 31 de diciembre de 2019, las personas incluidas en el RUV de marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 son 1.021.434 y las solicitudes valoradas fueron 302.508.

Es así, que con el propósito de articular los sistemas de registro y contar con información confiable, la Ley 1448 de 2011 incluyó la creación del Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para las Víctimas. El RUV es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las

[5] Por 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

víctimas, cuyo propósito es la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la mencionada Ley, es decir, quienes individual o colectivamente hayan sufrido daños, por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos con ocasión del conflicto. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 154 de la referida Ley 1448 de 2011, y tal como se ha mencionado, este registro se soportaría tanto en el RUPD como en todos los registros de población víctima existentes al momento de su creación. El registro sería operado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y trasladado a la Unidad para las Víctimas una vez se lograra la interoperabilidad total con los otros registros.

El RUV tiene como objetivo facilitar el registro de las víctimas y su identificación, además de permitir su acceso oportuno a las medidas de atención, asistencia y reparación, y, por esta vía, propender por el goce efectivo de sus derechos con garantía de no repetición. Todo esto, partiendo del reconocimiento de su condición en los términos establecidos en los artículos 155 y siguientes de la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República, 2011).

Para garantizar lo anterior, la Ley dispuso una serie de requerimientos respecto a la solicitud de registro. Así, las víctimas deben presentar una declaración ante el Ministerio Público o consulados en un plazo máximo de cuatro años a partir de la promulgación de la Ley para quienes fueron victimizados con anterioridad a su expedición, y de dos años a partir de la ocurrencia del hecho (Congreso de la República, 2011) para quienes lo sean con posterioridad a su expedición; esto, si bien establece un límite, es un plazo razonable que permite el ingreso de las víctimas al Registro de forma oportuna.

De la misma manera, partiendo del principio de la buena fe, las personas que para el momento de creación del RUV se encontraran registradas como víctimas luego de un proceso de valoración, no requieren presentar una declaración adicional, exceptuando los casos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales. Una vez presentada la solicitud ante el Ministerio Público y/o consulados en los casos de víctimas en el exterior, la Unidad para las Víctimas debe realizar el procedimiento de valoración de los hechos declarados, con base en criterios técnicos, jurídico y de contexto. Para esto, deben ser consultadas las bases de datos que constituyen la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI). Es importante señalar que la Unidad para las Víctimas cuenta

con un plazo máximo de 60 días hábiles para otorgar o denegar la solicitud de registro hecho (Congreso de la República, 2011).

Las víctimas registradas pueden acceder a medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley, de acuerdo con el hecho victimizante y el nivel de afectación. Esto da cuenta de la importancia tanto del registro, como de las estrategias de gestión de información de la política, y de la necesidad de que su administración se realice de forma eficaz. Se debe aclarar que lo anterior se cumple con excepción de los casos de ayuda humanitaria y atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto, pues las víctimas pueden acceder a estas medidas desde el momento de la victimización sin que se haya realizado su ingreso en el registro.

Otro de los elementos fundamentales que se debe destacar dentro del proceso de registro es la reserva de toda la información suministrada por la víctima, tal como se establece en el parágrafo 1° del Artículo 156 de la Ley 1448 de 2011. Esto permite que se proteja el derecho a la intimidad de la víctima y se evite la generación de riesgos en contra de su integridad física por parte de terceros.

Adicionalmente, se han previsto medidas para garantizar el debido proceso a quienes les sea denegada la solicitud. Así, la víctima solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y, en subsidio, el de apelación ante el director de la Unidad para las Víctimas (Congreso de la República, 2011). Para esta nueva solicitud, la víctima tendrá un plazo máximo de 10 días a partir de la notificación de la decisión, en atención a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011. Aunado a ello, las entidades del Ministerio Público cuentan con la facultad de interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y, en subsidio, el de apelación ante el director de la Unidad para las Víctimas contra la decisión que concede el registro.

ii. Descripción del componente y diagnóstico

El desarrollo de la política de víctimas ha permitido que Colombia cuente en la actualidad, no solamente con el registro de víctimas más grande del mundo, sino con el más robusto (DNP & MinHacienda, 2019, pág. 24). Este logro no es menor dada la magnitud del número de víctimas, que representa más del 18 % de la actual población del país. Hasta el 31 de diciembre de 2019 se encontraban incluidas 8.944.137 víctimas en el RUV, de las cuales 7.227.885 son sujetos de atención[6]

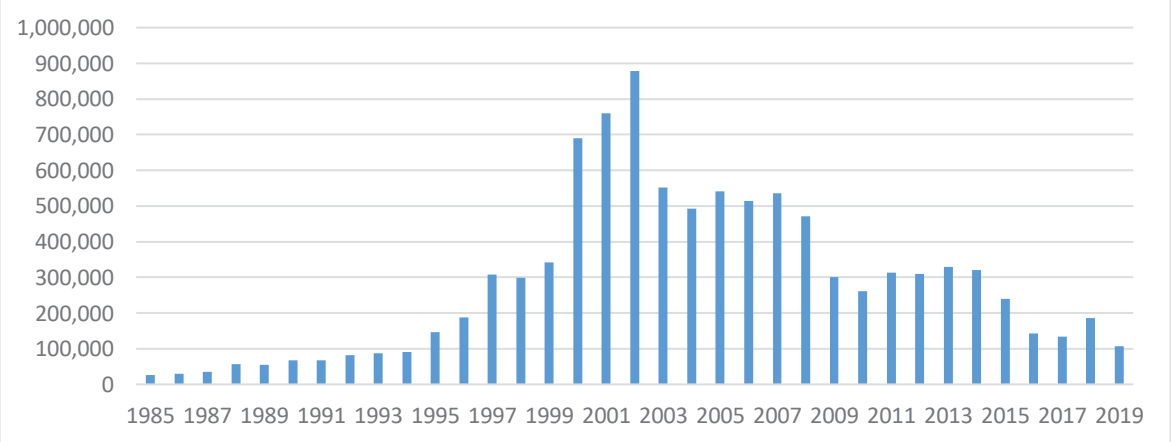
[6] Víctimas que cumplen con los requisitos de la Ley para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley.

(Boletín Fichas Estadísticas: Ley de Víctimas. Red Nacional de Información, 2019, pág. 2).

Dada la información diligenciada en el Formato Único de Declaración (FUD) se puede hacer una caracterización general de las víctimas. De esta manera, respecto al género, el 50,11 % son mujeres, mientras que el 49,83 % son hombres y el 0,5 % se autorreconocen como población LGBTI[7]. En relación con el ciclo vital, las personas más afectadas se encuentran entre los 29 y 60 años (edad registrada al momento de declarar los hechos), con un porcentaje de 38,2 %, seguido por niños, niñas y adolescentes (NNA)[8], con el 25,6 %. Por otro lado, entre quienes manifestaron alguna pertenencia étnica, el grupo más afectado corresponde a los afrocolombianos (12,45 %), seguido de los pueblos indígenas (4,22 %). En cuanto al hecho victimizante, el de mayor incidencia es el desplazamiento forzado, con 7.967.965 víctimas, seguido por el homicidio con 1.033.253 y la amenaza con 485.593[9] (RNI, 2020)[10].

Por último, vale la pena destacar que al revisar el comportamiento del número de víctimas en los últimos tres años se observa una estabilización de las cifras. Las cifras que se adjuntan en la Ilustración 1 muestran cierta estabilidad y una tendencia a la estabilidad desde 2016 (Unidad para las Víctimas, 2020).

Ilustración 1. Evolución del número de víctimas 1985-2019



Fuente: Registro Único de Víctimas. Corte 31 de diciembre de 2019.

[7] Población constituida por lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.
[8] Que comprende como edades los rangos comprendidos entre 0 y 17 años
[9] Cifras con corte al 31 de diciembre de 2020.
[10] El número de personas por hecho victimizante no refleja el total de víctimas únicas, debido a que una persona pudo haber sufrido más de un hecho victimizante.

La caracterización antes señalada y los avances en términos del registro se han desarrollado en el marco de diferentes contingencias debido a las dinámicas del conflicto[11]. En consecuencia, la institucionalidad de manera permanente fortaleció las herramientas disponibles, con el fin de disponer de los mejores instrumentos de captación de la información sobre las víctimas, así como su reconocimiento en el registro. Así, a continuación, se hace un diagnóstico de los elementos centrales del registro y se presentan los principales resultados.

- Ampliación del universo de víctimas

Tras la promulgación de la Ley 1448 de 2011, en el marco de los controles de constitucionalidad realizados a dicha ley por parte de la Corte Constitucional, entre los cuales se destacan las sentencias C-253 A de 2012 y C-781 de 2012[12], se incorporaron respecto del componente de registro, expresiones con un contenido jurídico relevantes, tales como "ocurridos con ocasión del conflicto armado", así como la noción de relación cercana y suficiente con el desarrollo de este (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 63). Dichas expresiones se incorporaron en el análisis y valoración de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos victimizantes, en especial, los de desplazamiento forzado. Ello, sin olvidar que el contenido del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, no fue derogado ni modificado, por lo que en la práctica, los ejercicios de valoración y análisis de las declaraciones allegadas a la Unidad para las Víctimas han tenido en consideración las decisiones constitucionales para decidir la inclusión de las personas en el RUV.

Lo anterior, sumado al aumento sustancial no previsto en el Conpes 3712 de 2011 frente al número de víctimas[13], el cual se incrementó en el número de casos, impactando los tiempos y proyecciones presupuestales previstas, limitando la capacidad de planeación y aumentando los costos de la asistencia humanitaria y de las indemnizaciones. Sobre esta medida administrativa y en particular la destinada al hecho de desplazamiento forzado, las sentencias C-912 de 2013 y SU-254 de 2013, repercutieron, tal como se verá en el apartado de presupuesto, en la planeación y financiación inicialmente prevista de la Ley. Esto, además de generar impactos financieros, implicó un alto costo de oportunidad para las víctimas que están actualmente en el registro ya que, dada la capacidad fiscal de la nación, deberán

[11] Esto fue declarado mediante Sentencia T-025 de 2004
[12] Sentencias C-052 de 2012, C-250 de 2012, C-280 de 2013, C-069 de 2016 y C-433 de 2017.
[13] La brecha entre las proyecciones originales en el número de víctimas y las que finalmente se presentaron se muestran en la sección de presupuesto

esperar más tiempo para acceder a los mecanismos de reparación previstos por el Estado[14], tal como se presenta en la sección de análisis presupuestal.

Adicionalmente, en desarrollo de la Ley de Víctimas[15], se determinó que en el RUV se inscribieran afectaciones asociadas a los siguientes hechos victimizantes: actos terroristas, combates, enfrentamientos, atentados y hostigamientos; amenaza; delitos contra la libertad y la integridad sexual; desaparición forzada; desplazamiento forzado; homicidios o masacre; minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados, y despojo y abandono forzado de tierras (Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2019, pág. 69). Con posterioridad, las afectaciones se han ampliado de acuerdo con las necesidades identificadas por la Unidad para las Víctimas. Por esta razón, en 2014 se incorporó el hecho victimizante de lesiones personales, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución 848 de ese año, teniendo en cuenta la necesidad de reparar a la población por las afectaciones sufridas por hechos de minas antipersonal (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI); tortura; atentados, actos terroristas, entre otros. De la misma manera, y por orden de la Corte Constitucional[16], en 2016 la Unidad para las Víctimas incorporó el confinamiento como hecho victimizante de carácter masivo (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 69)[17].

- Superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de registro - Eliminación de las causas que generaban subregistro

Previa a la entrada del RUV, la Corte Constitucional, consideró que existía un subregistro dadas las barreras que impedían a la población el acceso efectivo al registro, o su caracterización e identificación resultaba deficiente, ya sea por: i) la falta de mecanismos para corregir las deficiencias de las fuentes de información

[14] De acuerdo con las estimaciones realizadas en la sección de costos de este documento, lograr indemnizar todas las víctimas en la forma en que se hace actualmente requiere cerca de 56 años; lo anterior sin tomar en cuenta el aumento del registro en los próximos años, que puede llevar a tiempos de indemnización de 80 años.

[15] La consideración de las afectaciones de víctimas se hizo a partir de la definición que señala que las víctimas son "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente…" (Congreso de la República, 2011, art. 3).

[16] Autos 003 de 2008, 004 y 005 de 2009, 382 de (DNP, 2019) 2010 y 073 de 2014.

[17] Vale la pena destacar que, con corte al 31 de diciembre de 2019, se registraron 35.788 víctimas por este hecho victimizante.

para corroborar la veracidad de los hechos declarados por el peticionario, ii) la necesidad de mecanismos que garanticen el derecho al hábeas data, ii) la ausencia de mecanismos para asegurar el derecho al debido proceso frente a los procedimientos administrativos de inclusión de declarantes, iv) la ausencia de mecanismos de caracterización de la población, que tengan en cuenta indicadores que reflejen el goce efectivo de sus derechos, y v) el deficiente flujo de la información entre las bases de datos y la falta de estándares de confidencialidad, seguridad y reserva en su manejo.

Luego de la puesta en funcionamiento y fortalecimiento del RUV, la Corte Constitucional encontró superadas la mayoría de fallas identificadas en materia de registro, pues de manera progresiva se ha garantizado: i) el derecho al debido proceso; ii) los mecanismos de caracterización, desde lo nacional hacia el territorio; y iii) la calidad en la información con estándares admisibles de confidencialidad, seguridad, reserva, y determinación de funcionarios responsables, así como los problemas que acompañan la simultaneidad de sistemas de registro.

Así pues, la Corte Constitucional decidió declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Registro, a través de Auto 373 de 2016[18], toda vez que las autoridades acreditaron un nivel de cumplimiento alto a la orden de realizar ajustes importantes para avanzar en el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada a partir del registro.

Las acciones implementadas por la institucionalidad que contribuyeron a dicha declaración fueron:

- El ajuste y adecuación jurídico conceptual surtido respecto de algunos criterios de valoración, que representaron un aumento significativo en el porcentaje de inclusión de declaraciones recibidas en el marco de la Ley 1448 de 2011 que, con corte a mayo de 2014, era de 81,7 %.
- La capacitación a 3.974 funcionarios del Ministerio Público (en 228 jornadas) en temas relacionados con el proceso de registro, y la dotación tecnológica entregada a 130 municipios para la Estrategia de Toma en Línea.
- La ampliación de dos a cuatro años del plazo para la declaración de hechos ocurridos antes de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011.

[18] De acuerdo con el Auto 438 y el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional declaró que el subregistro se mantiene en grupos étnicos. El Gobierno Nacional, en el Pacto XII "Por la Equidad de oportunidades para los grupos étnicos" de Plan Nacional de Desarrollo (PND) prevé el diseño de una estrategia sobre el particular (DNP, 2019, pág. 840).

- La creación de un módulo de novedades que ha permitido la actualización constante de la información de las víctimas (derecho al habeas data).
- Las jornadas de actualización de información de la población incluida en el RUV, siendo una de las novedades la inclusión de niños, niñas y adolescentes que no se encuentran registrados y cuyos padres fueron víctimas de desplazamiento forzado.
- La expedición del manual de valoración con unos criterios claros que fueron aprobados por el Comité Ejecutivo la Atención y Reparación a las Víctimas.
- La ejecución de un plan de trabajo conjunto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones humanitarias, con el fin de realizar la reconstrucción, valoración y normalización de censos correspondientes desplazamientos forzados tipo masivo ocurridos antes al 2011.

- Formato Único de Declaración (FUD)

La declaración de los hechos es la principal fuente de identificación y caracterización de las víctimas, además de ser la base de una adecuada valoración de los hechos ocurridos y de esta manera brindar una oportuna atención a la población víctima. Tras un proceso de varias pruebas y versiones, el 25 de octubre de 2011 se aprobó la versión oficial del Formulario Único de Declaración (FUD) luego del trabajo coordinado con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio Público y otras entidades[19]. Este formulario cuenta con una serie de campos validados por las entidades dentro de los que destacan la adopción del enfoque diferencial. Este enfoque es uno de los logros más notables, pues permite la identificación de la población con características particulares como etnia, edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad[20] (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 125).

Para el adecuado funcionamiento del registro, la Unidad para las Víctimas dirige las acciones necesarias para el suministro del FUD, entre las cuales la coordinación con las entidades del Ministerio Público es esencial, pues con base

[19] Instituto Colombiano de Medicina Legal (delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado); Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (desaparición forzada); Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal (munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado); Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal (secuestro); Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados); Ministerio de Agricultura (despojo y abandono forzado de tierras); Acción Social (acto terrorista, atentados, amenaza, homicidio, masacre, tortura) y Ministerio del Interior (amenaza).

[20] Esto permite desarrollar el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

en esto la Unidad ha estado en la capacidad de entregar, desde 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2019, un total de 1.253.532 Formatos Únicos de Declaración, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. FUD remitidos a entidades del Ministerio Público

Entidad	Cantidad de FUD remitidos								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Defensoría	33.596	31.176	46.158	58.975	10.614	12.026	11.884	8.226	212.655
Personería	213.929	207.351	209.687	196.209	54.742	32.610	24.739	18.220	957.487
Procuraduría	24.846	19.340	16.645	11.368	3.630	2.511	1.651	1.239	81.230
Jornadas especiales	2.160	-	-	-	-	-	-	-	2.160
Total	274.531	257.867	272.490	266.552	68.986	47.147	38.274	27.685	1.253.532

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte 31 de diciembre de 2019.

Sin embargo, el diligenciamiento manual del Formulario puede producir inconsistencias a la hora de digitar la información en el RUV. Para solucionar esto, desde 2013, la Unidad para las Víctimas implementó el proceso conocido como "Toma en línea", por medio del cual las declaraciones pueden ser diligenciadas vía web ante las dependencias del Ministerio Público.

El proceso de "Toma en Línea" ha permitido disminuir costos y tiempos de trámite de la declaración, desde la fecha de diligenciamiento por parte del Ministerio Público hasta su radicación en la Unidad para las Víctimas, así como minimización de riesgos de pérdida de la información.

De hecho, la Unidad para las Víctimas ha llevado a cabo múltiples medidas para continuar fortaleciendo esta medida, teniendo en cuenta sus óptimos resultados. Así, suscribió contratos de comodato con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá y la Federación Nacional de Personeros para la entrega de paquetes tecnológicos en territorio (computador, impresora, escáner, pad digital y regulador de energías). Es preciso anotar que las oficinas a las cuales se han suministrado los equipos han sido priorizadas, teniendo en cuenta el alto número de solicitudes de inscripción (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 124).

La toma de declaraciones vía web es un proceso que abarca el 61 % del total de las declaraciones que se toman en el país (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 71) y ha beneficiado a múltiples víctimas, entre estas, las que se encuentran en el

exterior. Así, durante la vigencia de la Ley, se han recibido 13.129 declaraciones de víctimas en el exterior, de las cuales 12.405 fueron tomadas vía web con corte al 31 diciembre de 2019.

A pesar de lo anterior, no ha sido posible eliminar del todo el diligenciamiento físico del FUD, puesto que algunas entidades territoriales tienen problemas en el suministro de energía y en el acceso a internet; lo cual plantea retos a la hora de mejorar la calidad de información de los registros que necesariamente se toman en físico (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 71). Por lo tanto, se hace necesario mejorar la articulación con estrategias como el "Programa para masificar la última milla" o el "Programa de acceso universal" del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), de tal manera que estos tengan dentro de sus criterios de priorización la afectación por el conflicto.

Frente al potencial impacto del conflicto armado en ciudadanos extranjeros que puedan haber sido víctimas en Colombia, el FUD no permite registrar el campo de nacionalidad. Esto dificulta el seguimiento estadístico de ciudadanos extranjeros y el conteo por país. No obstante, es importante resaltar que la Subdirección de Valoración y Registro ha identificado declaraciones relacionadas con esto y como tal, se mantienen seguimientos específicos a estas las declaraciones.

- Articulación institucional para el registro

A raíz de la Ley 1448 de 2011, inició una transición institucional en la que el Gobierno nacional empezó a realizar los ajustes necesarios para evitar la duplicidad de acciones entre las entidades que cumplen funciones relacionadas con los objetos previstos en la política de víctimas, de modo que se optimizara el uso de los recursos y se hiciera más eficiente la atención (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 64). Dentro de este marco, la articulación institucional para los temas de registro fue fundamental. En la medida en que la Ley 1448 de 2011 estipuló que sería la Unidad para las Víctimas la entidad que asumiría la responsabilidad del funcionamiento del RUV, la transición institucional debía abarcar la transferencia y migración de datos y archivos. De esta forma, se tenía la intención de que una sola entidad fuera la responsable del registro de las víctimas y consolidara la información proveniente de diferentes fuentes, evitando que surgieran reportes contradictorios o que se diera una proliferación de sistemas de información con el mismo fin.

Como parte de esta labor, se ha construido un andamiaje institucional que ha permitido la articulación con entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la

Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, y el Programa de Atención Integral contra Minas (actual AICMA-Acción Integral Contra Minas Antipersonal perteneciente a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz), para acceder a sus bases de datos y, de esta manera, alimentar y seguir consolidando el registro. En este sentido, es de destacar el avance en los procesos de articulación institucional en términos de registro, que ha permitido la consolidación del RUV como fuente oficial y confiable en materia de víctimas, y que, a través de cruces de información y generación de protocolos, ha permitido robustecer el sistema.

- Sujetos colectivos

Otro de los hitos fundamentales en el registro es la inclusión de sujetos colectivos, que fue habilitada en la Ley 1448 de 2011. Esto implicó un reto importante, ya que la no existencia de un procedimiento específico con los marcos jurídicos anteriores aumentaba la incertidumbre sobre la planeación de las medidas a implementar. Para solucionar lo anterior, y con base en los criterios aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, se construyó la primera y segunda versión del Manual Criterios de Valoración que contenía los lineamientos para la valoración de sujetos colectivos. Posteriormente, se creó un documento que define los lineamientos a seguir para la valoración de los sujetos colectivos, con base en lo dispuesto mediante la Resolución 3143 de 2018, la cual a su vez describe el modelo de Reparación Colectiva. Gracias a esto, han sido valoradas 953 declaraciones de sujetos de reparación colectiva con corte al 31 de diciembre de 2019, de las cuales 776 han culminado con estado de inclusión y, de estas, el 65 % son sujetos colectivos étnicos.

Tabla 2. Declaraciones de sujetos de reparación colectiva recibidas en vigencia de la Ley 1448 de 2011

INCLUIDO		NO INCLUIDO		TOTAL SUJETOS COLECTIVOS
ÉTNICOS	NO ÉTNICOS	ÉTNICOS	NO ÉTNICOS	953
506	270	82	95	
776		177		

Fuente: Registro Único de Víctimas. Corte 31 de diciembre de 2019.

- Víctimas en el exterior

Así mismo, uno de los avances más significativos respecto a la población objetivo es, sin duda, el reconocimiento de víctimas individuales que residen en el exterior.

En lo que concierne a esta población, se han logrado avances en la comprensión de las dimensiones del conflicto armado más allá de las fronteras del país, identificar las necesidades de la población en territorio extranjero, analizar su situación contextual y jurídica, velar por su acceso a derechos en el exterior, facilitar el acceso a la reparación integral y garantizar su derecho al retorno.

En este orden de ideas, el Decreto 1084 de 2015 brinda la posibilidad de presentar la solicitud de registro en el exterior. En consecuencia, los consulados pueden tomar la declaración, de modo que quien se considere víctima, de acuerdo con lo planteado en el artículo 3º, esté en la posibilidad de solicitar su inclusión al RUV. Así pues, la atención y orientación a las víctimas en el exterior está en encabeza el Ministerio de Relaciones Exteriores lo que implicó el desarrollo de un proceso conjunto entre la Cancillería y la Unidad para las Víctimas.

La Unidad para las Víctimas, teniendo en cuenta la necesidad de facilitar el acceso a las víctimas en el exterior a la orientación y los trámites correspondientes, ha mejorado los canales de atención escritos y telefónicos, al igual que la atención de manera virtual a través de su página web. Asimismo, se ha capacitado a todos los consulados en el manejo de la herramienta para la toma de declaraciones en línea. Al respecto, vale la pena destacar que el mayor número de declaraciones y víctimas en el exterior incluidas en el RUV se concentra en 10 países, de los cuales procede el 94,2 % de las declaraciones y donde está el 97 % de las personas incluidas. Esto ha permitido que, con corte al 31 de diciembre de 2019, se identifiquen 25.386 personas incluidas en el registro desde 43 países diferentes (RNI, 2019, pág. 40).

Además de los esfuerzos de capacitación de los funcionarios consulares, la Unidad para las Víctimas se ha vinculado a las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en las ferias de servicios para colombianos organizadas a través de Colombia Nos Une y los consulados de Colombia en el mundo. Así mismo, ha desarrollado jornadas de atención a víctimas en el exterior en los países en los que hay mayor número de personas incluidas en el RUV. Lo que se ha traducido en eliminación de barreras de acceso para el registro de las víctimas que viven fuera del país.

De esta forma, desde finales de 2015 a 2019, se han realizado cerca de 40 jornadas de atención a víctimas en el exterior, logrando ofrecer orientación sobre los derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011, toma de declaración, trámite de novedades sobre el estado en el Registro, trámites de indemnización administrativa, así como trámites con instituciones relacionadas con la ruta de atención a víctimas

en el exterior como la Unidad de Restitución de Tierras. Estos procedimientos eliminan barreras para el registro y reducen el número de víctimas no registradas. No obstante, persisten los retos puesto que no es posible garantizar que el universo completo de víctimas en el exterior tenga acceso a la información.

- Calidad en el registro

Es relevante tener presente los avances del componente de registro en materia de calidad de la información. La calidad de datos permite que el Estado tome mejores decisiones en la definición y desarrollo de políticas públicas y por esto, la Unidad ha buscado realizar una depuración de los datos del RUV con base en la norma ISO /IEC 25015, entendiendo calidad de datos como "Grado en que las características de los datos satisfacen necesidades implícitas y establecidas cuando son usados en condiciones específicas" (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 136).

En el desarrollo del registro fueron identificadas numerosas inconsistencias en el RUV, especialmente en lo referente a la exactitud, completitud, credibilidad y actualidad de los datos, que podían generar inconvenientes en los procesos de asistencia y reparación, especialmente en las actividades de salud (Unidad para las Víctimas, 2019). Para solucionar esto se ha venido realizando un proceso de identificación de inconsistencia que permitió establecer lo expresado en la Tabla 3.

Tabla 3. Número de registros de acuerdo con las inconsistencias identificadas

INCONSISTENCIA IDENTIFICADA NÚMERO DE REGISTROS	VÍCTIMAS
Valoración de declaraciones antes del 01/01/1985	29.387
Hechos victimizantes duplicados asociados a una misma declaración	95.139
Declaraciones duplicadas Decreto 1290/2008	29.163
Víctimas con tipo documento cédula de ciudadanía	3.537
Registros persona duplicados en tabla personas	202.008
Fecha valoración 01/01/1900	4.255
Fechas de hecho y declaración 01/01/1900	218.099
Víctimas indirectas de secuestro	4.478
Completitud de nombres y apellidos	17.996
Documentos inválidos	8.764
Casos víctimas Fuerzas Militares y Policía Nacional	253.000
Registros personas sin documento	191.758
TOTAL CASOS	**1.057.584**

Fuente: RNI. Unidad para las Víctimas, 2019. Corte 1 de agosto de 2019.

Con miras a facilitar la identificación de las víctimas y mejorar los esquemas de cruce de información, se fortaleció la relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Adicionalmente, con el objetivo de mejorar la calidad, se fortaleció la estrategia Data Quality[21], con el propósito de consolidar la información del RUV sobre consulta interna e intercambio de información interinstitucional (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 85).

Con la idea de ilustrar el esfuerzo que se ha realizado por avanzar en la calidad de los datos del RUV, se expondrán a continuación los principales resultados obtenidos con la validación de registros por año mediante la estrategia Data Quality entre 2013 y 2016, en donde se analiza la coincidencia de los registros del RNEC y las reglas construidas (Tabla 4). Las bases de datos se analizaron según las características que debe tener un registro de este tipo: i) completo frente a los datos asociados a cada campo con sus descripciones, ii) conforme en cuanto a la estandarización de sus valores y no existencia de errores ortográficos, y iii) consistente en las características que debe tener.

Tabla 4. Validación de registros por año mediante Data Quality

AÑO/NORMATIVA		387-SIPOD		1290- SIRAV		TOTAL
2013	N° de registros	5.631.448	368.159	1.163.244	1.404.791	8.567.642
	Coincide RNEC	45 %	55 %	55 %	44 %	47 %
2014	N° de registros	5.687.081	390.792	1.174.125	2.580.662	9.832.660
	Coincide RNEC	60 %	74 %	70 %	58 %	61 %
2015	N° de registros	5.793.007	407.463	1.194.219	3.957.458	11.352.147
	Coincide RNEC	46 %	74 %	74 %	57 %	54 %
2016	N° de registros	4.802.156	422.781	1.044.681	3.907.285	10.176.903
	Coincide RNEC	59 %	76 %	86 %	65 %	65 %

Fuente: Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información. Corte 1 de agosto 2019.

Adicionalmente, con el fin de aprobar la metodología desarrollada y aplicar la normalización de la información se creó el Comité de Control de Cambios. Lo que representa un importante avance para la solución definitiva de estos problemas.

[21] Se basa en la norma ISO / IEC 25012, el cual define calidad de datos como "Grado en que las características de los datos satisfacen necesidades implícitas y establecidas cuando son usados en condiciones específicas".

La importancia de esta estrategia radica en que las inconsistencias del Registro representan impedimentos para la reparación integral de las víctimas, puesto que

las decisiones toman plazos temporales mayores. Cabe resaltar que estas inconsistencias pueden ser causadas por errores en el diligenciamiento del FUD, errores en la gestión documental y los procesos asociados (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 98).

- Gestión y articulación de los sistemas de información de la política

En el marco de la Ley 1448 de 2011, artículo 153, se estableció la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI) como el instrumento que le garantizaría al SNARIV información nacional y regional eficaz sobre violaciones estipuladas en el artículo 3 de la misma Ley. Adicionalmente, el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.3.1, señaló que la RNI debía contar con la información actualizada del registro y la atención recibida. En este sentido, se definieron los "mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permiten la interoperabilidad, trazabilidad y flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el SNARIV" (Unidad para las Víctimas, 2015, pág. 3) a través del Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI).

Para cumplir con el propósito de administrar la Red Nacional de Información (RNI) y generar los mecanismos de articulación de los sistemas de información, desde el año 2012, la Unidad para la Víctimas estableció los procedimientos que han permitido la identificación de las necesidades técnicas en los sistemas de información de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV). La entidad acompañó el desarrollo de diferentes soluciones tecnológicas de manera coordinada con las autoridades y entidades competentes. La Tabla 5 muestra el número de entidades vinculadas a la fecha a la RNI.

Tabla 5. Entidades de la Red Nacional de Información

Entidades que conforman la RNI	Total
Entidades nacionales (SNARIV, No SNARIV, privadas, cooperantes, ONG)	129
Entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías)	1.120

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Red Nacional de Información. Corte 31 de diciembre de 2019.

En materia de interoperabilidad se han adelantado estrategias que buscan consolidar e interoperar las diferentes fuentes dispuestas en la RNI a través del Modelo Integrado. Este consiste en una estrategia de manejo de datos que permite unificar la información de las víctimas en los contextos de persona, conformación de grupos familiares, ubicación, contacto, caracterización, temáticas de atención y acceso a la oferta. De esta forma se permite la integración de diversos formatos y fuentes de información bajo una estructura única orientada a lograr una óptima accesibilidad para aprovechar al máximo el potencial de la información facilitando el acceso, intercambio e interoperabilidad de los sistemas de información. Así mismo, se desarrolla una metodología para el mantenimiento y actualización de la información.

En la misma vía, el Modelo Integrado cuenta con la información histórica consolidada de ubicación y contacto integrando fuentes del orden nacional y territorial en conjunto con fuentes vivas de atención que a diario reportan novedades para el mantenimiento y actualización de estos datos. En síntesis, el Modelo Integrado permite que la información consolidada referente a las víctimas pueda ser consumida, de manera estándar, por las diferentes partes interesadas, tanto internas como externas a la Unidad. Esto se hace a través de procesos de consulta, como el micrositio web de la RNI[22] o la plataforma de aplicaciones Vivanto[23], y una serie de servicios web que facilitan la focalización e identificación de beneficios recibidos por las víctimas y que ayudan a los procesos de medición para las baterías de Subsistencia Mínima (SM), Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) e Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED); además ha contribuido a la depuración de las fuentes de información de la Unidad (Registro de víctimas (SIPOD, SIV, SIRAV y RUV) e INDEMNIZA).

[22] El micrositio web de la RNI busca facilitar el acceso a la información de interés producida por la RNI, brindando una herramienta que permite el acceso a la información en forma oportuna, abierta y desde cualquier lugar del mundo. La URL de consulta es https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes. Las secciones del micrositio web contienen información sobre: el RUV, la ficha estratégica, el Registro de Tierras Despojados y Abandonados Forzosamente (RTDAF), información de vivienda, la caracterización municipal, los indicadores de infancia, adolescencia y juventud y el GEOPORTAL.

[23] Vivanto permite que las entidades territoriales y nacionales, cuenten con información en tiempo real que genera insumos oportunos y veraces sobre la acreditación, y demás atenciones y beneficios entregados a las víctimas, los cuales permiten focalizar y priorizar la política pública en todo el territorio nacional. Los principales módulos que integran este portar de aplicaciones son: i) Consulta individual: información de personas en cualquier estado en el RUV e información de ayudas otorgadas; ii) Consulta masiva: información de bloques de listados de personas; iii) Módulo de Novedades: fortalece el proceso para actualizar la identificación de personas en el RUV y; iv) Servicio RUV: información de víctimas en línea.

- Estrategia de Caracterización

Con el propósito de identificar las condiciones económicas, jurídicas, sociales y culturales de la población víctima para el diseño y formulación de oferta institucional ajustada a sus necesidades, y con el objetivo de examinar los avances en SM, SSV e IGED, la Unidad para las Víctimas ha ido construyendo un andamiaje para la interoperabilidad de los sistemas que se complementa con una estrategia de caracterización de las víctimas[24]. La recopilación de la información para la medición de los derechos no solo sirve como insumo para las mediciones vigentes que se adelantan en la Unidad (SM, SSV e IGED) sino que se convierte en un insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas, la planeación territorial en términos de planes de desarrollo y planes de acción territorial y para la formulación del Plan Operativos de Sistemas de Información (POSI).

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas cuenta con un ejercicio propio de caracterización. La información recopilada a través de este medio es un instrumento que sirve, además, para caracterizar a la población en términos de enfoques diferenciales, y como fuente de consulta para dar respuesta a los Autos de la Corte Constitucional y órganos de control.

Con el propósito de avanzar en las labores de caracterizar a la población, hacer seguimiento a las mediciones vigentes y en cumplimiento de lo dispuesto en el PND[25], la Unidad para las Víctimas ha iniciado una estrategia que permita aprovechar la información de fuentes propias de la política social, de tal manera que se generen datos más robustos, se maximice el alcance y se eviten duplicidades en la recolección de información. Así, en el marco de la mesa técnica de transición, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se ha venido analizando la información proveniente del Sisbén para determinar mediante este mecanismo el acceso a la oferta social del Estado de la población víctima para los derechos a la salud, educación, vivienda y generación de ingresos. En este marco, se han venido armonizando las metodologías de medición de la política social con las de las mediciones particulares para la población víctima.

Por su parte, para los derechos de retornos y reubicaciones, reunificación familiar, rehabilitación, alimentación, así como establecer el perfil sociolaboral, el acceso al

[24] Es pertinente aclarar que hay dos momentos en la caracterización. Primero, la caracterización demográfica que se hace al momento de diligenciar el Registro Único de Víctimas (RUV) y que toma los datos básicos de la persona; y segundo la caracterización socioeconómica que se necesita para las mediciones de subsistencia mínima (SM), superación de situación de vulnerabilidad (SSV) e indicadores de goce efectivo de derechos (IGED)

[25] Artículo 210 de la Ley 1855 de 2019

territorio y el trabajo con Fuerza Pública, la Unidad ha concentrado los esfuerzos de recolección de esta información. Lo anterior dado que la información proveniente de esta caracterización es utilizada para realizar el seguimiento a la política pública de víctimas, actualización de la información de la población víctima en materia de conformación de hogares, para su ubicación y contacto, y para responder a los requerimientos de la Corte Constitucional y los organismos de control.

Como parte de esta estrategia, se espera aprovechar la experiencia que tiene la Unidad para las Víctimas en la estrategia de caracterización, y que ha permitido, desde su implementación en 2015, que 922 entidades territoriales (EETT) hayan caracterizado a población víctima con los siguientes resultados expresados en la Tabla 6.

Tabla 6. Resultados estrategia de caracterización

	2015	2016	2017	2018	2019
N.º EETT	334	398	496	368	325
Hogares	95.874	145.586	187.455	129.970	191.614
Personas	362.870	525.814	621.492	421.816	595.310

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Red Nacional de Información. Corte 31 de diciembre de 2019.

iii. Retos

Como oportunidades de mejora y fortalecimiento sobre el desarrollo del componente de Registro se tienen los siguientes:

- Aumento del universo del Registro Único de Víctimas

Teniendo en cuenta la actual discusión en el marco del Congreso de la República en relación con el proyecto de ley que tiene como propósito prorrogar la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, así como lo decidido por la Corte Constitucional mediante sentencia C-588 de 2019, se debe tener en consideración el comportamiento del universo de víctimas a futuro. Si bien el número de víctimas ha disminuido desde 2015, no existe certeza técnica de que esta tendencia continúe e incluso, por lo evidenciado en los últimos dos años, es posible esperar cierto estancamiento de la reducción. Ante la ausencia de elementos que permitan inferir el número de víctimas que, ante la ampliación de la vigencia de la Ley pueda ser reconocidos en el Registro Único de Víctimas y en consecuencia acceder a la indemnización por vía administrativa, genera desafíos fiscales y presupuestales para el Gobierno. Muestra de las posibles consecuencias sobre el tema, son las

previsiones realizadas en el marco del Conpes 3726 de 2012, en el que se estimó un universo objetivo de alrededor de tres millones de víctimas, lo que indujo a un cálculo de las necesidades presupuestales muy inferior a las efectivas. Esta situación, afecta no solo las capacidades de planear y ajustar las medidas a las posibilidades fiscales del país, sino que también tiene implicaciones sobre las probabilidades de acceso a derechos de forma oportuna para de las víctimas. Este riesgo es aún mayor por la obligación de incluir víctimas indirectas para algunos hechos victimizantes, lo que lleva a que, se puedan presentar crecimientos no esperados especialmente por la división de hogares.

- Ruta de registro de víctimas en el exterior

Al 31 de diciembre de 2019 se habían incluido en el Registro Único de Víctimas 25.386 víctimas por declaraciones realizadas en el exterior. En tal sentido se deben fortalecer las condiciones para procurar que un mayor número de connacionales que hayan sufrido hechos victimizantes en el marco del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, accedan a los mecanismos que les permita su reconocimiento en el RUV. Dicha circunstancia obedece, entre otras razones, a la persistencia del temor de las víctimas frente a los funcionarios consulares y frente las autoridades locales en los países de acogida, ya que sienten que pueden poner en riesgo su estatus migratorio o pueden tener problemas respecto a su situación migratoria en estos países.

De hecho, también persiste una dificultad para determinar la magnitud de colombianos que han sufrido daños en el marco del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 que se encuentran en el exterior. Acnur ha reducido en su reporte anual de Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado el número de colombianos solicitantes de medidas de protección en el exterior, pasando de alrededor de 550.000 en 2007 a 138.600, en el informe de 2018. Es así como el número de víctimas registradas en el exterior corresponde a un 18 % del último dato registrado por Acnur. Si bien estas dos poblaciones no necesariamente son equiparables (víctimas en el exterior y solicitantes de refugio), es desconocido el motivo por el cual los colombianos solicitantes de refugio lo están haciendo y si este obedece al conflicto armado. Adicionalmente, no se reconoce en el marco de la política de asistencia, atención y reparación a víctimas un hecho victimizante que denote el impacto del conflicto en términos de generar migraciones forzadas hacia el exterior. En este sentido, existe un vacío jurídico de carácter legal para el registro de víctimas en el exterior que valore la conexidad del cruce de frontera o salida del país, con los hechos victimizantes conforme el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos realizados en este aspecto y presentados en la sección anterior, las solicitudes de víctimas en el exterior no se han incrementado frente a un potencial universo de colombianos en el exterior, lo que deja ver que, si bien es un gran avance haber eliminado las barreras para la declaración, aún no hay certeza sobre otros colombianos en el exterior que no hayan accedido a la declaración.

En este orden de ideas, sería fundamental reconocer que las víctimas en el exterior son una población que enfrenta una doble condición de víctimas y migrantes, por lo cual, requieren una atención focalizada que tenga en consideración las necesidades, las limitaciones y las oportunidades que este contexto transnacional representa, teniendo en cuenta que actualmente existen más de 25.000 víctimas reconocidas en el exterior.

Sobre este particular reto, cabe resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se previó “apoyo y acompañamiento de los colombianos en el exterior, generando programas y políticas adecuados a sus necesidades, así como hacer seguimiento al acompañamiento del Gobierno y el fomento de su retorno al país”.

- Fortalecimiento de los mecanismos de verificación o contraste de casos de relación cercana y suficiente (RCYS)

La aplicación de los criterios para la identificación de la relación cercana y suficiente de las afectaciones a las víctimas con el conflicto armado ha sido compleja para la Unidad toda vez que la línea trazada por la jurisprudencia entre estos dos elementos se ha tornado difusa, tras las dinámicas constantes de los hechos victimizantes. En virtud de lo anterior, el ejercicio de valoración se ha vuelto complejo dadas las dificultades para determinar la ocurrencia de los hechos narrados en el marco del derecho internacional humanitario (DIH)26, (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 97).

En vista de que la Unidad para las Víctimas fue creada como una Unidad Administrativa Especial (Congreso de la República, 2011) con el propósito, frente al registro de verificar los hechos victimizantes contenidos en el FUD, no cuenta con competencias investigativas o judiciales, sino tan solo administrativas. Lo anterior implica que la labor de indagación para determinar la ocurrencia de los hechos en el marco del conflicto armado o su relación cercana y suficiente resulte compleja, en la medida en que sus competencias le impiden adelantar una investigación de

[26] Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y artículo 1 del Protocolo Adicional II.

carácter judicial y, en la mayoría de ocasiones, la verificación y análisis integral de los elementos técnicos, jurídico y de contexto no permite llegar a una conclusión satisfactoria sobre el marco en el que ocurrieron los hechos declarados, más allá de que exista certeza de su acaecimiento (Congreso de la República, 2011; Unidad para las Víctimas, 2019).

En este sentido, en oportunidades, la información de los hechos declarados resulta insuficiente al momento de determinar la inclusión o no en el RUV por su ocurrencia en el marco del conflicto armado o su relación cercana y suficiente. Este riesgo ha sido advertido por la Corte Constitucional que ha señalado que, en ocasiones, por las características del conflicto, resulta de un alto nivel de complejidad establecer el contexto en el que se presentaron los hechos (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 97).

A pesar de los avances en materia de caracterización, aún es necesario fortalecer la información para los derechos asociados al componente de atención y asistencia, los cuales se trabajaran en el marco del proceso de armonización de las dos políticas, así como el fortalecimiento en las fuentes de información que den cuenta del seguimiento en las medidas de reparación.

Prevención y Protección

Las medidas de prevención y protección constituyen uno de los cinco componentes analizados de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cuyo diseño e implementación se recogen e incorporan los avances efectuados, durante las últimas tres décadas, por el Estado colombiano para atender y frenar la ocurrencia de situaciones de violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, asociadas con las dinámicas de violencia y recrudecimiento del conflicto armado interno.

A través de este se pretenden hacer efectivos los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las víctimas del conflicto, y brindar garantías de no repetición de nuevas situaciones de vulneración que atenten contra la vida, integridad y seguridad de la población, especialmente de los grupos más vulnerables. En vista de lo anterior, resulta un eje estratégico para el logro de los objetivos trazados en otros componentes de la Política, ya que la no ocurrencia de nuevas violaciones de los derechos humanos redunda en que se mantenga estable el universo a ser atendido y se logre avanzar en la implementación de medidas de reparación integral.

El Gobierno nacional ha avanzado en el establecimiento de diferentes esfuerzos institucionales tendientes a habilitar la implementación de las acciones y medidas tendientes a prevenir las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

Estos esfuerzos se han orientado a generar y fortalecer los escenarios de articulación interinstitucional y establecer las sinergias necesarias para avanzar bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección en la formulación de la política de prevención y protección de las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

Los anteriores esfuerzos institucionales se complementan con los desarrollos de diferentes instrumentos normativos que consagran las responsabilidades y asignaron las funciones de las entidades del Gobierno nacional y territorial en esta materia.

Los esfuerzos gubernamentales denotan que los ajustes realizados a la política pública consolidan una institucionalidad fortalecida para la implementación de las medidas y acciones de prevención, que sustentada en los desarrollos normativos, se orientan a avanzar en la superación de las falencias estructurales que la Corte Constitucional evidenció en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Siendo así, la implementación sistemática de estas medidas está dirigida a superar un análisis coyuntural hacia la consolidación territorial, de seguridad y de riesgo en las diferentes regiones del país. Por ello, instrumentos como el Índice de Riesgo de Victimización (IRV), la Red Nacional de Observatorios, los planes integrales de prevención de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los informes de riesgo y las recomendaciones emitidas por la CIAT, y los planes de contingencia constituyen herramientas relevantes para el análisis y la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

i. Antecedentes y marco normativo

Con la Ley 1448 de 2011 se acogieron las medidas y programas previamente establecidos, planteándose la directriz de revisarlos e implementarlos a la luz de nuevos criterios, contemplados en su artículo 32 que, en conjunto, lo que pretendían era brindar integralidad y adecuación de las medidas a adoptar según las condiciones y circunstancias de la población víctima y así minimizar los impactos y riesgos que pueden recaer sobre esta.

Dentro de los criterios de ajuste de los programas y para su implementación se contemplaron aspectos como: la adopción de medidas proporcionales al nivel de riesgo; la difusión a las víctimas de los criterios para la evaluación del riesgo; la valoración periódica de acuerdo al nivel del riesgo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional; la oportunidad y adecuación de las medidas de protección a las condiciones de la población, reconociendo la posibilidad de la víctima de sugerir medidas alternativas; la consideración de los criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital, desarrollando medidas especiales para las mujeres y garantizar la coordinación permanente con los programas de atención y prevención de la población víctima.

A estos criterios se añade el propósito de mantener la confidencialidad de las entrevistas realizadas con las víctimas y su desarrollo en lugares seguros; el reporte permanente de información a las autoridades judiciales que adelantan los procesos de investigación sobre la situación de riesgo de las víctimas para que se tenga en cuenta su situación; el desarrollo de medidas para garantizar la seguridad en los procesos de restitución de tierras; la recepción de insumos entregados por las comunidades para el análisis del riesgo y el desarrollo de una campaña permanente para la prevención, garantía, y defensa de los derechos de las víctimas (Congreso de la República, 2011).

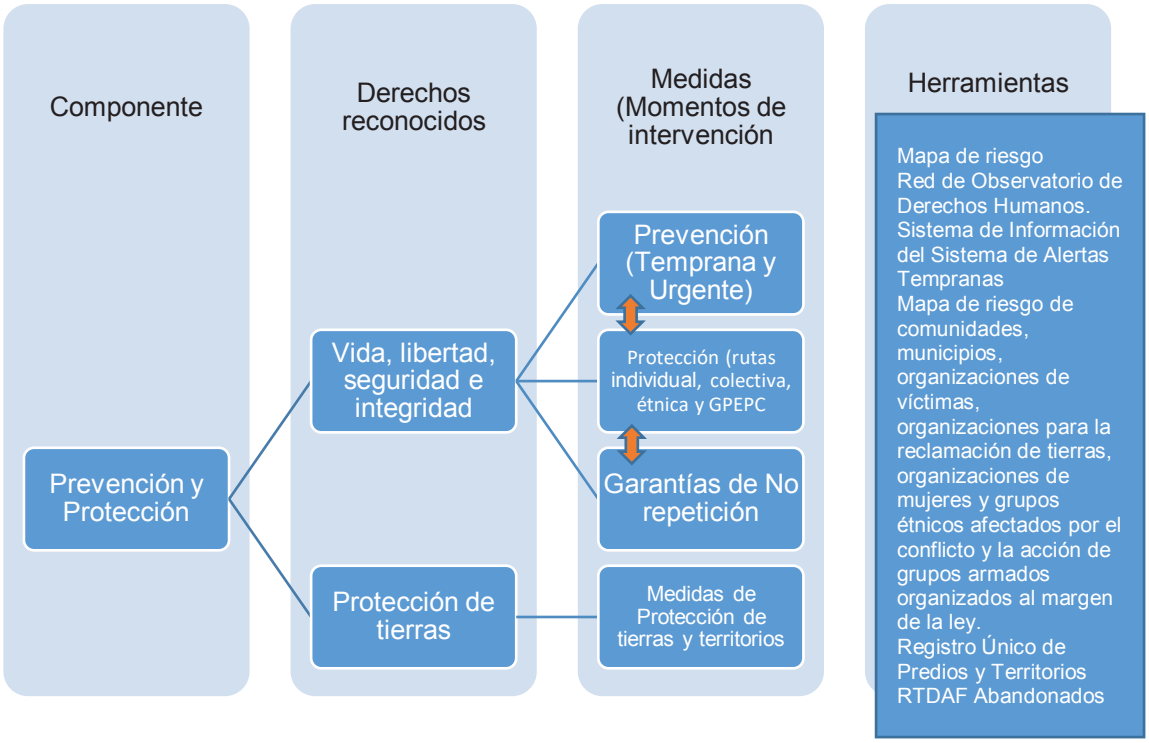
Se identifica por tanto un interés de poner en el centro la salvaguarda y los requerimientos de la población víctima para permitir su intervención en la implementación de las medidas y minimizar los impactos que se presentan en la ejecución de las medidas contempladas.

De otra parte, en la reglamentación de lo dispuesto a los artículos 13, 31, 32 y 149 de Ley 1448 de 2011, mediante los artículos 193, 194 y 195 del Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), se evidencia una ratificación de la conceptualización sobre la prevención y la protección establecida previamente; así como del modelo de intervención definido (momentos y componentes). Lo anterior implica desarrollar acciones para: i) evitar la ocurrencia de violaciones a los DDHH y al DIH; ii) neutralizar y superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto; y iii) promover imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

De esta forma, se retoman los momentos de la prevención delimitados en la respuesta al Auto 008 de 2009 (temprana, urgente y garantías de no repetición), se adoptan 12 instrumentos para la prevención y la protección, algunos de ellos creados con anterioridad, y se incorporan 20 acciones como garantías de no repetición.[27] En la Ilustración 2 se resumen las medidas contempladas para materializar los derechos que se pretende garantizar a través de este componente y las herramientas establecidas para ello.

[27] Dentro de las garantías de no repetición se encuentran: el fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales; la difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior; el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas; la reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en los grupos armados al margen de la ley; el diseño e implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 975, tanto a nivel social como en el plano individual; el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Púbica; la declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados por participar en violaciones; la promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales; el diseño e implementación de estrategias de pedagogía en; la derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que haya permitido o permita la ocurrencia de las violaciones de los Derechos Humanos.

Ilustración 2. Líneas de acción del componente de prevención y protección



Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

Como se indica en la Ilustración 2, se disponen varios instrumentos transversales para la toma de decisiones tales como el Mapa de Riesgo, la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Sistema de Información de Alertas Tempranas (SAT) y el Programa de Defensores Comunitarios; así como de instrumentos específicos a nivel territorial y nacional. Para el primer caso se definieron los Planes Integrales de Prevención, los Planes de Contingencia para atender las emergencias y la inclusión de los procesos de retorno y reubicación en los planes de prevención. Mientras que desde el nivel nacional se establecieron la "Estrategia nacional de lucha contra la impunidad", la "Estrategia de comunicación para las garantías de no repetición", el "Plan nacional de educación en Derechos Humanos" y la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública sobre los derechos a la verdad, justicia, la reconciliación y reparación integral de las víctimas[28].

Junto con estos instrumentos se introdujeron directrices y medidas para la protección de mujeres, población perteneciente a grupos étnicos, víctimas y funcionarios públicos testigos de violaciones de derechos humanos y participantes

[28] Artículos 196 a 211 del Decreto 4800 de 2011.

en procesos de restitución de tierras, sujetos, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo por su profesión o labor social y política, y tierras abandonas y/o despojadas forzosamente, que dieron lugar a varios instrumentos de política.

Como respuesta a los mandatos señalados, entre 2012 y 2018 se diseñaron e incorporaron 10 instrumentos de política pública. Entre estos se encuentran: el "Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades"[29], las rutas de protección individual y colectiva[30], la "Estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad" y el programa especializado para la atención a niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de grupos al margen de la ley.

A estas herramientas se suman: las medidas de protección de predios, tierras y derechos territoriales definidas en los Decretos 4829 de 2011, 2051 de 2016, 2333 de 2014 y 2363 de 2015; el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[31]; la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades[32]; el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población; la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto[33]; la labor de alcaldes y gobernadores en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones de movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de Derechos Humanos[34]; el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios[35], y el Plan de Acción Oportuna (PAO)[36].

Las medidas señaladas permitieron estructurar a lo largo de la implementación de la Ley 1448 de 2011 un sistema de prevención y protección, con objetivos, principios, instrumentos e instancias claramente delimitadas. A partir esta, se ha pretendido atender a los requerimientos establecidos en los autos de seguimiento

[29] Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012, compilado en el Decreto 1066 de 2015.
[30] Decreto 2078 de 2017.
[31] Decreto 1314 de 2016.
[32] Decreto 1581 de 2017.
[33] Decreto 2114 de 2017.
[34] Decreto 2252 de 2017.
[35] Decreto 660 de 2018.
[36] Decreto 2137 de 2018.

al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2005[37], expedidos por la Corte Constitucional con posterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011.

- Arquitectura institucional del componente de prevención y protección: instancias y competencias de los niveles territoriales

En el diseño y gestión del componente se involucran 15 entidades nacionales que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las víctimas (SNARIV)[38]. La intervención de estas entidades fue delimitada, de acuerdo con su ámbito de competencias, recayendo en el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP)[39] el liderazgo en el diseño e implementación de las medidas de prevención y de protección, respectivamente. Mientras que la Unidad para las Víctimas asumió el apoyo en la atención de emergencias humanitarias y asistencia técnica a los entes territoriales en los procesos de prevención temprana y urgente, en especial en la formulación de planes de contingencia, y las entidades del Ministerio Público, específicamente en la Defensoría del Pueblo, la puesta en marcha de instrumentos de seguimiento y monitoreo a las dinámicas de orden público y la violación de Derechos Humanos, con la finalidad de advertir situaciones de riesgo a ser atendidas por parte de las autoridades locales y nacionales.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) quedó a cargo de la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), así como de la adopción de medidas de protección preventiva de derechos étnico -territoriales.

Estas consisten en la expedición de órdenes a las diferentes autoridades administrativas, dentro de las que se encuentran las oficinas de registro de instrumentos públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para que se adopten medidas de publicidad, demarcación y agilización de trámites orientados a la ampliación, titulación o

[37] Mediante los Autos 098 de 2013, 073 de 2014, 373 de 2016, 091 de 2017, 325 de 2017, 504 de 2017, 620 de 2017, 266 de 2017, 737 de 2018, 634 de 2018 y 411 de 2019, la Corte Constitucional efectuó varios requerimientos orientados a justar los mecanismos existentes, reiterando en estos pronunciamientos que se carece de un sistema nacional de prevención y que los mecanismos establecidos son meramente formales y que no han logrado la desactivación y mitigación de los factores de riesgo, entre otras problemáticas.

[38] Estas son: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, la Unidad para las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, el Programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, El programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

[39] Esta instancia fue creada mediante el Decreto Ley 4065 de 2011.

saneamiento de territorios étnicos ante situaciones de amenaza o riesgo de apropiación, abandono o confinamiento (URT, 2018, pág. 12).

Frente a este tema, es importante destacar que en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 se establecieron disposiciones para la prevención del derecho al territorio de las comunidades étnicas y medidas de protección preventiva (art. 150 Dec. 4633 de 2011).

De igual forma, se debe destacar que la competencia para la atención de la población étnica en materia de adopción de medidas de protección de derechos étnico-territoriales también corresponde a la Agencia Nacional de Tierras frente a comunidades indígenas ancestrales y al Ministerio del Interior respecto de comunidades negras, raizales y palenqueras.

Asimismo, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, junto con la Superintendencia de Notariado y Registro, asumió la responsabilidad de definir los parámetros y procedimientos para el proceso de registro en los folios de matrícula inmobiliaria de las solicitudes de protección de tierras por ruta individual y colectiva, al igual que su cancelación[40]. El Gobierno nacional expidió el Decreto 640 de 2020, que regula, actualmente, aspectos relativos a la inscripción y cancelación de registros en el Rupta.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación, además de continuar asumiendo la dirección y administración del Programa de Protección a Testigos, Víctimas intervinientes, asumió los procesos de investigación judicial y la intervención en el subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, instancia de articulación en la que intervienen 12 entidades nacionales.

Para la coordinación de los planes, programas y estrategias previstos dentro de la arquitectura institucional del componente se establecieron 10 instancias interinstitucionales a nivel nacional, conformadas por representantes de: la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) –posteriormente, en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) –; la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso/Utilización y Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), el Comité Nacional de la Política Pública de Prevención (CNPPV) y el Comité Técnico para la Prevención (CTP), el Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas (CERREM) –CERREM Colectivo y CERREM Mujeres–, el Grupo de Valoración

[40] Instrucción Interadministrativa 15 del 22 de mayo de 2018

Preliminar (GVP), el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER) y los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras (COPLRT)41.

Algunas de las instancias mencionadas se crearon previo a la expedición de la Ley de Víctimas, mientras que otras surgieron con posterioridad como respuesta a las recomendaciones y órdenes de la Corte Constitucional. Dentro de estas sobresale el Auto 219 de 2011, en el que se solicitó al Gobierno nacional presentar la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, así como de los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que hasta ese momento habían acompañado el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Esto junto con el cronograma de trabajo para dar respuesta a los interrogantes[42] planteados por la Corte en materia de prevención del desplazamiento[43], incluido la conformación de los sistemas de Derechos Humanos y de prevención y su articulación.

De esta forma, con las respuestas a los autos, se han consolidado, a través del tiempo, rutas metodológicas de trabajo y de coordinación interinstitucional para avanzar en la superación de las falencias de política pública de prevención detectados por la Corte Constitucional. Algunos de los elementos que se identificaron con el paso del tiempo fueron la duplicidad de funciones en las responsabilidades asignadas a las instancias de articulación y la intervención y la necesidad de hacer más ágil y vinculantes los procesos de prevención, atención y manejo de los posibles riesgos en contra de la población civil, por lo cual se establecieron varios ajustes normativos encaminados a mejorar el funcionamiento de las instancias. El primero de estos fue la expedición del

[41] Véase anexo 5.

[42] En el Auto 2019 La Corte Constitucional sostuvo que el Gobierno Nacional no había presentado hasta el momento información precisa que permita evaluar si los cambios propuestos en el componente de prevención asegurarían la superación de los vacíos protuberantes en materia de prevención del desplazamiento forzado, ni sobre la forma como se adoptarán medidas para corregir las falencias señaladas en la política pública a lo largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y en la incorporación de los diagnósticos sobre los riesgos extraordinarios consignados en los autos de enfoque diferencial. Por tanto, le requirió: establecer un cronograma detallado de las acciones que pondría en marcha para el diseño y puesta en marcha del sistema nacional de Derechos Humanos en general y del componente de prevención en particular; precisar las necesidades de capacidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuestal requeridas para su efectiva implementación y sostenibilidad, la forma y el ritmo como serán atendidas y los ajustes que deberán realizarse y el tiempo previsto para su implementación; definir metas claras en materia de cobertura; desarrollar indicadores de goce efectivo de derechos para el componente de prevención del desplazamiento forzado; aclarar la ruta para la articulación y armonización con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, así como los funcionarios responsables; esclarecer las competencias y responsabilidades en materia de prevención de las autoridades nacionales y territoriales y defina los mecanismos de coordinación; establecer los espacios y garantías de participación y, en general; dar respuesta a cada uno de los vacíos protuberantes en materia de prevención, señalados tanto en la Sentencia T-025 de 2004 como en el Auto 008 de 2009.

[43] Auto 2019 de 2011 de la Corte Constitucional.

Decreto 2890 de 2013, mediante el cual se modificó el Decreto 2780 de 2010 y con ello se ajustó la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas a la institucionalidad creada en el marco de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), constituyéndose la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas. Posteriormente, se emprendieron acciones para la reestructuración y rediseño del sistema de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (Unidad para las Víctimas, 2014) y se establecieron nuevos instrumentos para agilizar la respuesta de las autoridades competentes ante las situaciones de amenaza y riesgo, siendo el último desarrollo al respecto el Plan de Acción Oportuna (PAO), frente al cual se profundizará en el próximo apartado.

En el análisis del modelo de prevención y la protección se identifica que, en la arquitectura institucional propuesta se asigna a los tres niveles de gobierno las responsabilidades de tomar medidas necesarias para garantizar la seguridad de los procesos de restitución de tierras, antes, durante y después de su ejecución; y de participar en la adopción e implementación de programas y proyectos de no repetición que incluyan acciones afirmativas (económicas y políticas) para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos, ni de infracciones al derecho internacional humanitario. Dentro de este tipo de acciones se encuentran: la protección oportuna, el combate a la impunidad, la desarticulación de grupos armados al margen de la ley y la batalla contra las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Es importante destacar que en el diseño propuesto para el componente de prevención y protección se le asignó al nivel local un rol central en la implementación de las medidas dispuestas para enfrentar los desafíos al respecto, ya que en este ámbito se dispuso la conformación de los Comités de Justicia Transicional, instancia que se encarga del diseño, implementación y seguimiento a las acciones a realizar, atendiendo a las orientaciones dadas por el nivel nacional.

Dentro de las responsabilidades de los comités municipales y departamentales de justicia transicional se encuentran: elaborar y adoptar los Planes Integrales de Prevención y Protección y de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto, contando para ello con la asesoría y acompañamiento del Ministerio del Interior y de la Unidad para las Víctimas[44]; efectuar un seguimiento al desenvolvimiento de las medidas contempladas; e instalar y garantizar la operatividad del subcomité de prevención, protección y

[44] Decreto 4800 de 2011.

garantías de no repetición, como instancia de coordinación local en la que intervienen las instituciones relacionadas con la puesta en marcha de las medidas en esta materia.

En el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 se definió la obligatoriedad de formular programas de prevención y protección que cuenten con los recursos requeridos, en concordancia con las asignaciones presupuestales determinadas en los Planes de Desarrollo Territorial y los lineamientos definidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Dado este panorama general, a continuación, se analizará el estado actual del componente, tomando como referente cada uno de los momentos y ámbitos de intervención que lo integran.

ii. Descripción del componente y diagnóstico

Como se indicó en la sección anterior, el componente de prevención y protección es un ámbito estratégico en el marco de la política pública de víctimas, con el que se busca prevenir tanto la ocurrencia de nuevas situaciones violatorias de Derechos Humanos, que afecten a la población reconocida como víctima del conflicto armado y a la ciudadanía en general; como reducir los riesgos a los que se encuentran expuestos individuos y colectivos y que pueden afectar su disfrute de los derechos a la vida, integridad y seguridad y a la no repetición de hechos victimizantes. En su diseño e implementación se le ha conferido el mismo nivel de importancia que a los demás componentes de la política, y se ha reconocido que la concreción de sus objetivos es la base para la implementación de otros componentes y para evitar que se registren nuevas afectaciones que incrementen el universo de sujetos a atender.

Asimismo, se observa que este componente involucra un complejo andamiaje de instancias e instrumentos, que se despliegan a partir de las líneas de acción que fueron definidas, tomando como referente tres dimensiones temporales de intervención, y la situación de vulnerabilidad y riesgo a la que están expuestos grupos poblacionales específicos. En estas temporalidades y ámbitos de intervención participan y coinciden diferentes actores institucionales, tanto para la activación rutas como para la conformación y operatividad de distintos espacios interinstitucionales que han sido establecidos para atender las necesidades de individuos y colectividades, tomando como referente los enfoques diferenciales poblacionales de género, etario y étnico.

Bajo este marco normativo, el Estado ha realizado esfuerzos y ha creado mecanismos de prevención con el fin de mitigar y evitar las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado. Sin embargo, a pesar de las medidas de prevención persisten dificultades en las estrategias de prevención frente a nuevos hechos a población víctima, en especial, del desplazamiento forzado.

De acuerdo con la información del Registro Único de Víctimas (RUV) con fecha de corte del 31 de diciembre de 2019 se observa en el reporte anual que realiza la Unidad para las Víctimas, un incremento del 49% de hechos victimizantes en el año 2018 en comparación con el año anterior, como se muestra en la siguiente tabla.

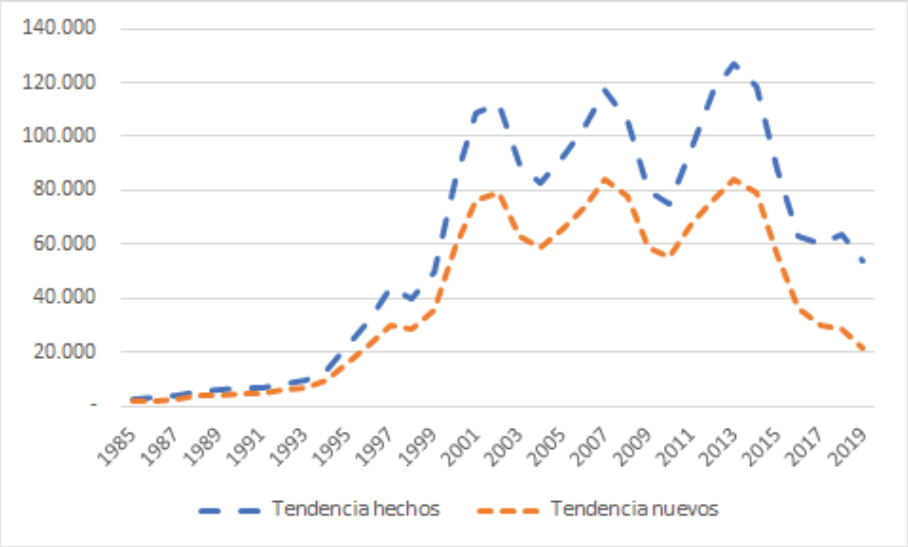
Tabla 7. Número de hechos victimizantes por año

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Víctimas	264.834	270.223	281.024	264.870	196.664	113.675	105.426	157.045

Fuente: Red Nacional de información. Cifras Unidad de Víctimas.

Cabe resaltar que en el análisis de las cifras del RUV se puede observar que a pesar de que existe una tendencia en el aumento ante la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, no sucede lo mismo con la incorporación de nuevos sujetos, por lo cual, puede concluirse que los nuevos hechos victimizantes ocurren a la población víctima ya registrada.

Ilustración 3. Comparación entre hechos victimizantes y nuevas víctimas del conflicto



Fuente: Red Nacional de información. Cifras Unidad de Víctimas.

Dadas estas particularidades, a continuación, se analizará el estado actual de este componente, a partir de la revisión del desempeño registrado durante el periodo 2012-2019 en cada una de las líneas de acción definidas alrededor de los momentos o temporalidades de intervención que este integra (prevención temprana, prevención urgente, protección individual, colectiva y de grupos poblacionales específicos y garantías de no repetición), con la finalidad de identificar los avances alcanzados en relación con los objetivos propuestos y las dinámicas que se presentan alrededor de estos. Para este ejercicio se tomó como referente la revisión y triangulación de diversos informes de gestión[45] y el desarrollo de entrevistas semiestructuradas con actores clave.

- Acciones en materia de prevención temprana: Desarrollo de competencias y Gestión preventiva del riesgo

La prevención temprana incluye acciones como la gestión preventiva del riesgo, el desarrollo de intervenciones de fortalecimiento social y comunitario con grupos vulnerables y acciones en materia de formación en derechos humanos, resolución de conflictos, reconciliación y construcción de paz. En materia de Gestión Preventiva del Riesgo de violaciones de derechos humanos (GPR), el Ministerio del Interior, atendiendo a sus competencias, efectuó entre 2012 y 2019 varias intervenciones encaminadas al fortalecimiento de la gestión institucional de las autoridades municipales y departamentales, así como de las capacidades de prevención de comunidades y organizaciones sociales. En el primer caso centró sus acciones en el desarrollo de competencias en los servidores públicos sobre la garantía y respeto a los Derechos Humanos, el fortalecimiento de los subcomités de prevención, protección y garantías de no repetición, como espacios de coordinación inter e intrainstitucional, y en el acompañamiento a los procesos de elaboración y seguimiento de planes de operativos de estas instancias (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 282).

[45] Las principales fuente de información consultada fueron: los Informes presentados por el Gobierno Nacional al Congreso de la República entre 2018 y 2019 sobre la implementación de la política pública de víctimas; los Autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que abordan el tema de prevención y protección al desplazamiento; los Balances presentados en 2019 y 2020 por el Ministerio del Interior y el Centro Nacional de Memoria Histórica sobre su intervención en el marco de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (2012-2019), atendiendo al requerimiento efectuado por la Unidad para las Víctimas, los Informes de Gestión anual de estas entidades, junto con los producidos por la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad Nacional de Protección, recuperados en los repositorios digitales de estas entidades. Cabe señalar que la información recolectada fue triangulada y contrastada con los resultados de las entrevistas efectuadas en el mes de febrero de 2020.

A partir de las intervenciones en materia de gestión preventiva del riesgo realizadas por el Ministerio se pretendió identificar y advertir posibles situaciones que puedan afectar los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal, establecer los escenarios posibles de concreción, y definir medidas frente a las cuales deben efectuarse procesos de seguimiento y evaluación. Para ello, esta entidad orientó su gestión a la definición de lineamientos metodológicos a seguir por parte de las entidades territoriales para la elaboración de los análisis de riesgo, y a la construcción de diagnósticos territoriales para la formulación a través de estos insumos de Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP).

Para el desarrollo de dichos diagnósticos se planteó la inclusión de cuatro variables de seguimiento (dinámicas territoriales y poblacionales, dinámicas de violencia, sistema de garantías y sujetos en riesgo) y la aplicación de una herramienta (encuestas) para avanzar en la caracterización de estas situaciones que ocurren en la entidad territorial y en su actualización de manera periódica. Dichos análisis fueron definidos como la línea base para la formulación de las estrategias e intervenciones a realizar a nivel territorial que integran los PIPP, como principal herramienta definida por las autoridades presentes en el territorio para intervención en esta materia.

La adopción y seguimiento de los PIPP se efectúa en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, buscando la articulación de la institucionalidad local y de las comunidades; y para su elaboración se dispone del apoyo del Ministerio del Interior, siendo esta la entidad que, desde 2012, se ha encargado de brindar asistencia técnica y lineamientos conceptuales y metodológicos al respecto. Para tal fin, diseñó e implementó una metodología de trabajo, así como varias guías y orientaciones pedagógicas encaminadas a facilitar la actualización de estos instrumentos, así como otras herramientas didácticas[46] relacionadas con la gestión preventiva del riesgo y la construcción de protocolos de actuación a nivel local.

Al agrupar la información reportada por el Ministerio del Interior (2019) sobre las acciones realizadas en materia de gestión preventiva del riesgo, se estima que en el periodo 2012-2019, esta entidad apoyó la formulación de 437 Planes Integrales de Prevención (PIPP)[47], entre municipales y departamentales, al tiempo que brindó

[46] De acuerdo con el Informe ECI de Prevención y Protección, 2019, en materia de orientación pedagógica sobresalen 5 documentos sobre la gestión preventiva del riesgo, que abordaron temas como: i) la Actualización normativa en prevención, ii) La metodología de los Planes Integrarles de Prevención Territoriales y Comunitarios, iii) Actores y Rutas de Gestión, Autoprotección y Cultura en Derechos Humanos.

[47] Esta cifra surge de sumar los datos proporcionados por el Ministerio del Interior. Sin embargo, no puede afirmarse que correspondan a igual número de municipios teniendo en cuenta que la fuente no reporta información para todos los años sobre los municipios intervenidos y si un municipio recibió en más de una ocasión apoyo para la formulación y la actualización del PIP.

aproximadamente 1.081 asesorías y asistencias técnicas y soportó 126 proyectos o iniciativas comunitarias (ver Tabla 8). Estas acciones se llevaron a cabo en los 32 departamentos del país y se priorizó su ejecución en territorios definidos como objeto de intervención en el marco de estrategias y medidas específicas, tales como procesos de restitución de tierras y planes de retornos y reubicaciones y consolidación territorial. Asimismo, estas asesorías responden a las gestiones realizadas por entidades departamentales y municipales, quienes solicitaron apoyo a través de asistencias técnicas, según consta en los informes presentados al Congreso de la República sobre los avances de la política pública de víctimas desde 2012.

Tabla 8. Acciones en materia de prevención realizadas por el Ministerio del Interior

Año	Número de PIPP apoyados en su formulación	Asistencias técnicas y talleres **	Proyectos o iniciativas apoyados
2012	15 municipales, 3 regionales, 32 departamentales y 51 municipios intervenidos a través de la estrategia de consolidación territorial; 4 PIPP en el marco de la estrategia de restitución de tierras.	32 entidades territoriales asesoradas	10 iniciativas cofinanciadas
2013	10 PIPP municipales en el marco de la estrategia de prevención para la restitución de tierras; 7 dentro de la implementación del Plan Nacional de Consolidación.	29 entidades territoriales asesoradas	64 iniciativas cofinanciadas
2014	9 planes departamentales actualizados, 6 validados, 10 municipales en el marco del proceso de restitución de tierras, 34 en el marco de procesos de retornos y reubicaciones y 12 actualizados por los municipios.	32 departamentales para la actualización de los PIPP, 6 municipales sobre escenarios de riesgo en el marco de los procesos de restitución de tierras	20 iniciativas cofinanciadas
2015	56 PIPP, 100 planes municipales.	900 asesorías.	20
2016	60 en las entidades territoriales priorizadas, pertenecientes a 17 departamentos.	Jornadas de sensibilización, difusión y formación.	4 proyectos financiados
2017	60 municipios de 14 departamentos.		

2018	70 (entre gobernaciones y alcaldías).	11 jornadas de formación (8 departamentos con la participación de 1.016 personas. 596 asistencias técnicas (153 en coordinación y articulación institucional para la gestión preventiva del riesgo; 95 en fortalecimiento comunitario para la gestión preventiva del riesgo, 298 en fortalecimiento institucional para la gestión y 140 en Gestión Preventiva del Riesgo.	
2019	15 planes Integrales de Prevención, en las Entidades territoriales de Vista Hermosa, Antioquia, Caquetá, Apartado, Puerto Rico, Montelíbano, Putumayo, Santa Rosa, Achí, Montecristo, Regidor, Rio Sucio, Norte de Santander, Arauca, Saravena, Fortul, Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Teorama y Tibú.	En la vigencia 2019 se realizaron 40 Asistencias Técnicas para la formulación de Planes Integrales de Prevención, en las entidades territoriales ubicadas en 17 Departamentos (Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Norte de Santander, Magdalena, Meta, Guaviare, Magdalena, Putumayo, Nariño, Sucre y Valle del Cauca. Asesoría permanente a 98 entidades territoriales de 17 departamentos. Eventos de formación en Gestión Preventiva del Riesgo a funcionarios, servidores públicos y comunidades. Elaboración de cinco (5) documentos técnicos y pedagógicos en materia de Gestión Preventiva de riesgo, para ser difundidos en medios masivos, alternativos y comunitarios como herramienta de aporte a la construcción de paz territorial. Asistencia a las 16 organizaciones sociales y comunitarias en la formulación de Planes de Prevención y Autoprotección.	8 entidades territoriales de 5 y 6 categoría. Acompañamiento a 940 niños, niñas y Adolescentes en la consolidación de entornos protectores y aprovechamiento del Tiempo Libre.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con base en los Informes de avance de la política pública de víctimas presentados por el Gobierno Nacional al Congreso de la República 2012-2019, el Informe ECI, 2018 y el Informe de Gestión del Ministerio del Interior, 2019.

Como tal, no se ha efectuado un estudio sobre el impacto de los procesos de asistencia técnica brindados a las entidades territoriales en materia de gestión preventiva del riesgo y formulación de PIPP. No obstante, a partir de la información reportada en la Tabla 7 se evidencia que anualmente la capacidad para brindar apoyó es limitada teniendo en cuenta el número de entidades territoriales existentes en el país y que solo se atienden entre 15 a 70 procesos de formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención. A ello se suma que en el acompañamiento realizado por el Ministerio del Interior a la formulación y actualización de dichos instrumentos, esta instancia identifica que el seguimiento realizado por las entidades territoriales es muy bajo, y en los casos que se efectúa no se dispone de un procedimiento u herramienta que facilite la consolidación y análisis de la información (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 288).

Para contrarrestar esta debilidad, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, diseñó un sistema de seguimiento y monitoreo con indicadores cualitativos y cuantitativos de gestión, con enfoque de género. Su objetivo fue medir la acción territorial en Gestión Preventiva de Riesgo, a partir de “capacidades institucionales, capacidades sociales, coordinación y articulación institucional y desarrollo de la Gestión preventiva de riesgo en el territorio” (Ministerio del Interior, 2019, pág. 72). No obstante, no se dispone de reportes en este sentido que permitan establecer análisis y conclusiones.

Otras acciones implementadas en esta materia por el Ministerio del Interior, en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiaridad, fue su apoyó a la implementación de proyectos e iniciativas territoriales para la prevención de violaciones a los Derechos Humanos, considerando la escasez de recursos por parte de las entidades territoriales y las necesidades de recuperar zonas afectadas por el conflicto y transformar la cultura de la violencia por una de convivencia pacífica. En el periodo 2012-2018 se reporta un estimado de 122 iniciativas, al sumar los datos proporcionados por esta entidad.

Por ello, desde el Ministerio del Interior se implementaron algunas medidas encaminadas a fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales y sus capacidades en materia de prevención. En consecuencia, se realizaron procesos de caracterización de organizaciones sociales en riesgo y planes de autoseguridad o autoprotección para las organizaciones o comunidades. De esta forma se diseñó un instrumento para ser aplicado en dos organizaciones sociales y comunitarias en cada uno de los departamentos. Como resultado de esta intervención se brindó apoyo, entre 2016 y 2018, a siete organizaciones

sociales en la formulación de Planes de prevención y autoprotección colectiva (primero a las organizaciones Movimiento Ríos Vivos, Organización Joel Sierra, Ordecauca, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Amudelhuila y, posteriormente, con el Acuerdo Final se incluyeron a Marcha Patriótica Cauca y Ruta Pacífica de Mujeres Valle del Cauca) y a 3 Juntas de Acción Comunal (JAC), JAC Valle del Cauca, JAC Cúcuta, JAC Meta, (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 289). Posteriormente, en 2019 se atendieron a tres organizaciones sociales adicionales, que cuentan con diagnóstico de riesgo (Comunidad de Micoahumado, en el Sur de Bolívar, la Fundación Cordoberxia en Córdoba y la Fundación Mujer con Valor en Cauca) y a la Junta de Acción Comunal Tarra (JAC Tarra), para ser atendidas de manera permanente en materia de Gestión Preventiva del Riesgo (Ministerio del Interior, 2020, pág. 80).

En las intervenciones en materia de prevención realizadas por el Ministerio del Interior se ha conferido especial importancia a los conocimientos, técnicas, experiencias, valores y recursos con los que cuentan las comunidades y se ha impulsado su participación en procesos orientados a la reconstrucción del tejido social, estrategia para contrarrestar amenazas, vulnerabilidades y situaciones de riesgo, priorizando las intervenciones en zonas rurales afectadas por el conflicto. Por tal motivo, se emprendieron diferentes procesos orientados a diseñar de manera participativa instrumentos de política pública en materia de prevención. De esta forma se logró instalar y culminar el proceso de formulación de la Política de Prevención de violaciones de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas grupos y comunidades, que luego de varios años de concertación y de discusión, logro ser formalizada mediante el Decreto 1581 de 2017.

Escenarios de Diálogo Social

Las instancias de dialogo social han sido claves para la discusión y retroalimentación de las propuestas desarrolladas por el Estado colombiano en la materia, pues se han constituido como foros donde confluyen diferentes organizaciones defensoras de Derechos Humanos para la revisión y ajuste de propuestas y estrategias, a partir de los cuales han surgido insumos para el diseño e implementación de políticas de prevención y protección. En el desenvolvimiento de estos espacios ha sido clave el apoyo de organismos de cooperación internacional (ACNUR, ONU Mujeres, ONU Derechos Humanos) y gobiernos de estados como Suecia, España y Reino Unido, quienes han servido de mediadores y de instancias de apoyo técnico (PNUD, 2019, pág. 3).

Dentro de las instancias que se constituyeron para el periodo de estudio sobresalen el Proceso Nacional de Garantías para la labor de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales, iniciado en 2008 entre el Gobierno nacional y las organizaciones defensoras de los derechos humanos agrupadas en el Techo Común, del cual derivó la instalación de la Mesa Nacional de Garantías para defensores de Derechos Humanos, el 30 de abril de 2009, y posteriormente, la Mesa Nacional de Garantías de Defensoras de Derechos Humanos y Lideresas. Asimismo, durante el periodo analizado, y como respuesta a las condiciones de seguridad y afectaciones al ejercicio de la labor de los líderes sociales que se han venido presentando desde 2016, se constituyeron otros espacios para la atención del tema de garantías, tales como el Subgrupo de DDHH de la Cumbre Agraria, la Comisión Nacional de Garantías de seguridad, que se deriva del Acuerdo de Paz con las FARC, el Grupo de Alto Nivel sobre líderes y defensores de derechos humanos y Puestos de Mando Unificado para defensores de derechos humanos. En el apartado dedicado a las medidas de prevención urgente y protección se ampliará el análisis sobre el impacto de estos espacios.

De esta forma, y a través de la implementación de otras medidas como la estrategia interinstitucional Red Construyendo, que tiene como fin permitir el acceso a la justicia, con mujeres y personas LGBTI víctimas del conflicto, se avanzó en la respuesta a los requerimientos efectuados por la Corte Constitucional mediante los Autos 092 de 2008, 0988 de 2013 y 009 de 2015. Sin embargo, como se identifica en el Auto 737 de 2017, en el cual se evaluaron los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, se siguen registrando bloqueos institucionales que impiden constatar una mejora significativa en la garantía de los derechos de este grupo poblacional. Por tanto, este es uno de los retos que se mantienen frente al desarrollo del componente.

Mapa de riesgos, Plan de Derechos Humanos y Educación en Derechos Humanos

En la línea de la prevención temprana han intervenido la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Ministerio de Defensa, Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, ubicada en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a partir de la implementación de acciones encaminadas a garantizar la prevención de situaciones de violación de los derechos humanos e infracciones al DIH, de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas en los instrumentos que reglamentan dicha política.

En el caso de la Presidencia de la República, desde la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se implementó una metodología de identificación de riesgos de vulneración a los derechos que adopta tres categorías básicas de análisis (vulneraciones, factores de riesgo y capacidades territoriales), a partir de la cual realizó y actualizó el mapa de riesgo para 2016 - 2017 y el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2018. Con lo anterior se dispone actualmente de un índice de riesgos de vulneración a los derechos humanos que permite hacer seguimiento y evaluar la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el país.

Adicionalmente, se incorporó al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos los contenidos de verdad, justicia y reparación, en el marco de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, dando cumplimiento al artículo 205 del Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), con el objetivo de fortalecer ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que promuevan el ejercicio de los derechos humanos, la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz.

Por su parte, desde el Ministerio de Defensa se incluyó el lineamiento de incorporar objetivos y programas en materia de promoción de derechos humanos dentro de los métodos de instrucción y formación de la Fuerza Pública y la Policía Nacional. Como se indica en el Informe Anual de cumplimiento al Auto 11 de 2014, correspondiente a la vigencia 2018, cada año se emite la Directiva de capacitación Curricular y Extracurricular de DDHH y DIH, con tres propósitos. Por un lado, se busca articular el sistema de enseñanza de DDHH y DIH, puesto en marcha desde hace más de una década por parte del Ministerio de Defensa Nacional. En segundo lugar, se pretende adecuar los métodos de instrucción en DDHH y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto en el que se formula; y, en tercer lugar, se plantea integrar todas las capacidades de que dispone las fuerzas militares y la Policía Nacional para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DDHH y DIH, de manera tal que se garantice el cumplimiento de las responsabilidades a cargo (Gobierno de Colombia, 2018).

En el mencionado informe se reporta que desde 2016, la Armada Nacional realiza capacitaciones sobre Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), formando para ese año 1.132 integrantes; y que desde la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional se realizaron capacitaciones en temas relacionados con construcción de paz, verdad y reparación, a partir de lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015. Para el primer

caso se reportan impactos positivos como la interiorización de conceptos, el desarrollo de procesos de construcción de memoria histórica y la identificación de la importancia de visibilizar a los militares que resultaron víctimas del conflicto. En cuanto al segundo se reporta la realización de nueve tipos de eventos académicos, en los que han intervenido 17.318 integrantes y se ha promovido el enfoque de reparación integral a las víctimas.

En materia de capacitaciones el Ejército Nacional, desarrolló entre 2017 y 2018 varios procesos de capacitación dirigidos al personal de oficiales, suboficiales y soldados, en el marco de los cuales se elaboraron varios instrumentos pedagógicos sobre el SIVJRNR. Estos incluyen dos seminarios internacionales y las capacitaciones en el marco de los cursos de ascenso, que reportan 257.938 personas capacitadas para el primer año, así como 450.353 en 2018. Lo anterior representa un incremento de más del 50%.

En el informe presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República se reporta que los programas de formación para los miembros de la Fuerza Pública incluyeron temáticas como fundamentos en materia de derechos humanos, justicia transicional y construcción de paz, y a partir de 2017, 201 temas relacionados con el Acuerdo de Paz y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) (Gobierno de Colombia, 2019, pág. 14).

Así, a partir de los elementos expuestos, puede identificarse que durante los últimos 9 años se han implementado diversas estrategias en materia de cultura y educación en derechos humanos y paz, formación en derechos humanos para funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil y de apoyo a iniciativas para la construcción de una cultura de paz a nivel local y comunitario con la pretensión de prevenir nuevas situaciones violatorias de los derechos humanos, partiendo del supuesto de que ante un mayor conocimiento, puede garantizarse un seguimiento y cumplimiento. Sin embargo, se identifica la necesidad de avanzar en el desarrollo de evaluaciones de impacto de estas intervenciones a fin de identificar su incidencia, y de esta forma introducir los ajustes que sean necesarios.

Finalmente, es importante destacar que como respuesta a la orden vigésima del Auto 737 de 2016, varias entidades del Gobierno nacional desarrollaron distintas intervenciones en materia de prevención para dar cumplimiento a este mandato, de acuerdo con su ámbito de competencia, en los 10 municipios más expulsores de población entre 2014 y 2015. En el caso de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, esta instancia apoyó el diseño y construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de riesgos orientada a permitir que los 10 municipios en cuestión, que se caracterizan por sus bajos recursos, puedan realizar

una gestión adecuada en la materia en el marco de los esquemas ordinarios de planeación. De este modo, se asistió técnicamente a las entidades territoriales más afectadas en materia de prevención en los 10 municipios señalados en la orden.[48] De igual forma el Ministerio del Interior intervino en el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Acciones preventivas contra las minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE)

En el periodo analizado la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal ubicada en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, implementó estrategias de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonales (ERM) orientadas a la prevención de accidentes, elaboró y validó distintos modelos de intervención orientados a responder a las especificidades de los contextos y las poblaciones. Dentro de estos se encuentran los modelos de: i) Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) en situaciones de Emergencias, ii) Inclusión de la ERM en el Ámbito Educativo, iii) ERM durante las operaciones de Desminado Humanitario y iv) Difusión de Información Pública.

Como respuesta a la orden 20 del Auto 373 de 2016, esta instancia intervino en los diez municipios priorizados en dicho auto, al tiempo que avanzó en la implementación de la política integral contra minas antipersonas, implementando en 2018 el Modelo Educación en el Riesgo de minas antipersonal ERM en 20 municipios, adscritos a 5 departamentos, beneficiando a 8726 niños, niñas y adolescentes; 2110 padres y madres de familia en 2018, según se reportó en el Informe Anual de cumplimiento al Auto 11 de marzo de 2014 de 2018. Asimismo, entre 2019 y abril de 2020 se benefició a 197.381 personas, localizadas en 21 departamentos, de las cuales el 54% correspondió a menores de edad (AICMA, 2020).

Las acciones emprendidas en materia de educación en el riesgo de minas fueron complementadas con intervenciones en materia de desminado humanitario. En el XV Informe del Gobierno Nacional se reportó que hasta ese momento se había logrado despejar 5.789.914 m2, de estos el 49,34% fue alcanzado en 2018 (1.485.683 m^2), mientras que, en 2019, con corte a junio se intervinieron 641.363 m^2. Como resultado de estas operaciones para el periodo agosto 2018 a junio de 2019 se declararon como libres de sospecha de contaminación por MAP/MUSE 75 municipios (Gobierno de Colombia, 2019, pág. 12).

[48] Estos corresponden a: Alto Baudó, Medio Baudó, Litoral de San Juan y Riosucio (Chocó); Puerto Libertador (Córdoba); Caloto, Guapi (Cauca); San José del Guaviare (Guaviare); Santa Rosa del Sur (Bolívar) y Zaragoza (Antioquia). Fuente: (Gobierno de Colombia, 2019. Informe Anual de cumplimiento Auto 11 de marzo de 2014, página 122).

Acciones para prevenir el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes

En el proceso de implementación de la política pública de víctimas se avanzó en la ejecución de la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados, definida mediante el documento CONPES 3673 de 2010. Esta fue diseñada en el marco de la Comisión Intersectorial para la prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada[49]. La misma, contempla un mecanismo integrado por tres rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley o por grupos delictivos organizados (prevención temprana, prevención urgente y protección en prevención).

Este mecanismo ha operado como la principal herramienta para hacer frente al reclutamiento, involucrando a entidades del nivel nacional como la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Ministerio de Defensa, La Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. A nivel local implicó la constitución de los Equipos de Acción Inmediata (EAI), como instancias coordinadoras de la respuesta oportuna y coordinada que deben dar las distintas entidades y autoridades involucradas.[50]

En la implementación de esta política se registraron varias dificultades tales como las carencias de recursos para la operación de las instancias contempladas y de cifras oficiales sobre la magnitud del reclutamiento que permitan identificar los impactos de las acciones propuestas, y el desconocimiento de las dimensiones y modalidades bajo las que se presenta este fenómeno. Las autoridades locales, en su mayoría, no disponen de mecanismos de registro frente al reclutamiento, al tiempo que se presenta un alto subregistro relacionado con el temor a denunciar, la continuidad de las situaciones de conflicto y precariedad de las instituciones locales. En consecuencia, resulta complejo determinar el impacto de las intervenciones realizadas.

---

[49] La Secretaria Técnica de este espacio a nivel nacional es ejercida por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, en el modelo propuesto se contempló la intervención de las familias, líderes comunitarios, organizaciones sociales y organizaciones de cooperación internacional y se definió como herramientas de actuación las medidas de protección y restablecimiento de derechos definidas en la Ley de Infancia y Adolescencia y en el marco normativo para la protección integral de la niñez.

[50] Por parte de la institucionalidad local deben intervenir el alcalde municipal, el secretario de Gobierno, el personero municipal, el representante de la Defensoría o del defensor de familia / comisario de familia/ inspector de policía, el representante Centro Zonal y oficinas del ICBF, la Policía de Infancia y Adolescencia y las autoridades indígenas.

Pese a lo anterior, se registraron avances en la operatividad del mecanismo y en el desarrollo de estrategias por parte de las entidades del nivel local y nacional. Según el XIII Informe sobre los avances de la Política Pública de Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto, 187 municipios cuentan con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementadas y 99 municipios disponen de un plan de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementados (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 335).

Adicionalmente, se avanzó en la implementación de instrumentos de intervención por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), encaminados a la generación de entornos protectores. Dentro de estos se encuentran el programa de promoción y prevención para la protección integral "Generaciones con Bienestar" y las estrategias: "Construyendo Juntos Entornos Protectores" y "Acciones Masivas de Alto Impacto social". En la Tabla 9 se indica el número de beneficiarios de los programas y de municipios en los que se implementaron estas acciones.

Tabla 9. Cobertura programa Generaciones con Bienestar 2011 – 2018

Año	Programa Generaciones con Bienestar		Estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores		Acciones Masivas de Alto Impacto Social	Acciones Masivas Prevención del Reclutamiento	
	Cupos	Municipios	Niños intervenidos	Municipios intervenidos	Número de NNA atendidos	Número de NNA atendidos	Número de municipios intervenidos
2012	191.009	687	La estrategia inició en 2015		La estrategia inició en 2015	La estrategia inició en 2016	La estrategia inició en 2016
2013	210.825	802					
2014	199.979	855					
2015	206.723	961			14.574		
2016	117.214	686	3.410		20.000	2.400	20
2017	201.985	847	15.213	433	19.469	4.800	26
2018	185.150	870	23.442	455	9.640	2.500	11
Total	1.419.865	961	42.065	888	63.683	9.700	57

Fuente: Reporte MSYF Cierres Vigencias 2010-2017/ Programación Vigente a 31 de marzo de 2018. Dirección de Planeación y Control de Gestión ICBF, 2018, citado por la Unidad para las Víctimas, 2018.

Como puede identificarse en la Tabla, los programas a cargo del ICBF en la materia se fueron ampliando a partir de 2015, dándose un énfasis muy importante al fortalecimiento de las condiciones del entorno comunitario de los niños, niñas y adolescentes. Por su parte, las acciones de la Fuerza Pública apuntaron a persuadir a los niños, niñas y adolescentes de manera individual sobre los efectos de la vinculación a grupos a partir de espacios radiales y campañas (Defensoría del Pueblo, 2014).

Intervenciones del Ministerio de Defensa y de la Fuerza Pública

Otro ámbito en el que intervienen las Fuerzas Militares, en el marco del componente de prevención y protección, es el desarrollo de estrategias para avanzar en el control de los territorios y de esta manera garantizar condiciones de seguridad. Desde la expedición de la Ley de Víctimas, las Fuerzas Armadas asumieron un rol importante en el desarrollo del componente de prevención, recayendo en estas la implementación de estrategias de seguridad e intervenciones para facilitar la puesta en marcha de los mecanismos de reparación. En especial, son las responsables de emitir los conceptos de seguridad que se requieren para avanzar en los procesos de retorno y reubicación, al tiempo que deben acompañar el desarrollo de otras estrategias de prevención.

El proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 coincidió con un proceso de transformación del Ejercito nacional orientado a replantear la estrategia para combatir a los grupos al margen de la ley, en el que se incorporaron nuevas tecnologías y se adoptaron nuevas preocupaciones en materia de seguridad nacional y frente a la modernización de esta institución y su quehacer ante el desarrollo y posterior firma del Acuerdo de Paz con las FARC. En consecuencia, a partir de los planes estratégicos del sector defensa y los últimos dos planes de desarrollo se pusieron en marcha el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” y “Victoria Plus”, en 2017 y 2018, respectivamente, así como el Plan “Horus”, siendo este último una apuesta por estrechar los lazos con la comunidad habitante en aquellas zonas que han estado afectadas por el conflicto armado (Gobierno de Colombia, 2018).

En este marco la ofensiva militar se dirigió contra los Grupos Armados Organizados (GAO), denominados ELN, Clan del Golfo, Puntilleros, Pelusos y el GAO residual, estableciéndose una ruta para la caracterización de los riesgos y en consecuencia el combate o mitigación de estos mediante las operaciones militares. A partir de lo anterior, se determinaron las “Áreas de Atención Prioritaria”, siendo estas divididas en once terrestres y dos marítimas, abarcando 160 municipios priorizados a partir de las variables de afectación o factores de inestabilidad, incluyendo dentro de ellas

el desplazamiento forzado, el despojo y abandono de tierras, como respuesta a las ordenes emitidas en el Auto 373 de 2016.

Asimismo, en las intervenciones realizadas, entre 2017 y 2018, se tuvieron en cuenta otros factores como las antiguas zonas de influencia de las FARC, las economías ilícitas, narcotráfico, extorsión, contrabando, tráfico de armas, interferencia en procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, desplazamiento forzado, minas antipersonal e infraestructura critica, la presencia de los entonces existentes espacios Territoriales de Capacitación y reincorporación, las alertas tempranas e informes de la MAPP-OEA.

Los municipios intervenidos por el Ejército nacional en el "Plan Guerra 2017" coincidieron en su mayoría con los identificados en el Auto 373 como los más expulsores de población para los años 2014 y 2015, con lo cual se dio una respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional. Además de ello, se desarrolló el Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización (SIRIE), con el objeto de monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en la seguridad en las diferentes regiones de la geografía colombiana y tomar las acciones operacionales correspondientes. A partir de los insumos dados por este sistema se han tomado acciones inmediatas, tales como la realización de consejos de seguridad, reuniones directas con autoridades civiles y líderes sociales e investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.

A partir de los elementos expuestos se identifica que, durante el periodo 2012-2019, las Fuerzas Armadas y la Policía han venido atendiendo los requerimientos efectuados por la Corte Constitucional de protección de la población desplazada, fortaleciéndose las acciones contra los grupos armados, la intervención en el acompañamiento a la implementación de mecanismos de reparación y a las acciones humanitarias. Específicamente, viene cumpliéndose con las obligaciones relacionadas con la emisión de los conceptos de seguridad frente a los procesos de retorno y la articulación con la Unidad para las Víctimas en el desarrollo de las respuestas ante situaciones de crisis humanitaria, como consta en los informes presentados a la Corte Constitucional (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 232).

- Acciones en materia de prevención urgente

La prevención urgente abarca un conjunto de acciones orientadas a desactivar las amenazas contra los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y para mitigar los efectos de las violaciones que se lleguen a materializar. Dentro de estas se encuentra la formulación e implementación de

los planes de contingencia, el desarrollo de sistemas de información para la identificación de fuentes de riesgo y la activación de respuestas, la elaboración de documentos de análisis de riesgo, la definición y puesta en marcha de medidas de coordinación interinstitucional, el desarrollo de medidas para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales y la ejecución de acciones de atención y asistencia humanitaria ante emergencias humanitarias. A continuación, se identificarán los avances efectuados frente a estos aspectos.

Acciones de monitoreo y desarrollo de Planes de Contingencia

En este marco, la Unidad para las Víctimas asumió el proceso de acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación de los planes de contingencia y el monitoreo y sistematización de las alteraciones al orden público y las violaciones de derechos humanos a través de la Bitácora diaria de eventos de violencia asociados al conflicto armado, instrumento en el que se registran las situaciones publicadas en prensa y las reportadas por funcionarios de la entidad y organismos humanitarios presentes en los territorios. A partir de esta información se activan los mecanismos de atención de emergencias humanitarias y se brindan insumos para los análisis de riesgo nacional, departamental y municipal.

Entre 2012 y julio de 2019 se realizaron 2.687 bitácoras, que registraron 66.995 eventos: 20.002 acciones contra la población civil y sus bienes y 4.863 acciones armadas, al tiempo que se produjeron 128 documentos técnicos, descriptivos o analíticos, sobre la dinámica del conflicto armado, el comportamiento de la victimización y la respuesta humanitaria y se realizaron siete mediciones del Índice de Riesgo de Victimización (IRV), (Unidad para las Víctimas, 2019). Estos instrumentos se constituyeron en insumos para la planeación y diseño de intervenciones orientadas a reducir el riesgo de victimización por violaciones de derechos humanos, utilizados tanto por autoridades locales, entidades del Gobierno nacional y organizaciones de la sociedad civil.

De estos instrumentos sobresale el Índice de Riesgo de Victimización (IRV), que permitió disponer de una herramienta tecnológica que facilita: identificar la exposición de los municipios a la posibilidad de ocurrencia de situaciones de victimización (a partir de la articulación proveniente de diversas fuentes); establecer comparativos de la situación que se presenta en los municipios del país y tomar decisiones para el desarrollo de políticas de prevención. Por tal motivo fue escogido como una de las iniciativas finalistas en los Premios a la Innovación Pública Digital Índigo+2016, concurso organizado por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Centro de Innovación Pública Digital.

Por otra parte, la Unidad para las Víctimas diseñó la metodología de elaboración de los Planes de Contingencia para atender a las posibles emergencias que se producen en el marco del conflicto armado, y brindó orientación y apoyo técnico a las entidades territoriales en los procesos de adopción e implementación de estos instrumentos. Para ello efectuó procesos de asistencia técnica territorial, mediante los cuales se pretendió mejorar la capacidad de respuesta institucional de las autoridades locales en el cumplimiento de sus responsabilidades de entrega de Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata. En la Tabla 10 se indican el número de entidades territoriales atendidas entre 2012 y 2019.

Tabla 10. Entidades territoriales asistidas técnicamente para la elaboración y/o actualización de Planes de Contingencia

Año	Número de entidades territoriales asistidas técnicamente
2012	87 municipios (59 focalizados y 28 por demanda)
2013	378 municipios (80 focalizados)
2014	141 municipios (80 focalizados)
2015	365 entidades territoriales
2016	620 entidades territoriales
2017	512 entidades territoriales
2018	935 entidades territoriales
2019	729 entidades territoriales (13 departamentos y 717 municipios)

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

El apoyo brindado a las entidades territoriales se tradujo en que actualmente se cuente en cada una de ellas con un Plan de Contingencia, como instrumento orientador para la atención de situaciones de amenaza y riesgo y de gestión de las crisis humanitarias. Sin embargo, se han presentado situaciones en las zonas donde se mantienen dinámicas de conflicto que ponen en evidencia que las estrategias y la respuesta institucional incorporada en dichos instrumentos no funciona como debería operar. En algunas circunstancias esto se relaciona con la carencia de presupuesto por parte de las entidades territoriales para atender a la dimensión de los fenómenos, mientras que en otras situaciones se debe a fallos en la planeación local y a la falta de interés por parte de las administraciones de incorporar medidas al respecto. Esto lleva a que cuando se presentan emergencia no se dispone de herramientas para atenderlas.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo evidenció en el Informe de Riesgo 010-2017 y la Alerta Temprana No. 026 de 2018 del 28 de febrero que, al cotejar con las entidades territoriales sobre el estado de los planes de contingencia, estas indican que dichos instrumentos o están desactualizados o no han realizado ninguna

asignación presupuestal para la implementación de medidas orientadas a prevenir y/o brindar una respuesta adecuada y oportuna.

En los ejercicios de seguimiento efectuados por la CSMLV se identificó que en algunos casos analizados no se evidencia articulación entre estos instrumentos y los planes de desarrollo local y los PAT, pese a que es una obligación que estos instrumentos se encuentren concatenados. A esto se añade los tiempos que toma la activación de los mecanismos de subsidiariedad y corresponsabilidad, con lo cual se retrasa la atención a las comunidades afectadas por situaciones de emergencia y la posibilidad de brindar una respuesta oportuna.

Pese a las dificultades señaladas, la Unidad para las Víctimas avanzó durante el periodo 2012-2019 en el diseño e implementación de mecanismos para la coordinación para la prevención y atención de emergencias. A partir de estos verificó 6.002 emergencias humanitarias en el territorio nacional, coordinó la atención de 499 emergencias humanitarias masivas, atendió a 42.676 hogares expulsados en las emergencias coordinadas y llevó a cabo 1.570 misiones humanitarias para la atención de emergencias humanitarias (ver Tabla 11). A partir de estas intervenciones el Estado acató su responsabilidad de ofrecer una respuesta ante la consumación de hechos victimizantes y derivo aprendizajes que llevaron al ajuste del modelo de atención.

Tabla 11. Acciones implementadas por la Unidad para las Víctimas en materia de prevención urgente 2012-2019: Atención de emergencias humanitarias

Año	Verificación de emergencias humanitarias	Atención de Emergencias Humanitarias Masivas	Hogares expulsados en emergencias atendidas	Misiones humanitarias para la atención de emergencias humanitarias.
2012	1108	94	7842	267
2013	1067	85	6407	256
2014	918	54	3791	192
2015	685	54	3787	154
2016	637	49	3478	258
2017	425	54	4197	149
2018	516	76	8654	183
2019	646	33	4520	111

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

Acciones para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

Entre 2012 y 2018, la Unidad para las Víctimas implementó un mecanismo de apoyo dirigido a las entidades territoriales, con la finalidad de fortalecer sus capacidades para atender y asistir a la población víctima y potenciar el trabajo comunitario y la reconstrucción del tejido social. A través de esta herramienta, denominada Proyectos de Infraestructura Social y Comunitaria, se suministraron materiales y/o mobiliario físico para la construcción y/o mejoramiento de infraestructura social y comunitaria local, principalmente en territorios rurales y de difícil acceso en diferentes regiones del país. En total se ejecutaron un total de $66.003 millones de pesos, entre octubre de 2012 y diciembre de 2019 (ver Tabla 12), siendo 2018 el año en el que se registró una mayor inversión durante todo el periodo, casi duplicando la inversión realizada el año anterior.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, se destacan por el impacto generado y la activa participación comunitaria registrada en el proceso las intervenciones realizadas en Cauca –construcción del Sitio de Asamblea Permanente (SAP)–, Arauca (construcción del Aula para la Memoria en la vereda Los Carraos, en el municipio de Tame), Casanare (mejoramiento de la cancha deportiva en la vereda La Aguada), Antioquia (dotación de instituciones educativas en Vigía del Fuerte), Nariño (construcción del centro comunitario en el municipio de Policarpa), Guainía (construcción del centro comunitario) y Chocó (centro comunitario en Cheté, punto medio del Consejo Comunitario Renacer Negro).[51]

Tabla 12. Proyectos de infraestructura social y comunitaria apoyados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Vigencia	Municipios*	Monto infraestructuras (Cifras en millones de pesos)
2012	46	$6.005
2013	84	$5.565
2014	129	$8.862
2015	74	$5.421
2016	128	$8.703
2017	79	$7.452
2018	76	$14.147
2019	81	$9.848
TOTAL		$66.003

Fuente: Red Nacional de Información, 2020. *La cifra total de esta columna no debe ser totalizada; el municipio pudo haber sido referenciado en este conteo tantas veces como ha recibido un beneficio en el mismo o diferente periodo. Corte 31 diciembre 2019.

[51]La información correspondiente a los proyectos que tuvieron mayor impacto fue tomada del informe disponible en la página web de la Unidad para las Víctimas. Recuperado de: https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/asistencia-humanitaria/infraestructura.html Consultado el 5 de mayo de 2020.

Adicionalmente, en el periodo 2012-2018, la Unidad para las Víctimas apoyó la ejecución de iniciativas y proyectos orientados a disminuir la vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado, a partir del fortalecimiento de su capacidad de respuesta frente a este, mediante la entrega en físico de insumos (semillas, herramientas, alevinos, entre otros) que les permitiesen avanzar de un proyecto de seguridad alimentaria a uno productivo (RNI, 2020). En total se invirtieron $8.472 millones de pesos, siendo los años 2012, 2016 y 2018 los periodos en los que se realizó una mayor inversión de recursos para acompañar estas iniciativas (ver Tabla 13).

Tabla 13. Proyectos agropecuarios apoyados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Vigencia	Hogares*	Monto infraestructuras (Cifras en millones de pesos)
2012	5.678	$1.025
2013	1.547	$490
2014	2.204	$491
2015	2.001	$759
2016	2.839	$1.283
2017	2.949	$1.021
2018	2.428	$1.862
2019	1.886	$1.531
TOTAL		$8.472

Fuente: Red Nacional de Información, 2020.

* La cifra total de esta columna no debe ser totalizada, el hogar o la persona pudo haber sido referenciada en este conteo tantas veces como ha recibido un beneficio en el mismo o diferente periodo. Corte: 31 diciembre 2019.

En la siguiente sección se caracterizan las acciones implementadas en materia de protección, identificando los avances alcanzados y dinámicas que se presentan en torno a estas, tomando como referente las dimensiones de intervención (individual, colectiva, protección de tierras), las medidas contempladas para la atención a poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, tales como mujeres y grupos étnicos, y las instancias establecidas para la coordinación de las entidades involucradas.

- Acciones en materia de protección: análisis por ámbitos (modalidades) de intervención

En el periodo 2012 - 2019, las acciones definidas por el Estado colombiano para hacer frente a los riesgos contra la vida y la integridad y seguridad personal a los

que se encuentran expuestos grupos poblacionales específicos transitaron de la aprobación y puesta de un “Programa de protección para defensores de derechos humanos, víctimas y testigos”, centrado en la protección de individuos, al reconocimiento y desarrollo de esquemas de protección dirigidos a colectivos y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, dada sus características étnicas y de género, así como frente a tierras y territorios afectados por el conflicto armado.

Tabla 14. Número de protegidos entre enero de 2012 y marzo 2018

Año	Total Protegidos	Variación
2012	6.384	N/A
2013	7.511	18 %
2014	9.638	28 %
2015	11.888	23 %
2016	6.384	46 %
2017	6.245	2 %
2018	6.511	4 %

Fuente: Oficina de Planeación de la UNP, citado por Gobierno de Colombia, 2018.

De esta forma, en el marco del proceso de implementación de este programa se fueron introduciendo ajustes. Esto como respuesta a los requerimientos planteados tanto por los sujetos objeto del programa, como por parte de la Corte Constitucional a través de los Autos de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025. Así surgieron e implementaron rutas especiales de protección, adicionales a la ruta individual, para hacer frente a la vulnerabilidad en la que se encuentran varios grupos poblaciones y actores relacionados con la defensa de los derechos humanos en general y de las víctimas del conflicto armado. Estas son la ruta de protección con enfoque de género, la ruta de protección colectiva y las rutas de protección a personas víctimas y a líderes de restitución de tierras.

Para ello la UNP creó grupos de trabajo para cada una de las poblaciones objeto del programa y fortaleció sus oficinas regionales durante los últimos dos años, dando respuesta a las recomendaciones e inquietudes expresadas por las mesas de víctimas y organizaciones sociales frente a la falta de articulación de las medidas con las necesidades de los sujetos objeto de protección, sus expectativas y las condiciones de los territorios donde residen.

Para la operación del Programa de Protección ha jugado un rol importante las instancias de coordinación interinstitucional, las cuales han sufrido algunas modificaciones a través del tiempo en cuanto a su denominación y estructura, a partir de los intentos en simplificar su operación, dado que en ellos han confluido los mismos actores.

En la implementación del programa se han identificado algunas demoras y falencias en el acceso a la información requerida para el desarrollo de los análisis de riesgo, motivo por el cual se establecieron estrategias de cooperación entre la UNP con entidades como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, personerías municipales y administraciones locales, con la finalidad de hacer más ágil el intercambio de información de amenazas y riesgo (Gobierno de Colombia, 2018).

Además de lo anterior, se llevaron a cabo los Comités de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), para mujeres, colectivos y extraordinarios, a partir de los cuales se establecieron las medidas para estos grupos poblacionales y se emprendió un proceso de reingeniería de la UNP, a partir de los lineamientos establecidos en el "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" y de lo acordado en el "Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos", suscrito entre el presidente de la República, el Ministerio Público y organizaciones sociales en Apartadó (Antioquia), como respuesta a la necesidad de fortalecer las medidas de prevención y protección a las personas y comunidades en riesgo, en particular a víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos.

En los últimos años se ha manifestado, desde diversos sectores sociales la necesidad de fortalecer la implementación de las medidas de protección, su oportunidad de respuesta, la manera como se efectúan las valoraciones del riesgo y la definición de las medidas a asignar, considerando en estos procesos la participación de las víctimas.

Como consecuencia de estos procesos se formuló el PAO en 2018, que propone un esquema de coordinación y simplificación de instrumentos para la intervención en los territorios priorizados, y se inició un proceso de concertación tendiente a formular la "Política Pública de Protección Integral y Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos" en 2019, con la participación de varias organizaciones sociales que no ha concluido. En enero de 2020 se reportan como logros del PAO: la realización de 111 sesiones del CIPRAT, en respuesta a las 56 alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, entre el 8 de agosto de 2018 y el 4 de Julio de 2019, la captura de 12 de los 31 criminales más buscados y la identificación de 51 autores intelectuales de homicidios contra líderes sociales.

No obstante, se identifican varios retos frente a la efectividad del PAO, como es superar la dispersión de instancias y de acciones en en materia de protección; así como respecto a su articulación con las medidas e instancias definidas en los decretos 1581 de 2017 y 660 de 2018, y con otras disposiciones que junto con esta

última integran el componente de garantías de seguridad que trajo consigo el Acuerdo de Paz. Para solucionar esto para la vigencia 2020, el PAO cuenta con un proyecto de inversión que le permite no sólo alinear sus acciones de articulación y coordinación, sino desarrollar actividades propias para la incidencia directa en territorio, observando los lineamientos dispuestos en los decretos mencionados.

Por tanto, se mantiene como uno de los retos del componente lograr la efectividad de las medidas de protección establecidas, lo cual supone fortalecer su implementación y revisar las causas estructurales generadoras de las situaciones de riesgo que se relacionan con el acceso a la justicia, su efectividad y capacidad de sanción.

Este desafío resulta aún más complejo si se tiene en cuenta que alrededor del Acuerdo de Paz y su implementación se activaron distintos factores que están afectando la seguridad de las poblaciones, tales como la lucha entre organizaciones armadas por ocupar los vacíos de poder y de regulación dejados tras la salida de las FARC, el surgimiento de nuevas conflictividades y tensiones a nivel local e intracomunitario, que anteriormente estaban latentes, y el reacomodamiento de los actores políticos y sociales (FIP, 2018).

Por tanto, un asunto que debe tramitarse es la articulación de dichos mecanismos con las rutas y herramientas existentes que, como se ha anotado, adolecen de problemas de oportunidad en la respuesta que brindan. Con el Acuerdo Final se crearon el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política[52], la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad[53], la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, el Cuerpo de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección[54], el "Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios"[55], el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida[56] y la Comisión Intersectorial para Respuesta Rápida de Alertas Tempranas (CIPRAT). Sin embargo, no se dispone hasta el momento de seguimientos a profundidad sobre el desenvolvimiento e impactos de estos mecanismos, cuya implementación quedó supeditada a las acciones definidas en el PAO.

[52] Decreto Ley 895 de 2017.
[53] Decreto Ley 154 de 2017.
[54] Decretos 2009 y 300 de 2017.
[55] Decreto 660 de 2018.
[56] Decreto 2124 de 2017.

Por otra parte, en el seguimiento al Programa de Protección y sus rutas se ha manifestado por parte de las organizaciones de víctimas y las entidades del Ministerio Público la dificultad que supone para su operación la continuidad de la presencia de actores armados en los territorios. Esta situación afecta la confianza que se tiene para presentar denuncias y activar mecanismos de protección, dadas las debilidades de las instituciones locales que se registran en algunos territorios, y la posibilidad de atender denuncias y establecer medidas efectivas. Junto con esta situación se identifica que se mantiene el desconocimiento por parte de funcionarios y autoridades locales sobre el funcionamiento de las rutas y los procedimientos existentes, con lo cual se generan incertidumbres para quienes inician estos procesos y con ello se afecta la credibilidad en su efectividad.

Para hacer frente a esta situación se ha venido trabajando en el último año en una reingeniería del programa con la que se espera la reducción de los tiempos que se manejan entre la presentación de la solicitud y la entrega de las medidas, lo cual en algunos casos puede tardar alrededor de tres meses (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 41). En este ajuste se pretende, a su vez, fortalecer la implementación de los enfoques diferenciales y los protocolos para todo el desarrollo del proceso, atendiendo a las demandas planteadas por las organizaciones de víctimas de que exista una mayor consideración de las dinámicas locales que se registran en sus lugares de residencia y que condicionan la efectividad de los mecanismos que les son asignados.

Medidas para la protección de grupos poblacionales en especial situación de vulnerabilidad

Mujeres víctimas del conflicto armado

La protección de las mujeres víctimas del conflicto armado, en especial de quienes han sido desplazadas por la violencia y ejercen liderazgos o integran organizaciones sociales, es una obligación adoptada por el Estado colombiano a partir del reconocimiento del impacto desproporcionado de género ocasionado por conflicto armado a esta población y del incremento del nivel de riesgo que supone para estas el ejercicio de actividades de defensa y promoción de Derechos Humanos. Esta situación llevó a su consideración como sujeto de especial protección constitucional, atendiendo a los compromisos adquiridos con la suscripción de la "Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (CEDAW) y a las órdenes proferidas en los Autos de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015 y 737 de 2017.

Los autos señalados permitieron identificar factores de riesgo que afectan la vida y los derechos de las mujeres en zonas de conflicto[57], definir programas específicos para la atención de mujeres víctimas (13 programas) y la adopción de dos presunciones constitucionales por parte de las autoridades que conciernen a la atención a las mujeres víctimas dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, siendo estas: la vulnerabilidad acentuada y la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia hasta que se compruebe la autosuficiencia integral en condiciones de dignidad.

Asimismo, con la promulgación del Auto 737 de 2017, que ordena entre otras cosas,

> *Remitir un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en esta providencia, sobre la cual sea posible verificar que los impactos de las medidas adoptadas por las entidades concernidas, se traducen en una mejora significativa del goce efectivo de los derechos fundamentales de esta población (pág. 68).*

Desde la construcción de la línea base, fue necesario tener en cuenta que este es un proceso de constante mejoramiento que evaluará su progreso según los resultados que brinde el ejercicio, en primer lugar, se realizó un pilotaje, liderado por la Unidad para las Víctimas, que identificó las dificultades y falencias al momento de hacer la medición de los indicadores propuestos, y a partir de los mismos se realizaron los ajustes necesarios a la propuesta inicial. En este sentido, el alcance de esta herramienta responde a las funciones y estructura que tiene cada uno de los actores involucrados, a la coyuntura temática a nivel nacional e internacional, y

[57] El Auto 092 identifica 10 riesgos, estos son: "(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los Derechos Humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afro descendientes; (x) El riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento".

siempre estará sujeto a la calidad, disponibilidad y vigencia de la información usada para la medición de los indicadores contemplados.

Es importante resaltar que para la medición de los indicadores se realizan desagregaciones por curso de vida, discapacidad, pertenencia étnica y zona de ubicación; se presentan los universos y numeradores que definieron el cálculo de los indicadores presentados. De igual manera, es relevante mencionar que los resultados obtenidos son contrastados con los calculados para los años 2016, 2017 y 2018 (línea base), como método de control y calidad, y con el propósito de identificar dificultades y falencias al momento de hacer la medición de los indicadores propuestos. Se anexan los resultados de la medición con corte a 31 de diciembre de 2019 para los 10 riesgos que se relacionen en el Auto 092 de 2008 (ver anexo 7).

De acuerdo con lo anterior, los resultados de la línea base están siendo calculados anualmente, y para el 2019 se incluyen en el informe anual como seguimiento y avance de los IGED. Una de las primeras intervenciones realizadas por el Gobierno nacional fue la implementación de algunas medidas de protección para mujeres lideresas víctimas del conflicto armado, atendiendo a lo dispuesto al Auto 200 de 2017 y la respuesta favorable dada a la petición presentada por organizaciones de mujeres el 7 de marzo de 2011 de contar con un espacio de evaluación de riesgo y recomendación de medidas especiales para las mujeres en la Mesa Nacional de Garantías sobre Defensoras de Derechos Humanos y Lideresas. Esto ante la necesidad de atender los riesgos derivados de la condición de género identificados para las mujeres que ejercían liderazgos en representación y a favor de la población desplazada. Lo anterior se formalizó mediante la expedición de la Resolución 0805 de 2012, “por la cual se expide el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011”.

Dicho instrumento se constituye en un logro en el desarrollo de intervenciones dirigidas a la protección de las mujeres, si se tiene en cuenta que a partir de él fue posible constituir un espacio de dialogo entre las entidades gubernamentales y las representantes de las mujeres víctimas defensoras de derechos humanos para la discusión del programa integral de garantías, así como crear una instancia específica para la evaluación de los riesgos a los que está expuesta esta población y responder a las solicitudes de riesgo, siendo esta el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para Mujeres (Ministerio del Interior, 2018).

Otro logro alcanzado en el proceso de inclusión e implementación de medidas de protección para las mujeres víctimas del conflicto armado fue la expedición, luego de un proceso participativo, del documento CONPES 3784 de 2013. Mediante este se definieron lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y se pretendió: contribuir al cumplimiento de objetivos como la garantía, protección y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas, a partir de la producción y fortalecimiento de las estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones; la protección de los derechos de las mujeres y las garantías de no repetición; la promoción del ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas y el fortalecimiento de la articulación institucional de la oferta dirigida a las mujeres víctimas del conflicto armado[58].

Sin embargo, en la respuesta dada por el Gobierno nacional al documento CONPES 3784 de 2013, se presentaron varias observaciones por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en las que se indica la necesidad de ampliar la vigencia de este instrumento, cuya ejecución terminó en 2015, e implementar los planes que en su momento requirió la Corte Constitucional. Ante estas circunstancias, se planteó el compromiso de actualizar la política pública dirigida a mujeres víctimas del conflicto, tarea que inició con la creación de unos criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque de género en esta política.

Esta labor implica el diseño y puesta en marcha de un mecanismo de forma que de continuidad a las garantías implementadas para la protección de las mujeres.

A partir de estas directrices, la respuesta del Gobierno nacional se orientó a la implementación de medidas en materia de atención psicosocial y salud integral, dirigidas a sobrevivientes de violencia sexual y la adopción de un enfoque

[58] En este instrumento se establecieron tres objetivos, siendo estos: i) Generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres, y garantías de no repetición, que incluyó como estrategias la implementación de acciones de prevención de la violencia sexual dirigidas a mujeres en zonas de alto riesgo de victimización, desarrollar intervenciones de prevención frente a los riesgos de vulneraciones particulares y la implementación de acciones de protección integral de las mujeres víctimas. ii) Promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales. Al respecto se incluyeron como estrategias el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel nacional y territorial para prevenir las acciones de discriminación, exclusión y estigmatización de las mujeres en contextos de conflicto armado, promover la participación de las mujeres en procesos de toma de decisión e implementar para superar las barreras de acceso de las mujeres víctimas en sus derechos frente a la tierra. iii) Fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado. Para ello se plantearon dos estrategias que incluyen el fortalecimiento y articulación de esfuerzos para la implementación del enfoque diferencial de género en las medidas de atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado y la definición de lineamientos para la atención, asistencia y reparación integral a la política pública del conflicto armado, respetando sus particularidades étnicas, atareas, de discapacidad y condición de género.

interseccional o de discriminación compuesta como base para la estructuración de las intervenciones a favor de esta población, que reconoce la mayor vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres pertenecientes a grupos étnicos y en situación de discapacidad y define medidas específicas para esta población. Sin embargo, los progresos al respecto no pueden ser identificados, ya que no se disponer de mecanismos de monitoreo y seguimiento, siendo esta limitante identificada por los órganos de control y de la propia Corte Constitucional, frente a la cual se ha requerido establecer una línea base.[59]

Por otra parte, es importante destacar que, durante los meses de septiembre de 2015 y febrero de 2016, se implementaron varias medidas para dar cumplimiento a los requerimientos del Auto 009 de 2015, tales como el desarrollo de estudios sobre los factores que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado[60] y el establecimiento de espacios de diálogo con organizaciones de mujeres; esto con el fin estudiar y analizar las complejas situaciones de violencia sociopolítica y de las necesidades recurrentes de protección que afrontan las mujeres defensoras de derechos humanos en sus contextos regionales. Por último, se adelantaron espacios de trabajo para incorporar la mirada diferencial de mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas en los citados estudios.

Como resultado de lo anterior, se conformó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, a través del Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016 del Ministerio del Interior[61]. Esta se definió como una instancia de alto nivel encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías. Sin embargo, durante tres años no se avanzó en su operatividad. Solo hasta el 9 de junio de 2019 se desarrolló la primera sesión de esta instancia y se definió un cronograma de trabajo para la construcción del plan de acción 2019-2022 (Ministerio del Interior, 2020).

Por otro lado, en lo que respecta a la gestión de la UNP para dar la atención a las solicitudes de protección las mujeres víctimas del conflicto, esta entidad reportó en el Informe del Gobierno Nacional al Congreso de la República el desarrollo de varias

[59] Auto 737 de 2017 de la Corte Constitucional.
[60] En 2015 el Ministerio del Interior, a través del Convenio de Asociación N° M-1131 de 2015, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, contrató el diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del Auto 009 de 2015 (Ministerio del Interior, 2019).
[61] Esta Comisión está integrada por los Ministerios del Interior, Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Educación, Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad.

acciones adicionales a la ruta de protección para fortalecer la prevención y protección de esta población, tales como la inclusión de variables de género en el instrumento técnico de valoración del riesgo, la capacitación a los funcionarios sobre las necesidades diferenciales de esta población, la constitución de un grupo de asistencia psicológica primaria para la atención de las mujeres que por su estado psicológico lo requieran en las etapas del proceso de protección y la reglamentación de procedimientos específicos para la atención de los casos de mujeres (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 311). Así mismo, en el Informe de Gestión del II semestre de 2019, esta entidad señala que viene implementando con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) un proyecto orientado al fortalecimiento de la implementación de los enfoques diferenciales étnico y de género (UNP, 2019, pág. 7).

En cuanto a la gestión de la UNP frente a esta ruta, se reporta que entre 2012 y 2018 se celebraron 39 Comités de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para Mujeres, donde se validaron 619 casos, de los cuales el 90% se calificaron con riesgo extraordinario y el 10% con riesgo ordinario (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 311); al tiempo que se brindó protección a 4.908 personas víctimas del conflicto armado y hasta marzo de 2018 se aprobaron 14.857 medidas, a favor de esta población (Gobierno de Colombia, 2018). Lo anterior indica que se ha efectuado un esfuerzo por atender a la demanda de las mujeres en situación de riesgo, en un contexto en el que se ha advertido un crecimiento de los niveles de riesgo a las que están expuestas las mujeres víctimas del conflicto y las lideresas sociales y defensoras de derechos humanos.

En los dos últimos años, de acuerdo con las 25 alertas tempranas emitidas en 2018 por la Defensoría del pueblo, se pudo constatar la ocurrencia de delitos sexuales en el marco del conflicto armado, 39 posibles casos de explotación sexual y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, y un incremento de las amenazas y homicidios contra mujeres defensoras de derechos humanos en 2019 con respecto al año anterior (CSMLV, 2019, pág. 65). Por tanto, esta situación pone en cuestionamiento la oportunidad de la atención de las solicitudes de medidas de protección y de los procesos de valoración del riesgo que se llevan a cabo e indican la necesidad de fortalecer las medidas existentes.

Mecanismos de protección colectiva

Como respuesta a la necesidad de disponer de un procedimiento claro que permitiese realizar las evaluaciones de riesgo colectivo y la ejecución de la ruta de protección colectiva, y de esta forma atender a las órdenes impartidas por la

Corte Constitucional en el Auto 266 de 2009, se expidió la Resolución 1085 de 2015, mediante el cual se adoptó el Protocolo para Implementar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. La finalidad de esta ruta es proteger de manera colectiva a grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, por lo cual se define como población objeto del programa de prevención y protección colectiva a los grupos, comunidades a las organizaciones sociales y políticas que cuenten con un reconocimiento jurídico o social como tal. Este debe ser acreditado previo a la sesión del CERREM-Colectivo donde se estudie el caso de protección colectiva[62].

Con esta intervención se dio un avance en la conceptualización de la protección colectiva, siendo está catalogada como una medida resultante de la evaluación integral del riesgo, en la que se analizan los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza y que implica la conformación de espacios de concertación de medidas con las comunidades o grupos objeto de protección. Para ello se definieron siete mecanismos: acciones de protección individual con impacto sobre el colectivo objeto de protección, apoyo a la infraestructura para la protección, fortalecimiento organizativo y comunitario, fortalecimiento de la presencia institucional, establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con las entidades que permitan disminuir el grado de exposición al riesgo colectivo, la promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y la formulación e implementación de estrategias que permitan contrarrestar las causas del riesgo y amenaza que se defina en el CERREM[63].

Entre 2015 y 2018 se realizaron veinte evaluaciones de riesgo colectivas que beneficiaron a nueve consejos comunitarios localizados en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó y Cauca, cuatro resguardos indígenas (tres localizados en Chocó y uno en Antioquia), una asociación de autoridades tradicionales indígenas, cuatro colectivos y una comunidad indígena. De los colectivos evaluados, cinco correspondían a reclamantes de tierras y dos a defensores de DDHH (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 313).

El reconocimiento e implementación de esta ruta se constituye en un progreso en el reconocimiento de la utilidad que pueden tener formas de protección colectiva para atender los riesgos que se presentan para comunidades

[62]Artículo 3, Resolución 1085 de 2015.
[63] Artículo 4, Resolución 1085 de 2015.

específicas por reconocerse como tal o ser parte de procesos organizativos que fortalece los vínculos entre sus miembros y con las instituciones gubernamentales. Sin embargo, se presentan varios retos en su operatividad derivados de la continuidad del conflicto armado y las posibilidades que se tienen en términos de recursos y articulación entre los actores involucrados.

Con el Acuerdo firmado con las FARC surgió la directriz de expedir el Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, incorporando una perspectiva étnica y cultural y garantizando el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, tales como la guardia indígena y la guardia cimarrona, por lo cual se avanzó en la formulación de dicho programa. Sin embargo, no es clara la manera como este instrumento se articula con la ruta de protección colectiva, siendo este un vació por subsanar.

En el diseño de dicho programa y su expedición mediante el Decreto 660 de 2018 no se efectuó referencia a las formas organizativas de las comunidades étnicas ni se desarrollaron procesos de consulta previa con las comunidades étnicas, lo cual generó algunas críticas, siendo un tema pendiente la identificación de sus avances.

Medidas de protección a las víctimas del conflicto, los líderes de restitución de tierras, territorios colectivos y los miembros de la mesas de participación efectiva de víctimas

Uno de los efectos de la implementación de la política pública de víctimas en el marco de la continuidad de dinámicas de violencia y conflictividad en los territorios ha sido el incremento de las situaciones de riesgo a las que están expuestas las víctimas que ejercen liderazgos al interior de sus comunidades, intervienen en las instancias de participación y en los procesos de restitución de tierras y de derechos territoriales. Sin embargo, frente a estas circunstancias, el Gobierno nacional ha respondido con el desarrollo de medidas de protección dirigidas a dichas poblaciones.

Entre 2012 y 2018 fueron aceptadas 10.240 solicitudes de protección de población reconocida como víctima del conflicto. De esta población 4.908 personas fueron catalogadas con nivel de riesgo extraordinario (2.030 mujeres y 2.848 hombres) y 30 en riesgo extremo. Así mismo, se aprobaron 14.857 medidas entre 2012 y el mes de marzo de 2018, de las cuales el otorgamiento de medios de comunicación y chaleco blindado equivalen en conjunto al 62% del total de dispositivos aprobados en favor de las víctimas en situación de riesgo, en contraste con las medidas de

botón de apoyo, apoyo de trasteo, vehículos blindados y vehículos convencionales, que entre todas representan el 10% (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 315)[64].

Tabla 15. Solicitudes de protección recibidas

Año	No. Solicitudes	Solicitudes aceptadas
2014	877	2.377
2015	2.979	1.666
2016	4.599	1.720
2017	4.028	1.480
2018	1.377	545
Total	13.860	7.788*

Fuente: Grupo de Solicitudes de Protección, citado por Gobierno Nacional, 2018.
*En la fuente citada se totalizan 10.240 solicitudes entre 2012-2018. En la elaboración de la tabla se excluyeron los datos de 2013 y 2014, considerando que no se reportó información sobre las solicitudes recibidas durante dichos años.

Como se observa en la Tabla 16, del total de víctimas del conflicto armado que fueron objeto de medidas de protección, 1.632 corresponden a afectados por el delito del desplazamiento forzado, 852 a víctimas de otros hechos victimizantes y 443 a víctimas que ejercían una condición de liderazgo. Así mismo, entre enero de 2012 y diciembre de 2019, se conocieron 2.633 incidentes de amenaza en contra de 2.341 personas reclamantes de tierras, tanto de la ruta individual como de la ruta colectiva, a quienes se les gestionó la ruta de protección ante la Unidad Nacional de Protección. De estos casos, 1.629 corresponde a hombres y 712 a mujeres.

[64] En la fuente consultada se aclarará que la cifra total de medidas cuantificadas entre 2012 y marzo de 2018 no incluye los vehículos o los hombres de protección del año 2012, ya que para dicho periodo solo se calculó el conjunto de los "esquemas de protección" sin desagregar.

Tabla 16. Víctimas con ponderación de riesgo extremo y extraordinario

Año población	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Incidentes de amenaza contra reclamantes de tierras	274	450	450	375	300	183	272	259	2.633
Víctimas del conflicto armado	13	253	102	131	251	78	28		856
Desplazados	225	210	437	424	92	190	54		1.632
Líderes de reclamantes de tierras		3	17			56	5		81
Líderes de población desplazada		4	87			200	47		338
Líder de víctimas			24						24

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras. Información que el Grupo de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad administra a través del intercambio con la Unidad Nacional de Protección y de su participación en las instancias en al cuales se analiza el nivel de riesgo de los reclamantes de tierras, tales como el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Recomendación de Medidas CERREM.

En el proceso de implementación de las medidas de protección a personas víctimas del conflicto, se ha detectado que quienes ejercen la condición de líderes y representantes de esta población se encuentran en una situación de particular riesgo y vulnerabilidad. Este es el caso de los miembros y líderes (coordinadores) de las mesas de participación efectiva de víctimas en los tres niveles territoriales.

Como lo señala la Defensoría del Pueblo (2017, pág. 25), la presencia y participación de los líderes de la población víctima en las mesas departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas otorga a sus integrantes más visibilidad, mayor capacidad de incidencia en la política pública, acceso a decisiones sobre la asignación y gasto de recursos, que los hace más vulnerables de recibir amenazas en su contra y de ser afectados por posibles violaciones a sus derechos fundamentales. Su nivel de riesgo resulta ser mayor con respecto a los demás líderes sociales y comunitarios, así como más frecuentes y focalizados.

De esta manera durante los tres primeros periodos de conformación de las mesas de participación efectiva, la Defensoría identificó 38 casos de amenazas contra

estas personas y la materialización contra tres líderes: dos fueron víctimas de homicidio en Tierralta y Valencia (Córdoba) en 2013 y uno en Calarcá (Quindío), durante 2014 (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 18).

A partir de los informes de riesgo y las notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo, esta entidad identificó en el estudio realizado sobre el riesgo al que están expuestos los miembros de las mesas de participación efectiva de víctimas, que los territorios donde resulta más compleja la participación de las víctimas en las mesas de participación corresponden a Bogotá (12 casos), Norte de Santander (9), Caldas (6), Boyacá (11), Cesar (7), Caquetá (7), Guaviare (7) y Antioquia (6), según los líderes entrevistados (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 38).

Así mismo, según esta misma fuente, los departamentos donde la UNP registró más solicitudes de protección a integrantes de las mesas de víctimas durante 2013 y 2015 fueron Meta (50), Bolívar (42), Nariño (36), Valle (36) y Tolima (35); otorgándose un total de 428 medidas de protección a integrantes de las mesas de participación de víctimas.

En la Alerta Temprana 026 de 2018 se reportaron en situación de riesgo las mesas departamentales de participación de víctimas de 13 departamentos (Amazonas, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Santander y Valle del Cauca); las mesas de participación de víctimas de los distritos de Barranquilla y de Cartagena y alrededor de 44 mesas municipales de participación efectiva[65].

Como consecuencia de esta situación y ante el incremento de las amenazas y situaciones de riesgo a la que se ven expuestos los representantes de las mesas de víctimas, los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas han efectuado recurrentemente el llamado a establecer mayores garantías para el ejercicio de la representación y participación de las víctimas del conflicto, y ajustar las medidas y mecanismos de protección implementados por la Unidad Nacional de Protección (Mesa Nacional de Víctimas, 2019). Por tanto, uno de los retos que se mantienen es fortalecer las respuestas que se ofrecen al respecto.

[65] Las mesas municipales de víctimas reportadas en riesgo son las de los municipios de: Carmen de Bolívar y Córdoba Tetón en Bolívar, Chiquinquirá, Mongua, Paipa, Sogamoso (Boyacá), La Dorada, Pensilvania y Pácora (Caldas), Tierralta y Puerto Libertador (Córdoba), Cauca, Cesar, Granada, Silvania y Cabrera (Cundinamarca), Neiva, Pitalito, Iquira, La Plata (Huila), Pivijay, Fundación, Santa Marta, Chibolo, El Piñón y Plato (Magdalena), Cantagallo, San Pablo, Barrancabermeja (Magdalena Medio), Tumaco (Nariño), Puerto Santander, El Zulia, Cúcuta, Villa del Rosario, Sardinata y Tibú (Norte de Santander), Armenia (Quindío), Belén de Umbría, Dosquebradas, Mistrató, Pereira (Risaralda), Bucaramanga, Cartago y Cali

Las denuncias se han producido en un contexto marcado por el incremento de las situaciones de riesgo y violación de derechos humanos, el asesinato de líderes sociales y de acciones criminales de organizaciones armadas ilegales que se disputan el control de los territorios dejados por las FARC, el control de las rutas de narcotráfico y el control de territorios estratégicos y sus recursos, a lo largo del país, que afecta principalmente a zonas como la costa pacífica nariñense, el Cauca, el noroccidente y suroccidente del país y el departamento de Arauca. En las Alertas Tempranas 025 de 2019 y 029 de 2019, la Defensoría del Pueblo reportó que 15 departamentos y 25 municipios del territorio nacional se encuentran en riesgo de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Contraloría General de la República, 2019) incluida la ciudad de Bogotá por efecto de la presencia de grupos armados[66].

En el periodo posterior a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto se ha registrado un incremento de las agresiones contra líderes sociales y situaciones de riesgo, que ha sido advertida por la Defensoría del Pueblo, a partir de la información recuperada en el SAT, mediante informes de riesgo, notas de seguimiento y la emisión de alertas tempranas.

Si bien la magnitud de las cifras que presentan estos informes no coincide entre sí, todos convergen en indicar que los líderes y miembros de organizaciones sociales enfrentan riesgos. Precisamente, a través de la Alerta Temprana 026 de 2018, emitida por la Defensoría del Pueblo, dedicada al reporte de la situación de líderes sociales, se establecieron los riesgos que afrontan 345 organizaciones y se estableció que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018, 282 líderes sociales y defensores de derechos humanos habían sido asesinados en Colombia.

Ante las circunstancias descritas se identifica que los mecanismos de prevención y protección requieren mejorar su impacto. Situación que ha sido reconocida por el Gobierno nacional y que originó el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna PAO en 2018.

Además de lo anterior, los bajos avances en la investigación, judicialización y sanción de las violaciones a los derechos humanos y de los crímenes y amenazas contra los líderes sociales y la población víctima se constituye en otro

[66] Frente a esta última se expidió la Alerta temprana No 23 de 2019 con el fin de que se adoptaran medidas de prevención y protección urgentes y efectivas para salvaguardar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de la población de las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy.

factor que indica la necesidad de avanzar en el propósito de brindar garantías de no repetición a las víctimas del conflicto.

Si bien la Fiscalía General de la Nación ha avanzado en el diseño e implementación de una estrategia de investigación y judicialización de homicidios contra defensores de derechos humanos e integrantes de organizaciones sociales, a partir de la expedición de la Directiva 002 del 30 de noviembre de 2017, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de Derechos Humanos en Colombia”, mediante la cual se esclarecieron el 53 % de los casos (Ministerio del Interior, 2018, pág. 18) las organizaciones sociales y la Defensoría del Pueblo han considerado la necesidad de fortalecer y hacer más eficaces las investigaciones y resultados de esta entidad.

Escenarios de coordinación y articulación para la prevención de violaciones de derechos humanos

En los nueve años que han transcurrido desde la implementación de la Ley 1448 de 2011, las instancias de coordinación interinstitucional y local han operado de manera permanente, desarrollándose en estas instancias planes de trabajo que han orientado la conducción del componente y la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.

En el caso del Subcomité Nacional de Prevención y Protección y Garantías de No Repetición, ha coordinado el desarrollo en territorio de jornadas de formación y difusión para fortalecer conocimientos, habilidades y destrezas en materia de Gestión Preventiva del Riesgo. Lo anterior considerando el bajo nivel técnico que existe a nivel territorial frente a esta materia. Así se priorizaron anualmente las regiones para intervenir mediante la asistencia técnica en materia de operación de los subcomités territoriales y la implementación de las medidas a cargo de las entidades territoriales.

Además de esta línea de trabajo, el subcomité impulsó la materialización de la ruta de protección colectiva, la adopción de medidas diferenciales para los reclamantes de restitución de tierras, la protección de bienes patrimoniales, protección de personas y colectivos, la seguridad de los procesos de retorno y reubicación, las garantías de no repetición, la protección de personas y colectivos, la garantía de los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad de los miembros de las mesas de participación y el desarrollo de lineamientos para promover la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial, existentes a nivel nacional y territorial (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 327-328); no obstante,

persisten obstáculos de articulación entre las instancias e instrumentos acá mencionados.

- Garantías de no repetición

En materia de garantías de no repetición, además del desarrollo de medidas de prevención a los grupos sociales en mayor condición de riesgo, se han implementado una serie de acciones encaminadas a la verificación de los hechos y a la difusión pública de la verdad, sin generar nuevos daños o situaciones de riesgo a las víctimas y testigos de violaciones de Derechos Humanos. En este sentido, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha desarrollado, entre 2012 y 2019, un total de 193 publicaciones en las cuales se ha pretendido avanzar en el aporte al esclarecimiento histórico del conflicto, el desarrollo de orientaciones pedagógicas, la reconstrucción de la memoria de distintas colectividades victimizadas (grupos étnicos, sujetos colectivos y grupos poblacionales) y la presentación de hallazgos sobre el fenómeno paramilitar. Esto en atención a lo dispuesto por la Ley 1424 de 2010 que creó el Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica (17 informes). Junto a estas acciones se han implementado otras medidas tales como el apoyo a 137 iniciativas de memoria, la documentación de 352.786 hechos victimizantes, el acompañamiento a 67 planes de reparación colectiva y 37 eventos de divulgación de procesos de memoria (CNMH, 2020).

Estas acciones han permitido identificar y conocer dinámicas del conflicto, el comportamiento de hechos victimizantes, los daños causados a individuos y comunidades, las responsabilidades de diferentes agentes y las modalidades y repertorios de violencia que se presentaron en diferentes zonas del país, así como las dinámicas de resistencia de las poblaciones frente a las afectaciones ocasionadas, incorporando las perspectivas diferenciales étnica, de género, edad y discapacidad. De esta manera, se dispone de informes temáticos que dan cuenta de los elementos señalados.

En el marco de la planeación y elaboración de los informes y acciones de recuperación de la memoria histórica se han construido metodologías de trabajo y lineamientos y orientaciones pedagógicas que han permitido posicionar a la memoria no sólo como un mecanismo de satisfacción que contribuyen a la reparación de las víctimas, sino como un bien público que permite la reconstrucción de las sociedades luego de procesos de violencia. En este marco, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) ha sido el referente para el desarrollo de acciones al respecto.

Es importante señalar que los desarrollos conceptuales y metodológicos alcanzados en materia de abordaje de los enfoques de género y discapacidad en los procesos de memoria por parte del CNMH, se remontan de los avances realizados por el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNMH, 2020).

No obstante, los avances alcanzados, hacen necesario dar una mayor visibilidad a los insumos producidos por el CNMH y garantizar su articulación con el desarrollo de las medidas de prevención a nivel territorial. En este ámbito, si bien las autoridades municipales y departamentales deben incorporar en los Planes de Acción Territorial medidas de reparación relacionadas con el otorgamiento de garantías de no repetición, incluidas acciones relacionadas con la memoria histórica, en algunos casos se presenta una limitada asignación presupuestal al respecto.

Con la adopción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto se constituyó, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición - SIVJRNR, el cual creó tres nuevas instancias, siendo estas: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBDP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Estas tres instancias tienen una vigencia limitada en el tiempo, en particular la CEV, cuyo mandato es de tres años y desarrolla acciones similares al CNMH.

Con la creación de estas instancias se planteó el reto de la articulación entre el CNMH con las tres instancias del SIVNJR, frente a lo cual se establecieron tres convenios interadministrativos de cooperación entre estas y el CNMH para el intercambio de información y su manejo. Sin embargo, ante el límite temporal de los mandatos del CNMH y de la CEV, se presentan desafíos frente a la continuidad de las acciones desarrolladas por estas entidades.

El CNMH en cumplimiento del inciso segundo del Artículo 148 de la Ley 1448 de 2011 adelanta los procesos necesarios para consolidar el Plan museológico del Museo de Memoria de Colombia - MMC en el cual se planteará la estructura de la institución del MMC y definirá una propuesta de cómo podrá ser administrada esa institución; y respecto al horizonte de tiempo de ejecución del Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad definido por la Ley 1424 de 2010 y que toma los testimonios de desmovilizados, de grupos armados organizados al margen de la ley, y de acuerdo al CONPES 3726 de 2012, específicamente de las AUC, ya que este dispone de su propio marco legal y no cuenta con un término límite

para su implementación, lo que hace importante poder aclarar su vigencia y alcance, tomando en cuenta las capacidades técnicas y operativas que el CNMH ha logrado en el transcurso de los 9 años de implementación de dicho mecanismo, el cual podría ser útil para el tratamiento de la población reintegrada de cualquier grupo armado organizado al margen de la ley, incluidos reintegrados de las FARC-EP. (CNMH, 2020).

- Avances en el desarrollo del componente de prevención y protección

A partir de la información presentada a lo largo de las secciones anteriores de este apartado, se puede constatar que se han alcanzado importantes avances en la institucionalización de medidas de prevención y protección, tales como la constitución de instancias y herramientas específicas que han guiado el diseño, implementación y seguimiento de planes y programas que llevaron a la definición de una política pública de prevención y protección en el marco del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto y a su integración con el Sistema Nacional de Derechos Humanos.

De esta manera, se ha reafirmado la responsabilidad del Estado en el desarrollo de medidas de prevención temprana y urgente, la atención de las situaciones de riesgo y amenaza a las poblaciones en general, teniendo en especial consideración a las poblaciones más vulnerables, y se ha avanzado en la consolidación de garantías de no repetición, a partir de la articulación interinstitucional e intersectorial.

En este marco, se identificaron una serie de variables y condiciones que facilitan o contribuyen a la persistencia de graves violaciones de Derechos Humanos e infracciones al DIH, que fueron clasificadas en dos sistemas: uno de carácter temático y otro de tipo institucional y social (Ministerio del Interior, 2019, págs. 68-70), dando lugar a un modelo en el que se contempló por un lado el desarrollo de estrategias e iniciativas encaminadas al reforzamiento de la capacidad de los actores institucionales y comunitarios para identificar, advertir y prevenir violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y por otro lado mejorar la coordinación intra e interinstitucional para el desarrollo de acciones de prevención, protección y de garantías de no repetición.

De esta forma, se adoptó un nuevo modelo de gestión preventiva de violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH[67] en el que se retomaron las herramientas

[67] En la estructuración de este modelo se contó con el apoyo de la OIM y jugo un rol clave el seguimiento realizado por la Corte Constitucional, ya que a través de sus órdenes y observaciones se establecieron ajustes a las medidas, rutas y acciones definidas por el Gobierno Nacional en el componente de prevención y protección, que propiciaron la adopción de enfoques diferenciales, el diseño y puesta de rutas especiales de protección para poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, tales como mujeres y colectivos, entre otros avances.

y capacidades con los que cuentan individuos, grupos y comunidades para la prevención y para garantizar la protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad; y se dispone de instancias para la participación de los líderes de la población víctima y las organizaciones que los representan en la estructuración de la política de prevención y de los mecanismos para la defensa y salvaguarda de sus derechos (Corte Constitucional, 2019).

De otra parte, se evidencia que la participación de las entidades territoriales en el desarrollo del componente de prevención y protección y articulación con el nivel nacional es limitada, pese a que en ellas recae el grueso de la implementación de las acciones al respecto, esto por sus capacidades institucionales. Si bien se han establecido los instrumentos definidos por el nivel nacional al nivel local, a partir de procesos de asistencia técnica, como se mencionó en otros apartados, estos carecen de recursos financieros, técnicos, administrativos y de gestión para su ejecución o presentan deficiencias técnicas en su formulación que los hacen inadecuados al momento que se requiere su activación. En este sentido los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No repetición territoriales no están jugando un rol clave en el seguimiento a la implementación de las medidas existentes, al igual que el Subcomité Nacional de Prevención que ha centrado su gestión en el desarrollo de lineamientos e instrumentos para la puesta en marcha de acciones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición sin la correspondiente estructuración de instrumentos se monitoreo y evaluación que permitan medir impactos.

A ello se suma la desconexión con los responsables de la operación de las rutas de protección que están a cargo del nivel nacional y el desconocimiento de las responsabilidades que se tienen frente a poblaciones vulnerables, en especial frente a los grupos étnicos, siendo importantes los esfuerzos que se han realizado para el tema étnico mediante la respuesta dada por el Gobierno nacional al Auto 266 de 2017, para que el nivel local se apropie del tema.

Pese a los progresos en la materialización de una respuesta estatal a las situaciones que pueden repercutir en violaciones de DDHH y al DIH, en la que se plantea la intervención preventiva, reactiva y correctiva de las situaciones, en la práctica estas no han sido controladas ya que están asociadas con problemas asociados a la violencia de los grupos armados, la fortaleza de las instituciones en

el nivel territorial, y disponibilidad de recursos. Todos estos factores que propician el mantenimiento de dinámicas que inciden en la victimización debido a la existencia de algunos obstáculos que se analizan a continuación.

iii. Retos

En el desenvolvimiento del componente se identifican varios factores que suponen retos a superar para su implementación. A continuación, se detallan estos elementos de acuerdo con la dimensión del componente en la que se registran.

- Fortalecimiento en el diseño y arquitectura institucional nación - territorio

Si bien se ha construido un marco institucional importante, es necesario fortalecer las dinámicas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en la implementación de respuestas frente a las situaciones de riesgo. Especialmente entre las autoridades municipales y departamentales como primeros responsables de las medidas de prevención y protección, ya que no está delimitado el apoyo que subsidiariamente deben brindar las gobernaciones para dar respuesta a las necesidades de los municipios.

Por otro lado, se presentan bloqueos derivados del condicionamiento de la intervención del nivel nacional a la activación de su respuesta desde el nivel territorial, lo que retrasa la oportunidad en la respuesta humanitaria en casos de confinamientos o desplazamientos masivos y el flujo de información entre los distintos niveles de gobierno. Esto afecta la oportunidad de la oferta y el desarrollo de los escenarios de coordinación interinstitucional.

Así mismo, a pesar de que en el artículo 2.4.3.9.3.2 del Decreto 1581 de 2017 plantea la integración entre los instrumentos de prevención, en términos materiales y efectivos no se ha alcanzado una plena articulación entre los diferentes instrumentos de planeación que confluyen alrededor de la prevención integral (prevención, contingencia, reclutamiento, minas antipersona), y los Planes de Acción Territorial para la atención y reparación integral para las víctimas, a pesar de que estos temas son abordados en el nivel local por los mismos actores en distintas instancias. Esto se debe a falencias en los procesos de planeación y seguimiento y a la desarticulación de procesos.

- Gestión de las entidades territoriales

A pesar de las responsabilidades que le han sido asignadas a las entidades territoriales, y de los avances en términos de implementación, es necesario robustecer la gestión a nivel territorial para desarrollar y activar los instrumentos que tienen a cargo.

Por otro lado, se presentan en las entidades territoriales deficiencias en la formulación e implementación de los Planes de Prevención y Protección y en su articulación con otros instrumentos de planeación territorial, tales como los planes de desarrollo municipal y departamental. Asimismo, el seguimiento y evaluación de estos instrumentos es limitado.

En cuanto a la implementación de los planes, programas y estrategias definidos en los componentes de prevención y protección a nivel local, relacionadas con la carencia de recursos y de capacidades institucionales, aún se presentan falencias pues en algunos contextos se disponga de instrumentos de manera formal, más no de una adecuada implementación.

Además, se registra una falta de ejecución de los programas contemplados en los Planes de Prevención y Protección relacionada con la falta de recursos asignados por las entidades territoriales[68]. Esto se asocia con las condiciones de desarrollo y la capacidad fiscal de los territorios, siendo más limitada la posibilidad de inversión por parte de los municipios de sexta categoría. Asimismo, se evidencia que la respuesta institucional se restringe a la aplicación de medidas y acciones de naturaleza ordinaria (tales como jornadas de capacitación en autoprotección), desconociéndose con ello el carácter excepcional que sugiere una situación de amenaza y de riesgo y la necesidad de respuestas más concretas financiadas y fortalecidas en el tempo, a través de la concurrencia de los tres niveles territoriales.

Finalmente, en el caso de los Planes de Contingencia, si bien estos han servido como instrumento para la atención de emergencias y han permitido articular los mecanismos de atención inmediata de carácter subsidiario previstos por la Unidad para las Víctimas; se han documentado algunas situaciones en las que no se incluyen adecuadamente los factores de violencia que se presentan en el contexto local o no se identifican los actores generadores del riesgo, lo cual propicia que las medidas adoptadas no sean proporcionales al riesgo que enfrentan las víctimas y que no se puedan establecer responsables (CSMLV, 2019, pág. 64).

- Desempeño de las autoridades involucradas

En algunas ocasiones se percibe negativamente, por parte de la población víctima, la forma como las autoridades judiciales atienden a las denuncias que les son presentadas. Los miembros de las mesas de participación señalan que en ocasiones autoridades le restan importancia a las amenazas y denuncias, por lo cual, no las tramitan con la celeridad que se requiere o incluso sucede que se niegan

[68] Auto 373 de 2016.

a recibirlas (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 39 y 40). Esta situación incide negativamente en la confianza de las víctimas y sus representantes en el Estado y sus instituciones; al tiempo que desestimula la interposición de denuncias, fomentando con ello el subregistro de los hechos y escasos progresos en las investigaciones y los procesos de judicialización de los responsables (Defensoría del Pueblo, 2017).

Por el lado de los procesos de denuncia, de amenazas existen limitantes que generan un aumento del riesgo para los solicitantes de protección, especialmente en el caso de los líderes sociales. En algunos casos no se siguen protocolos seguros de recepción de denuncias por parte de las entidades competentes a nivel territorial, lo que permite la filtración de información y expone al denunciante ante el actor armado ilegal que realiza la amenaza.

Por otro lado, las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las poblaciones limitan la capacidad para desplazarse e instaurar las denuncias correspondientes, así como para participar y hacer seguimiento a los procesos administrativos y judiciales, ya que muchas de las dependencias a cargo de estos temas se ubican en lugares retirados del lugar de residencia.

Atención y Asistencia

El componente de atención y asistencia ha sido uno de los de mayor relevancia para la atención a las víctimas de conflicto armado. En principio, es el primer componente al cual la población víctima del conflicto armado accede tras la ocurrencia del hecho victimizante y por esto su relevancia. En segundo lugar, ha sido la medida con mayor ejecución y apropiación de recursos[69]. Finalmente, es una medida que ha tenido múltiples desarrollos en su construcción, dado que su objeto es solventar las necesidades de alimentación y algunos bienes de primera necesidad, a inicios de esta política pudo tener un carácter más bien asistencialista, sin embargo, de acuerdo con diferentes desarrollos conceptuales y técnicos pasó a ser una medida mucho más robusta en su definición para que su acceso fuera de acuerdo a las necesidades reales de la población víctima de desplazamiento forzado. Dando así su transición a las medidas de reparación.

i. Antecedentes y marco normativo

El conflicto armado que ha existido desde hace varias décadas en Colombia ha ocasionado la vulneración de los derechos humanos, en el sentido que estos están directamente relacionados con el goce de las libertades y garantías individuales del ser humano, con su bienestar y protección en general. Asimismo, en el marco del conflicto se han producido numerosas infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ya que en el ejercicio de las acciones armadas por los diferentes actores que han protagonizado el conflicto armado han irrespetado lugares y personas protegidas por este marco normativo. Esta situación ha traído como consecuencia la victimización de millones de colombianos: un total de 8.944.137 al 31 de diciembre de 2019 (Unidad para las Víctimas, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado colombiano se ha visto en la necesidad de establecer medidas de atención y asistencia con el fin de mitigar los daños y emergencias ocasionados por el conflicto armado y de apoyar el proceso de estabilización de la población víctima.

Con la intensificación de las afectaciones a la población por cuenta del conflicto en la década de los ochenta y noventa, el Estado generó inicialmente algunas respuestas normativas e institucionales para la atención de la problemática, siendo una de las primeras normatividades el Decreto 263 de 1993. Este decreto estableció

[69] Véase sección Presupuesto de la Política.

la atención a las víctimas de atentados terroristas que se produjeron como efecto de los brotes de violencia en el país en esa época, que llevaron a la declaración del Estado de Conmoción. Mediante el mencionado decreto se estipularon los componentes de asistencia y atención humanitaria, médica y quirúrgica, gastos funerarios, entre otros con el fin de atender a esta población.

Por otro lado, y con el mismo propósito de atender a la población víctima, se creó el programa de asistencia especial de emergencia a través del CONPES 2408 de 1995. Este programa contenía acciones inmediatas para socorrer y asistir a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio dotado con servicios sanitarios.

Posteriormente, ante el incremento de la población afectada por el hecho del desplazamiento forzado, se expidió en 1997 la Ley 387. Esta introdujo la atención humanitaria de emergencia a víctimas de desplazamiento como una forma de responder a sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En este mismo año, se profirió la Ley 418 de 1997, que estableció de igual manera medidas de atención y asistencia a las víctimas, principalmente hacia aquellas afectadas por ataques terroristas, a través del pago de subsidios, ayudas humanitarias y alivio de daños directamente relacionados con estos hechos (USAID, 2016). Estas medidas se concentraron en la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República. Es importante aclarar que la referenciada Ley 387 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada - SNAIPD, en el cual varias entidades del orden nacional tenían competencias para promover la estabilización de las víctimas de desplazamiento (Red de Solidaridad Social, ICBF, INCORA, entre otras), y estableció un término para el diseño de un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, adoptado mediante el Decreto 173 de 1998.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2000 reglamentó parcialmente la Ley 387 1997, definió las atribuciones de la Red de Solidaridad Social y en particular, distinguió dos tipos de ayuda: la inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia, estableciendo la temporalidad de su aplicación a partir de la ocurrencia del desplazamiento, definiendo los montos y los contenidos de la atención, referidos a “alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia,

elementos de hábitat interno y salubridad pública."[70] Esta norma delimitó la provisión de las medidas de asistencia por espacio máximo de 3 meses prorrogables por otros 3. Sin embargo, mediante la Sentencia C-278 de 2007, la Corte Constitucional declaró inexequible esta disposición en el entendido que la atención humanitaria de emergencia podría ser prorrogable hasta que el afectado estuviera en condiciones de asumir su sostenimiento propio.

A pesar de que la Ley 387 de1997 propendió por acciones de atención a los desplazados internos, no representó mejoras significativas de su situación, pues las políticas adoptadas disponían la división de competencias en 19 entidades que carecían de articulación. Además, se evidenció la ausencia de sistemas de seguimiento e indicadores de gestión para la rendición de cuentas, así como deficiencias en torno a las fuentes de información para definir el número global de personas desplazadas. Esta situación fue reconocida por el Gobierno nacional en el documento CONPES 3057 de 1999 y se ha venido solventando a través de diferentes acciones y sistemas de información.

Aunado al crecimiento exponencial de la población desplazada, se desbordó la capacidad institucional para la atención, lo que dio como resultado el auge de medidas judiciales como la acción de tutela para la garantía de derechos de la población desplazada y generó la intervención de la Corte Constitucional, que mediante Sentencia SU-1150 de 2000 declaró el Estado de Emergencia Social en Colombia con ocasión del desplazamiento forzado interno. Para el año siguiente, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-327 de 2001, reconoció al desplazamiento como situación de hecho.

Bajo estas condiciones, y a pesar de los avances en cuanto a la formulación de políticas y acciones de respuesta para la atención humanitaria, retornos voluntarios o reasentamientos; así como la expedición del Decreto 489 de 1999[71], los esfuerzos institucionales y financieros no fueron suficientes frente a las dimensiones de la tragedia humanitaria, lo que desencadenó en la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004.

A partir de dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional ordenó al Estado la adopción de medidas para fortalecer y atender la problemática, a la par que

[70] Decreto 2569 de 2000.

[71] Por medio del cual se dispuso a la Red de Solidaridad Social como única entidad coordinadora del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, con administración de un fondo nacional y del registro nacional de información.

estableció una Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y desplegó una serie de autos de seguimiento para verificar el avance del Estado con relación a las órdenes impartidas. Estos tomaban en consideración los esfuerzos presupuestales, los indicadores de resultado, las medidas de protección, los derechos de las mujeres víctimas, los indicadores de goce efectivo de derechos y los derechos de los pueblos indígenas y población afrodescendiente, personas con discapacidad, entre otras.

Esto significó para el Estado colombiano la necesidad de buscar recursos económicos y asignaciones presupuestales para hacer efectivo, entre otras obligaciones, el derecho de atención humanitaria (DNP, 2014). En ese sentido se ajustaron y fortalecieron algunas estrategias de intervención estatal, para la atención de la población desplazada y el cumplimiento a los requerimientos de la Corte Constitucional, con miras a lograr el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional. Es así como se expidió el Decreto 250 de 2005 con un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, en el cual se estableció como uno de los objetivos específicos “adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación”. La atención humanitaria se definió en esta norma bajo los mismos postulados de la Ley 387 de 1997 y se estipuló nuevamente el término de su provisión en 3 meses prorrogables por otros 3 de acuerdo con la valoración de las necesidades de cada hogar. En este nuevo plan se mantuvo la responsabilidad de la medida en la Red de Solidaridad Social, con corresponsabilidad y concurrencia del Ministerio de la Protección Social, el ICBF y las administraciones departamentales, municipales y distritales. Es importante mencionar que el Decreto 1997 de 2009 a través de su artículo 5 relaciona las responsabilidades de los entes territoriales como garantes de la atención humanitaria de emergencia, lo cual es un hito en la política pública. Esta atención en la urgencia debía incluir la entrega de alimentación de acuerdo con los montos establecidos en el Decreto 2569 de 2000.

Posteriormente y en atención a requerimiento hecho por la Corte Constitucional mediante el Auto 008 de 2009, el Gobierno acional expidió la Resolución 3069 de 2010, para reglamentar la entrega de atención humanitaria a población desplazada e introducir algunos lineamientos frente a la garantía de la subsistencia mínima, así como la división en las etapas de la atención humanitaria, que serían retomadas con posterioridad para definir la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición. Así mismo, se expidió la Circular 001 de 2010 por la cual se reglamentaron los valores, componentes de atención humanitaria y se establecieron otras disposiciones con ocasión de desplazamientos individuales.

La persistencia de la emergencia, los requerimientos de la Corte Constitucional al Gobierno nacional mediante los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, los esfuerzos de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional, finalmente llevaron a la expedición de la Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto" (Congreso de la República, 2011). A través de esta Ley se precisaron condiciones con relación a la ayuda inmediata y a la atención humanitaria de emergencia y se introdujo el concepto de atención humanitaria de transición. La nueva Ley mantuvo algunas medidas existentes en la normatividad previa, tales como la asistencia en salud, educación, asistencia funeraria, estabilización socioeconómica, empleo rural y urbano, retornos y reubicaciones, entre otras, y fue reglamentada mediante el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015). Adicionalmente, teniendo en cuenta los derechos fundamentales de la población étnica del país y sus características particulares para el acceso a las distintas medidas de atención, asistencia y reparación integral, fueron expedidos los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 con relación a las víctimas de pueblos y comunidades indígenas, pueblo Rrom o gitano y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

A partir de la Ley 1448 de 2011, se creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – y otras instituciones- y se definieron y limitaron los contenidos de las medidas de atención y asistencia, así como las responsabilidades que frente a estas tiene dicha institución y las entidades territoriales.

En cuanto a las definiciones, el artículo 49 de esta Ley, establece como atención:

> *"la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación." y como asistencia "el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política".* (Congreso de la República, 2011)

Como avance significativo dentro de la política de atención y asistencia a víctimas del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 mantuvo las medidas de atención humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado y abrió la puerta a la prestación de medidas de asistencia a víctimas de otros hechos victimizantes,

cuando sus necesidades inmediatas tuviesen directa relación con el conflicto armado.

Ahora bien, frente a la definición y delimitación de las medidas de asistencia, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año (ahora Decreto 1084 de 2015), refieren la existencia de dos tipos de ayuda humanitaria diferentes para quienes hayan sido víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado: i) La ayuda humanitaria inmediata: que se entrega por el periodo de un mes, prorrogable por un mes más, y está a cargo de la entidad territorial; y ii) La ayuda humanitaria por afectaciones: que corresponde a una suma máxima equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, dependiendo de la afectación sufrida y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 2349 de 2012 (Unidad para las Víctimas, 2019).

De otra parte, la atención humanitaria como medida de asistencia para los hogares víctimas de desplazamiento forzado se dirige a mitigar las carencias derivadas de este, en alojamiento temporal y alimentación, de acuerdo con el grado, las características de necesidad y urgencia respecto a la subsistencia mínima. La ley regula tres etapas para la entrega de la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado: i) Atención humanitaria inmediata: es la ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas, en situación de vulnerabilidad acentuada y que requieren tanto de albergue temporal como de asistencia alimentaria, está a cargo de la entidad territorial de nivel municipal, receptora de la población en situación de desplazamiento y se otorga desde el momento en que se presenta la declaración hasta el momento en el cual se realiza la valoración de dicha declaración por parte de la Unidad para las Víctimas; ii) Atención humanitaria de emergencia: está compuesta por alojamiento temporal y alimentación para aquellos hogares que se encuentren en extrema urgencia y vulnerabilidad a causa del desplazamiento y es responsabilidad de la Unidad para las Víctimas; y iii)Atención humanitaria de transición: está contemplada para aquellos hogares víctimas de desplazamiento forzado, que tengan entre 1 y 10 años de haber sido desplazados y en los que se identifiquen carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación. La entrega de esta medida está a cargo de la Unidad para las Víctimas.

Inicialmente se estableció un procedimiento de priorización de las entregas de atención humanitaria de transición para población en condición de extrema vulnerabilidad, mediante las resoluciones 1956 de 2012, 351 de 2015 y 1291 de 2016 emitidas por la Unidad para las Victimas. El modelo de entrega de la atención humanitaria que se referencia en la Ley 1448 de 2011 fue desarrollado luego en el

Decreto 2569 de 2014 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, incorporando el procedimiento de identificación de carencias para la entrega de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición, evaluando componentes de subsistencia mínima. Es decir, en alojamiento y alimentación, para determinar el nivel de gravedad y urgencia del hogar para acceder a la medida. Actualmente, a través de la Resolución 1645 de 2019, se encuentra reglamentando el procedimiento para la entrega de la atención humanitaria.

De otra parte, la Ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 67 que la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, misma que genera la obligación del Estado para proveer las medidas de atención y asistencia, puede cesar, y que esta situación debe ser determinada de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral, definidos jurisprudencialmente.

En ese sentido, a través del Decreto 2568 de 2014 y la Resolución 1126 de 2015 se establecieron algunos criterios para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad. No obstante, la Corte Constitucional mediante Auto 373 de 2016 realizó un balance de acuerdo con las mediciones realizadas por el DANE y exhortó al Gobierno Nacional a revisar la batería de indicadores y su consistencia. De esta manera fue derogada la Resolución 1126 del 2015 y a través de la Resolución 2200 de 2018 se adoptaron los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con el avance en el goce de los derechos de: identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos, con el fin de que los hogares pudiesen avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad y acceder a las demás medidas de reparación integral.

ii. Descripción del componente y diagnóstico

- Atención

Las medidas de atención dentro de la Ley 1448 de 2011 comprenden los componentes de información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas[72]. Para ello, la Unidad para las Víctimas ha adaptado distintos canales de atención en los cuales presta una serie de servicios para atender a las víctimas. Los canales son presenciales, telefónicos, virtuales y escritos.

[72] Ley 1448 de 2011- Art. 35 . Parágrafo 1: relacionado con las garantías de información reforzadas, mediante personal especializado en atención psicosocial, sobre las instituciones a las que deben dirigirse para obtener asistencia médica y psicológica especializada, así como frente a sus derechos y la ruta jurídica que debe seguir

Puntos de Atención y Orientación a Víctimas y Centros Regionales de Atención y Reparación

En 2012, la Unidad para las Víctimas inició el proceso de orientación con 80 puntos de atención en el territorio nacional, los cuales recibió de la institucionalidad anterior (Unidad para las Víctimas, 2019). Sin embargo, la Unidad ha incorporado nuevas estrategias que le permiten llegar a los lugares más apartados del país, logrando la apertura de 104 Puntos de Atención y 32 Centros Regionales. Así, la entidad superó la meta establecida en el CONPES 3712 de 2011, en cuanto a la construcción de centros regionales a nivel nacional. En la actualidad, la Unidad para las Víctimas tiene presencia en 220 puntos y centros de atención en todos los departamentos del país. De los cuales 20 puntos de atención y 4 Centro Regionales de Atención a Víctimas - CRAV tuvieron apertura entre agosto de 2018 y diciembre de 2019. Con el fortalecimiento de los canales de atención, reflejado en el aumento de funcionarios y colaboradores dedicados a la atención, orientación y notificación de las víctimas, se dio un gran avance: se pasó de tener en promedio 2 personas por punto de atención a tener 480 orientadores en territorio y 450 orientadores más en el canal telefónico y virtual en el actual período presidencial. Las demás estrategias de notificación y atención suman alrededor de 2.000 personas dispuestas a la atención de solicitudes y requerimientos de las víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el año 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2019, el número de trámites a través de los canales de atención ascendió a más de 62 millones, entre solicitudes y consultas, las cuales fueron orientadas y direccionadas a la oferta institucional de acuerdo con sus solicitudes.

Tabla 17. Número de solicitudes y personas atendidas a través de los canales de atención 2012- 2019

Año	Canal Telefónico y Virtual		Canal Presencial		Total atención	
	Solicitudes	Personas	Solicitudes	Personas	Solicitudes	Personas
2012			2.789.591	2.789.591	2.789.591	2.789.591
2013	4.150.069	3.630.790	2.904.084	2.330.380	7.054.153	5.961.170
2014	2.964.913	1.560.846	3.442.957	2.970.039	6.407.870	4.530.885
2015	4.236.671	3.314.575	3.280.392	2.828.263	7.517.063	6.142.838
2016	4.291.666	2.871.991	4.256.028	3.255.154	8.547.694	6.127.145
2017	4.290.321	855.306	4.329.438	3.179.662	8.619.759	4.034.968
2018	4.611.123	2.289.240	5.240.712	3.722.638	9.851.835	6.011.878
2019	7.745.371	3.948.966	3.492.905	5.867.665	11.238.276	9.816.631
TOTAL	32.290.134		29.736.107		62.026.241	

Fuente: Matriz de Acopio - histórico de atención (SPI). Corte 31 de diciembre 2019. Unidad para las Víctimas, 2019.

Como puede evidenciarse, el número de atenciones, solicitudes y personas ha aumentado en los últimos años. En 2017 se atendieron un número aproximado de 4 millones de solicitudes, a su vez para 2018 el número fue cercano a 6 millones y en 2019 es el año donde mayor número de víctimas fueron atendidas, con un total de más de 11 millones de solicitudes[73]. Adicionalmente, desde 2012 y hasta 31 de diciembre de 2019, se han adelantado 10.595 jornadas de atención y ferias de servicio en todo el país a través de las cuales se ha atendido a 799.844 personas víctimas y se recibieron cerca más de millón de solicitudes (Unidad para las Víctimas, 2019).

Adicionalmente, desde agosto de 2018 a diciembre de 2019 fueron implementados 23 orientadores étnicos en distintos puntos de atención para facilitar la atención a diferentes comunidades en el país.

- Asistencia Humanitaria

Atención Humanitaria

Para 2012, la Unidad para las Víctimas inició la entrega de atención humanitaria, que hasta ese momento estuvo a cargo de la anterior institucionalidad, en las siguientes modalidades: i) entrega en dinero a través del operador bancario y ii) entrega en especie en casos especiales de comunidades étnicas. Sin embargo, la entrega de la atención humanitaria no cumplía totalmente los preceptos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Por una parte, se había producido un incremento de la población víctima de desplazamiento forzado; y, si bien se contaba con criterios para identificar a los hogares de acuerdo con el resultado de la evaluación de necesidades y capacidades del hogar[74], la normatividad carecía del relacionamiento con los componentes de subsistencia mínima. Por otra parte, los recursos asignados anualmente eran insuficientes y cada vez había un mayor rezago en la atención. De acuerdo con el proceso de otorgamiento de la atención humanitaria, un hogar que realizaba la solicitud recibía un turno y en su mayoría resultaban viables para el pago de esta medida; en promedio, un hogar era atendido con un giro cada año, el cual tenía una vigencia de cuatro meses, al cabo de los cuales tenía que realizar una nueva solicitud, lo que implicaba un desgaste tanto para la víctima como para la entidad. Esta dinámica no permitía focalizar los

[73] Representa 3.4 millones de personas únicas
[74] Articulo 7 Decreto 3069 de 2010.

recursos en las víctimas que más lo requerían y buena parte del presupuesto estaba destinado a población que ya no lo necesitaba.

Así, con la expedición del Decreto 2569 de 2014 se creó el modelo de entrega de atención humanitaria, basado en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima, que permitió establecer cuáles hogares han superado sus carencias y cuáles requieren de la provisión de la atención humanitaria teniendo en cuenta que, a mayor carencia, mayor es el monto entregado.

Procedimiento de identificación de carencias en la Subsistencia Mínima para la entrega de Atención Humanitaria

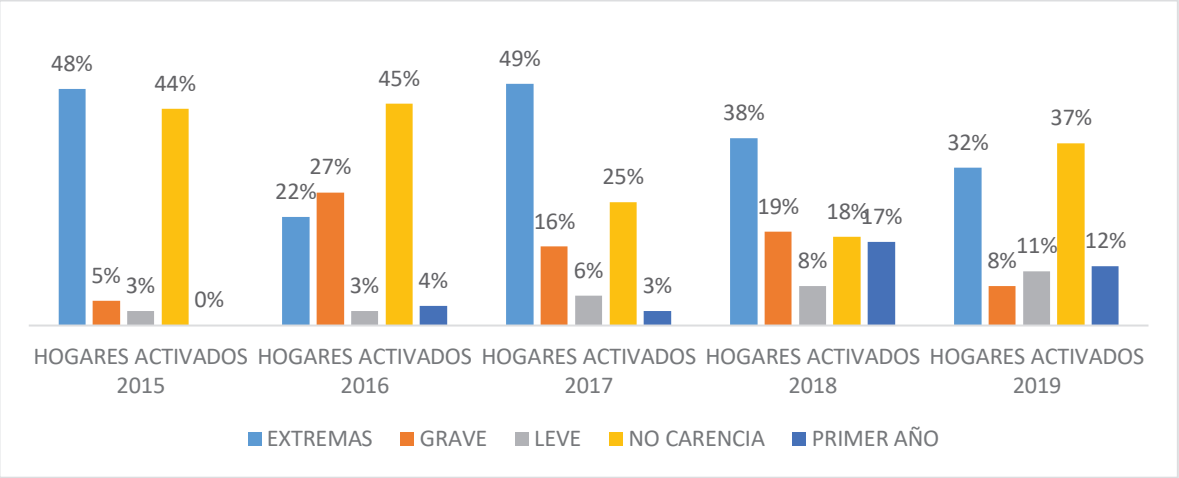
El procedimiento de identificación de carencias es la forma en la que la Unidad para las Víctimas determina el nivel de urgencia y necesidad de los hogares incluidos en el RUV para recibir atención humanitaria. Esto lo hace a través del análisis de información contenida en distintas bases de datos de carácter oficial y público (Unidad para las Víctimas, 2019) y del uso de instrumentos de caracterización propios. Este procedimiento examina principalmente los componentes de alimentación y alojamiento, que brindan información en relación con la subsistencia mínima, y valora el nivel de carencia y vulnerabilidad en cada componente con el fin de optimizar la entrega de la medida y facilitar el avance en la ruta de atención, asistencia y reparación integral.

Los objetivos del procedimiento son: i) identificar a los hogares víctimas de desplazamiento que requieren atención humanitaria al no poder garantizar la subsistencia mínima por sus propios medios y recursos; ii) identificar las carencias en alojamiento, alimentación y servicios de salud de estos hogares; iii) clasificar las carencias en alojamiento y/o alimentación, según su nivel de gravedad y urgencia; iv) identificar hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; y v) definir las características particulares y los alcances de la atención humanitaria que será entregada a cada hogar.

Los resultados posibles del procedimiento son que un hogar se encuentre i) en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, ii) que presente carencias graves, (iii) que presente carencias leves y iv) que no presente carencias, en uno o ambos componentes de la subsistencia mínima (alojamiento y alimentación).

Es importante tener presente que la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad no se considera como una condición definitiva, puesto que ésta puede ser superada a raíz de cambios en la conformación del hogar o a medida que los miembros, ya sea por sus propios medios o mediante el acceso a programas sociales, mejoren sus condiciones respecto del alojamiento temporal y la alimentación.

Ilustración 4. Niveles de carencia de los hogares



Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019. Corte 31 de diciembre de 2019.

Así las cosas, se observa que, por ejemplo, la población con un nivel de carencia extrema para el 2017 se ubicaba en un 49 % de hogares activados[75] y para 2019 fue el 32 %. Por su parte, la población con carencias graves en 2017 correspondía al 16 % y en 2019 se ubicó en el 8 %. De otra parte, es importante recalcar que los hogares en los que no se identificaron carencias pasaron del 44 % en 2017 a 37 % en 2019. Finalmente, para el 2015 las personas sujetas de atención (alguna clase de carencia) pasaron del 56 % al 51 % de la población solicitante.

De igual manera, se observa que el 35% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que fueron objeto del procedimiento de identificación de carencias se identificaron con No carencias, es decir, ya superaron sus necesidades relativas a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado, y atendiendo lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015 como consecuencia, se les suspendió la atención humanitaria (Gobierno de Colombia , 2019).

Para los hogares a los cuales se les identifican carencias en la subsistencia mínima se les asigna atención humanitaria de acuerdo con los resultados identificados. Los montos se calculan por persona y el correspondiente al hogar es equivalente a la sumatoria de los montos individuales de sus miembros (máximo 5). Se entregan hasta 3 giros automáticos al año.

[75] Número de hogares que empiezan la atención humanitaria de acuerdo con la evaluación de carencias.

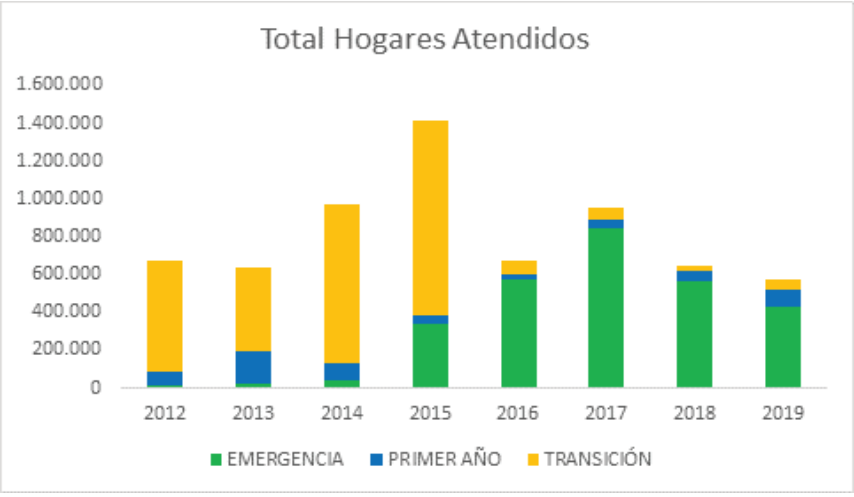
La atención humanitaria y el número de giros al año están determinados por: i) el nivel de gravedad en la carencia, ii) el tiempo transcurrido desde el evento del desplazamiento, iii) el tamaño de la población del municipio de residencia y iv) el tamaño del hogar.

Entrega de atención humanitaria

Respecto a la atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con el informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional (Gobierno de Colombia, 2011), se ha registrado una tendencia positiva en la atención humanitaria. Mientras que para 2007 se realizaron 25.044 desembolsos a hogares, en 2008 se ejecutaron 113.170, lo que representó un incremento, del 250 %. Para el 2009 ya se atendía un total de 229.713 hogares y finalmente para el 2010, fueron 282.353. En estos cuatro años el número total de solicitudes fue de 766.956 solicitudes. Ahora, con la Ley 1448 de 2011, entre 2011 y el 31 de diciembre de 2019, se recibieron más de 9 millones de solicitudes, las cuales se tradujeron en giros de atención humanitaria para la atención de 6.426.272 víctimas de desplazamiento forzado, con un total de inversión de más de $5 billones.

La Ilustración 5 muestra el comportamiento de entrega de la atención humanitaria por año. Se evidencia un cambio en el comportamiento de la entrega, ya que se pasó de atender a 1 millón de hogares en promedio al año, a atender 569.923, focalizando la entrega de la medida en los hogares que más la necesitan. En la actualidad el 74 % de los hogares que se atienden son los que se encuentran en la etapa de emergencia y el 26 % se encuentran en la etapa de transición.

Ilustración 5. Entrega de atención humanitaria por año

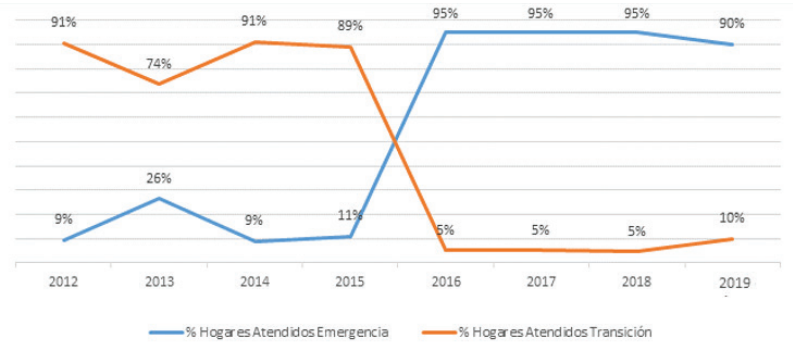


Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019.

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a la inversión, se han realizado alrededor de ocho millones de giros para atender a más de seis millones de víctimas de desplazamiento forzado, en etapas de emergencia y transición. Cabe recalcar que esta cifra es muy superior a lo identificado en el CONPES 3712 de 2011, que tenía la meta de atender a 499.000 hogares en etapa de transición.

De igual manera, la Ilustración 6 contrasta la focalización de los recursos por etapa. Se observa que, a partir del año 2016, más de la mitad de los recursos que se entregan por concepto de atención humanitaria se destinó a los hogares con mayor nivel de carencia (emergencia), cambiando la tendencia que se presentaba antes de la implementación del modelo de identificación de carencias en la subsistencia mínima.

Ilustración 6. Focalización de recursos por etapa



Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019.

Tabla 18. Solicitudes atendidas con atención humanitaria según nivel de carencias vigencia 2015 -2019

Nivel de carencia hogar	Carencia alojamiento	Carencia alimentación	Promedio de hogares atendidos por año
EE	E	E	842.683
EN	E	N	267.675
GG	G	G	213.960
GL	G	L	96.543
GN	G	N	62.062
LG	L	G	59.135
LL	L	L	38.556
LN	L	N	56.884
NE	N	E	25.843
NG	N	G	37.774
NL	N	L	10.654
PA	PA	PA	155.395

Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019.

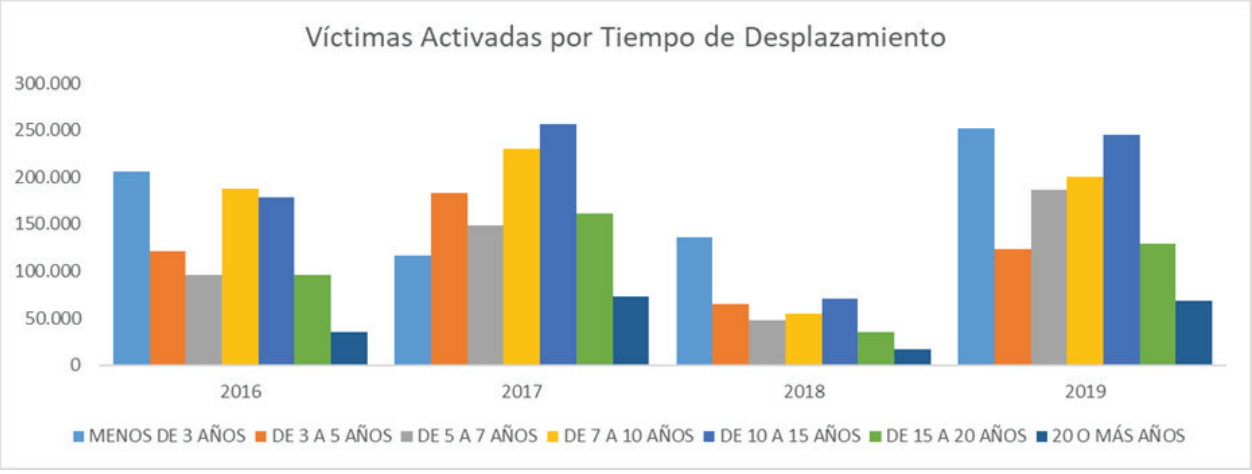
Así mismo, en la Tabla 19 y la Ilustración 7 se muestra el comportamiento de entrega de la atención humanitaria de acuerdo con el tiempo de desplazamiento que se tuvo en cuenta al momento de la activación de los hogares. Se evidencia que los hogares víctimas que se atienden en la actualidad, cuentan con hechos victimizantes que llegan hasta los 20 años de su ocurrencia, si bien cerca del 70% se encuentran entre 1 y 10 años, los hogares que cuentan con más de 10 años desde el desplazamiento han sido identificados con carencias extremas, lo cual implica que se continúe con su atención.

Tabla 19. Tiempo de desplazamiento de las víctimas de Desplazamiento Forzado a partir del desplazamiento que se tuvo en cuenta al momento de la activación de los hogares

AÑOS DE DESPLAZAMIENTO	2016	2017	2018	2019	Total general	Porcentaje
MENOS DE 3 AÑOS	205.489	116.238	135.700	252.241	709.668	19%
DE 3 A 5 AÑOS	121.419	183.615	65.272	123.984	494.290	13%
DE 5 A 7 AÑOS	95.455	148.867	48.165	186.751	479.238	13%
DE 7 A 10 AÑOS	187.340	229.792	55.146	200.691	672.969	18%
DE 10 A 15 AÑOS	178.608	256.838	70.858	245.295	751.599	20%
DE 15 A 20 AÑOS	96.446	160.777	35.105	128.675	421.003	11%
20 O MÁS AÑOS	34.992	72.546	16.827	68.281	192.646	5%
Total General	**919.749**	**1.168.673**	**427.073**	**1.205.918**	**3.721.413**	

Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019.

Ilustración 7. Tiempo de desplazamiento de las víctimas de Desplazamiento Forzado a partir del desplazamiento que se tuvo en cuenta al momento de la activación de los hogares



Fuente: Subdirección Asistencia y Atención Humanitaria. Unidad para las Víctimas, 2019.

Hay dos requisitos principales para acceder a la medida de atención humanitaria: que el solicitante sea víctima de desplazamiento forzado y que se encuentre incluido en el RUV. Para las víctimas de hechos recientes de desplazamiento forzado (hechos ocurridos dentro del año anterior a la fecha de solicitud), aplica el principio de presunción de vulnerabilidad y se garantiza la entrega de la atención humanitaria por el término de un año sin que se realice previamente una valoración de sus carencias. A partir del segundo año, se aplica el procedimiento de identificación de carencias ya mencionado y se atiende a las víctimas de acuerdo con el nivel de carencias identificado.

En este punto es importante mencionar que esta información tiene en cuenta el tiempo del desplazamiento por el cual se está generando la atención, sin embargo puede que en algunos casos existan otros desplazamientos anteriores por los cuales los hogares hayan sido atendidos y sus tiempos de atención sean mayores a los reportados.

Suspensión definitiva de la atención humanitaria

Del total de víctimas de desplazamiento forzado que han sido objeto del procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima, 956.034 hogares, por sus propios medios o con el apoyo del Estado, ya han superado sus necesidades relativas a la subsistencia mínima, y por tanto, no son objeto de la entrega de atención humanitaria.

Es importante mencionar que en caso se existencia de un nuevo hecho victimizante, las víctimas inician nuevamente su ruta de atención y en estos casos pueden recibir nuevamente atención humanitaria por el nuevo hecho victimizante.

Actos Administrativos de Atención Humanitaria

A partir del 2015 se dio inicio al proceso de emisión de actos administrativos mediante los cuales se comunica a las víctimas la decisión adoptada en materia de atención humanitaria, estos actos administrativos son debidamente motivados con los criterios técnicos y jurídicos derivados del proceso de identificación carencias de la subsistencia mínima.

En el periodo 2015 – julio de 2019 se ha emitido un total de 2.216.072 actos administrativos, con el pico máximo en el año 2017 con un total de 884.240 actos administrativos de atención humanitaria (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 120). En el periodo de 2017 a 2018 se realizó la emisión de 1.216.380 actos administrativos, dando un cumplimiento del 100 % frente a la meta establecida. Para

el año 2019 se ha emitido un total de 2.541.314 actos administrativos lo cual corresponde a un 54 % de la meta anual.

Contrastado con lo anterior, la Tabla 20 muestra la evolución de los requerimientos de atención humanitaria a través de tutela. Es importante observar que durante los años 2007 a 2009 comenzó un incremento considerable de las solicitudes en las que gran parte de la medida era adjudicada a través de este medio. Este hecho tiene el pico más alto en 2014 con un total de 151.866 tutelas y a partir de ese momento comenzó el descenso, en donde al cierre del 2019 se produjeron 27.529 tutelas para acceder a la medida. Esto se explica en gran parte por la implementación de las diferentes medidas de caracterización y priorización de la entrega de atención humanitaria, lo cual muestra con estos resultados que la población está siendo atendida en su mayoría y que se ha supera en gran parte el problema de atención y priorización; sin embargo, es objetivo de la política y del programa seguir disminuyendo los requerimientos judiciales que limitan la planeación.

Tabla 20. Tutelas por solicitud de atención humanitaria 2007-2019

AÑO	TUTELAS SOLICITANDO ATENCIÓN HUMANITARIA
2007	125
2008	55.438
2009	82.856
2012	64.109
2013	99.925
2014	151.866
2015	76.999
2016	131.454
2017	65.354
2018	34.979
2019	27.529

Fuente información - Astrea y Lex - gobierno de Dato (2012-2019).
* No se cuenta con la información de los años 2010 y 2011.
**Balance final acción social 2011 (2007-2009).

Entrega de ayuda humanitaria para víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado

Con relación a la ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes[76] al desplazamiento forzado, en el periodo 2012 - 2019[77] se entregaron 50.065 giros a más de 48 mil víctimas únicas por valor de $61.177.124.841, inversión superior a los $44 mil millones que se establecieron en el CONPES 3712 de 2011.

Tabla 21.Histórico de Ayuda Humanitaria 2012-2019

Año	Personas		Giros	Total montos
2012	9.591		10.025	$11.088.761.008
2013	7.266		7.522	$8.613.022.950
2014	9.724		9.976	$11.884.435.000
2015	11.080		11.430	$13.966.608.425
2016	5.620		5.738	$7.599.506.715
2017	2.489		2.562	$3.699.532.707
2018	1.471		1.485	$2.221.258.036
2019	901		1.327	$2.104.000.000
TOTAL	**48.142**		**50.065**	**$61.177.124.841**

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019. Corte 31 de diciembre de 2019.

Atención diferencial en el esquema de alojamiento temporal

Desde 2012, siguiendo el mandato de la Corte Constitucional[78], la Unidad para las Víctimas ha atendido de manera integral y con enfoque diferencial a la población Embera perteneciente a las comunidades Chamí y Katío que se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá y que hace parte del proceso de retorno y/o reubicación.

Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas destinó $14.147.574.263 para la atención de la población Embera en las vigencias diciembre 2012 a diciembre 2019 principalmente para i) alojamiento temporal o transitorio, ii) alimentos básicos,

---

[76] Entre los hechos por los cuales se entrega esta ayuda se encuentran homicidio, desaparición forzada, afectación médica, psicológica, y física, relacionada con tortura, acceso carnal violento, secuestro, amenaza, desaparición forzada, afectación en bienes materiales, en riesgo habitacional y riesgo alimentario generado por la afectación en bienes y elementos indispensables para la subsistencia de la población.

[77] Corte al 31 de diciembre de 2019.

[78] En el marco de cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004, y los autos de seguimiento 004 de 2009 y 051 de 2013 de la Corte Constitucional: "Medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda) que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá, en el marco de lo dispuesto por la Sentencia T-025 de 2004 y en especial en el Auto 004 de 2009".

iii) manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y artículos de aseo; y, iv) acompañamiento multidisciplinar).

En cuanto a la Comunidad Afrocolombiana y en cumplimiento de la Sentencia T-267 de 2016 proferida por la Corte Constitucional, la Unidad suministró, desde mayo de 2017, albergue temporal a las familias que ocuparon el predio “Montebello” ubicado en la localidad de San Cristóbal Sur, garantizando de forma ininterrumpida y oportuna los componentes de la atención humanitaria de emergencia de acuerdo con los alcances del Decreto Ley 4635 de 2011. La orden emitida por el Alto Tribunal consistió en suministrar albergue temporal por siete meses, prorrogables por el mismo periodo, situación que finalizó el 15 de julio de 2018. No obstante, la Unidad para las Víctimas adicionó 3 meses más de esquema de alojamiento para las familias afrodescendientes, que se cumplieron el 2 de noviembre de 2018.

De otra parte, frente a la Comunidad Jiw, durante la vigencia agosto - diciembre de 2018, la Unidad para las Víctimas acompañó el proceso de reubicación de esta comunidad, residente en el asentamiento de Las Zaragozas, área rural del municipio de Mapiripán (Meta), en los predios “La Conquista, La Rebelde y La Pacora”, entregados por la Agencia Nacional de Tierras. En estos predios se reubicaron 280 familias (1.200 personas), que estaban organizadas en 9 sectores, cada uno con un consejero propio, distribuidos en las tres veredas mencionadas. La comunidad Jiw ha sido atendida mediante atención humanitaria en especie (alimentos y aseo) mensualmente por parte de la Unidad para las Víctimas y recibe la oferta municipal de la Alcaldía de Mapiripán, así como la atención para los menores de edad por parte del ICBF en salud y alimentación. A su vez, los hogares de la comunidad fueron priorizados para la aplicación del instrumento de medición de carencias (Unidad para las Víctimas, 2019).

Superación de la situación de vulnerabilidad

Es importante mencionar los factores diferenciales entre los conceptos de superación de vulnerabilidad y cesión de la condición de vulnerabilidad. Esta segunda, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011 se presenta: “cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos”. En este mismo sentido el artículo 182 de la Ley 1448 de 2011, prevé que el Gobierno nacional determinará e implementará los criterios técnicos para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.

De igual manera, el Decreto 1084 de 2015 frente a cesación indica que una:

> *"condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas".*[79]

Siguiendo los lineamientos del artículo 182 de la Ley 1448 de 2011, la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) se entiende como el restablecimiento del ejercicio de los derechos de identificación, salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, reunificación familiar y generación de ingresos. La evaluación de la SSV se podrá realizar a través de dos rutas: la manifestación voluntaria y la medición. Según la metodología de medición de SSV, los posibles resultados son: supera, no supera y no determinado. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 23 Decreto 2569 de 2014, una persona víctima del desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad cuando:

> *"1. Se ha estabilizado socioeconómicamente 2. Voluntariamente y bajo condiciones favorables de seguridad, decida permanecer en el sitio que haya elegido. Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios".*[80]

Medición de superación de situación de vulnerabilidad (SSV)

La medición de SSV busca que se establezca, mediante una medición objetiva y a través del uso de diferentes fuentes de información y registros administrativos, la situación de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en cuanto al acceso a sus derechos, posterior a la ocurrencia del hecho victimizante. Esto con

[79]Decreto 1084 de 2015: ARTÍCULO 2.2.6.5.5.5, se menciona que la víctima lo puede hacer por sus propios medios o con acompañamiento del Estado.
[80]Decreto 2569 de 2014.

el propósito de que los hogares accedan a las diferentes medidas, planes, programas y proyectos previstos por las entidades SNARIV de acuerdo con su situación particular. Esta medición desarrolla los preceptos del artículo 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, reglamentados a través del Decreto 2569 de 2014, integrado al Decreto 1084 de 2015. Asimismo, se desarrolla a partir de los criterios técnicos de evaluación establecidos mediante la Resolución 2200 de 2018.

Cabe destacar que la Resolución 2200 de 2018, define cuatro criterios para establecer cuándo una persona ha superado su situación de vulnerabilidad: i) superación del umbral del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico – IRSE, ii) superación por nivel de ingresos y otros derechos, (iii) criterio de población comparable a partir de SISBÉN IV y iv) manifestación voluntaria. Adicionalmente, la mencionada resolución incorpora la condición de no regresividad, ya que el principal objetivo es medir la superación de la vulnerabilidad con ocasión del hecho victimizante, no de las condiciones socioeconómicas propias de las personas.

La medición de SSV realizada durante 2019 por parte de la Unidad para las Víctimas arrojó como resultado que, de 7.381.415 víctimas de desplazamiento forzado, 1.621.186 de ellas, es decir el 22 % del universo medido, logró superar su situación de vulnerabilidad, con corte al 31 de diciembre de 2019. A continuación, se presentan los resultados históricos por los derechos que miden la superación de situación de vulnerabilidad: identificación, salud (atención psicosocial), educación, vivienda, alimentación, generación de ingresos y reunificación familiar.

Si bien la normatividad referente a la superación de la situación de vulnerabilidad no indica de manera específica el procedimiento para las víctimas en el exterior, existe una dificultad operativa y conceptual en la medición de superación de vulnerabilidad para esta población. Por un lado, por la imposibilidad de acceder a registros administrativos o información periódica que permita medir este avance en el exterior y por otro, porque las condiciones de las víctimas en el exterior dependen de las políticas de protección de los Estados de acogida y no de la oferta programática del Gobierno colombiano para atender el desplazamiento interno, sobre la cual se basa esta medición.

Derecho a la identificación

De acuerdo con los criterios técnicos establecidos mediante la Resolución 2200 de 2018, las víctimas gozan efectivamente del derecho a la identificación cuando cuentan con la expedición de sus documentos de identidad de acuerdo con su rango etario - registro civil de nacimiento, tarjeta de identidad, cédula de

ciudadanía -. Adicionalmente, puede entenderse que, si una víctima goza del derecho a la educación o a la salud, también ha accedido efectivamente al derecho a la identificación.

Frente al derecho a la identificación, tiene un comportamiento relacionado a tres características principalmente, si se cumple el derecho, no se cumple o si por el contrario no se puede determinar el derecho de la persona. Para el año 2015, 2.724.554 personas víctimas de desplazamiento forzado accedieron al derecho a la identificación, lo que representa un cumplimiento del 47% del valor estimado. Así mismo, se estableció que 1.706.816 no accedieron a este derecho, representado en un 29 % del valor estimado, por lo que 1.391.359 personas se encuentran como no determinado, lo que representa el 24% del valor total.

Sin embargo, para el año 2018, se evidenció un importante avance, debido a que el 93% (6.784.989 personas) de la población víctima de desplazamiento tuvo acceso al derecho. Por su parte, 259.489 no lograron la garantía del derecho, mientras que un 4% representan población no determinada. Finalmente, para el año 2019, se mantuvo el acceso del derecho en un 93%, mientras que el 3% de la población, 222.726 víctimas de desplazamiento forzado, no accedió a este. Como balance, se demuestra un crecimiento progresivo frente al acceso y garantía del derecho a la identificación de la población víctima de desplazamiento forzado. Es importante precisar que ese crecimiento progresivo en el acceso al derecho no necesariamente está explicado por acciones afirmativas del Estado para garantizar su cumplimiento, sino porque se ha logrado reducir el número de población no determinada, que una vez identificado el derecho, se evidencia que la persona cumplía con este.

Derecho a la salud

De acuerdo con los criterios técnicos establecidos mediante la Resolución 2200 de 2018 para determinar la superación del estado de vulnerabilidad respecto al derecho a la salud se debe considerar si la persona se encuentra afiliada a algún régimen del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Frente a la atención u orientación psicosocial[81], se entiende que una víctima ha accedido al componente cuando ha solicitado y recibido atención o rehabilitación psicosocial, ha sido citada o informada para su atención, pero no asistió, o no requirió este tipo de atención.

[81] Referida a la orientación prevista en el parágrafo 1 del Artículo 35 de la Ley 1448 de 2011

De acuerdo con la Red Nacional de Información (RNI) se puede evidenciar que, en el año 2015, 3.619.847 víctimas de desplazamiento forzado accedieron al componente de salud, lo que representa el 62% de la población, 357.102 víctimas no accedieron, 6% de la población, y 1.845.780, un 32% de la población se encuentra como no determinada (RNI, 2019).

Para el año 2018, hubo un crecimiento frente al acceso al componente relacionado con el derecho a la salud representado en un 87%, que equivale a 6.355.989 población víctima de desplazamiento forzado mientras que 687.985 víctimas de este hecho, 9%, no accedieron, estableciendo 267.633 personas como no determinadas. Finalmente, para el año 2019, se evidencia un crecimiento, donde 6.524.557 de la población accedió al derecho (88%) y un 7% no logró el acceso al derecho. Tan solo el 5% que se encuentra representado en 358.741 personas víctima de desplazamiento forzado se encuentran bajo la categoría de no determinado. Como balance, se evidenció un importante crecimiento y acceso al derecho de la población víctima de desplazamiento forzado a la salud (atención psicosocial) desde el 2015 a la actual vigencia. Se precisa que este crecimiento progresivo en el acceso al derecho, no necesariamente está explicado por acciones afirmativas del Estado para garantizar su cumplimiento, sino porque se ha logrado reducir el número de población no determinada, que una vez identificado el acceso a este derecho, se evidencia que cumplía con este.

Sin ánimo de agotar el tema en este acápite y que será desarrollado más adelante en el capítulo de reparación, el Ministerio de Salud y Protección Social (2017) diseñó e implementó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), con el objeto de “Garantizar la asistencia en salud y la rehabilitación física, mental y/o psicosocial a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado en Colombia.” a través de dos componentes:

El primero se materializó a través del Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial que tiene como objetivo “desarrollar indicaciones basadas en evidencia que orienten la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial, como medida de asistencia y/o rehabilitación para la población víctima del conflicto armado”; y el segundo componente de atención psicosocial tiene el objetivo de “favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales y el sufrimiento generado a las víctimas, sus familias y comunidades y colectivos étnico”. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017)

La implementación de la primera versión del protocolo inició en el año 2013 y continuó en el año 2016 con una estrategia de actualización elaborada con el

Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS). Posteriormente, el protocolo y los lineamientos definidos por el MSPS para su implementación surtieron un proceso de divulgación con todas las Entidades Territoriales y se constituyó su obligatorio cumplimiento por parte de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Este hecho se analizará más adelante en este balance en la sección de reparación (medidas de rehabilitación).

Derecho a la educación

Según los criterios técnicos establecidos mediante la Resolución 2200 de 2018, una víctima ha accedido al derecho a la educación para la superación del estado de vulnerabilidad si: i) teniendo entre 6 y 17 años asiste a algún nivel de educación preescolar, básica o media, asistió y terminó el año escolar anterior a la medición, o si ha terminado la educación media, o ii) si tiene 5 años y está siendo atendida a través de centros de desarrollo infantil o asiste a algún servicio de educación preescolar.

Frente al derecho a la educación, es importante tener en cuenta que durante cada vigencia entre 2015 y 2019 la población que se encuentra vinculada al sistema se ha mantenido estable (alrededor de 1.500.000) y presenta un importante aumento para 2019 en donde la cifra se ubicó en 1.667.994, restando tan solo por dar cumplimiento al derecho a 304.654 víctimas (sobre 304.654 víctimas no se tiene información). Únicamente se evidencia un pequeño descenso en el 2016 (1.274.627), el cual incrementó para la siguiente vigencia como consecuencia de la implementación de estrategias de búsqueda y vinculación en el territorio de población infantil por parte del Ministerio de Educación y la Unidad para las Víctimas (situación que se analizará en el componente de restitución en las medidas de reparación).

Derecho a la vivienda

Se entiende que una víctima ha accedido al componente del derecho a la vivienda para la superación del estado de vulnerabilidad cuando hace parte de un hogar que cumple con alguna de estas dos condiciones: i) no tiene privación de vivienda según los criterios de cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional del DANE y algún miembro del hogar es propietario registrado, arrendatario con contrato, o cuenta con sana posesión en zona rural, y ii) cuando el hogar cuenta con subsidio de vivienda aplicado, vivienda en especie o mejoramiento de vivienda después del último evento de desplazamiento forzado.

Se puede evidenciar que, durante el periodo 2015 – 2019, del universo total observado para el derecho a la vivienda, se registra un avance progresivo sostenido en el número de personas que cumplen con este derecho, al pasar de 183.433 en 2015 a 999.566 y finalmente para 2019, 2.163.642. Sin embargo, hay un reto institucional para lograr disminuir los “no determinados”, toda vez que han representado el grueso del universo de la medición con respecto a este derecho (para el 2019 un total de 4.232.583). Finalmente, con respecto a los “no cumplen”, se podría indicar que las entidades accionadas en este derecho han desarrollado esfuerzos institucionales para llegar a más víctimas de desplazamiento forzado en la medida en que el indicador viene registrando una variación con tendencia a disminuir esta condición.

Derecho a la alimentación

La Resolución 2200 de 2018 señala que se ha accedido al derecho a la alimentación para la medición de superación del estado de vulnerabilidad cuando la víctima es parte de un hogar en el que la alimentación cumple con estas características: i) hay consumo aceptable por frecuencia adecuada de consumo de alimentos de acuerdo al Programa Mundial de Alimentos, y ii) el hogar consumió durante la semana anterior a la medición al menos 5 de los siguientes grupos de alimentos: tubérculos y cereales, legumbres, vegetales, frutas, carnes y pescados, lácteos, aceites y grasas.

En el marco del derecho a la alimentación se observa que a partir del 2018 el porcentaje de víctimas que accedieron a los componentes del derecho sobrepasa el 50% (57% y 58% para el 2018 y 2019 respectivamente), comparado con años anteriores donde se llegó a un 32% en 2017, 15% en 2016 y 16% en 2015. No obstante, al igual que salud y vivienda, un gran número no pudo ser determinado (2.861.833 para el 2019). Si bien esta cifra se ha reducido considerablemente, puesto que para el 2016 el número de indeterminados era de más de 5 millones, es importante aunar esfuerzos especialmente con los entes territoriales y el ICBF para poder establecer el cumplimiento del componente de derecho a la alimentación.

Derecho a la generación de ingresos

Los criterios técnicos establecidos mediante la Resolución 2200 de 2018 señalan que el derecho a la generación de ingresos se encuentra garantizado cuando la víctima pertenece a un hogar que cumple con alguna de estas condiciones: i) tiene ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza (LP) establecida por el DANE para el año de verificación y lugar de residencia, ii) tiene ingresos por valor igual o superior a la línea de pobreza extrema (LE) establecida por el DANE para el año de

verificación y lugar de residencia, y cuenta con al menos una de estas condiciones: i) algún miembro del hogar tiene trabajo formal, ii) algún miembro del hogar es propietario de un lote o inmueble distinto al que habita en un entorno rural con vocación productiva, iii) algún miembro del hogar cuenta con formación técnica, tecnológica o universitaria finalizada, iv) algún miembro del hogar finalizó algún programa de emprendimiento o fortalecimiento empresarial tras el último hecho victimizante, v) el hogar hace parte del 25 % de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda en el SISBÉN, o vi) el hogar tienen ingresos iguales o superiores a 1.5 veces la línea de pobreza extrema establecidas por el DANE y al menos uno de sus miembros ha accedido a programas de formación para la generación de ingresos o empleabilidad con posterioridad a la ocurrencia del hecho victimizante.

En materia de cumplimiento, la medición para el derecho a la generación de ingresos tiene un salto importante a partir del año 2018, ya que creció cerca del 58 % entre el 2017 y el 2018 (de 1,5 millones a 2,5 millones de víctimas). Se resalta, además, que esta tendencia de crecimiento se mantuvo en la vigencia 2019, ya que creció cerca del 1,5 %, comparado con el año 2018. De igual forma, a partir del 2018 se da una importante reducción en la medición de las personas que no cumplen con el derecho, ya que del 2017 al 2018 hubo una reducción cercana del 69 %; y entre esta última vigencia y la de 2019, hubo una reducción adicional del 25 %. De esta forma que para 2019 se tiene que 2.938.993 víctimas cumplen con el derecho, mientras que 634.887 faltan por dar cumplimiento y sobre 3.807.535 no se cuenta con información sobre su estado de cumplimiento.

Este comportamiento positivo se explica, en parte, por los ajustes institucionales y normativos que han implementado las entidades del SNARIV para la atención y reparación integral a las víctimas, sumado a los esfuerzos de articular la oferta entre las entidades del nivel nacional y el nivel territorial. En materia urbana, se destacan las acciones implementadas en materia de enganche laboral, formación para el trabajo, el fortalecimiento de emprendimientos y la implementación de programas de generación de empleo. En materia rural, se resalta la implementación de las recomendaciones transmitidas por la Misión Rural y el primer punto del Acuerdo Final, con las cuales se espera hacer frente a los rezagos frente al sector urbano. Estos hechos se analizarán más adelante en cada una de las medidas de restitución para el componente de reparación.

Derecho a la reunificación familiar

La medición de la superación del estado de vulnerabilidad respecto al derecho a la reunificación familiar se mide con el indicador de que se trate de un hogar que

cumple alguna de estas condiciones: i) solicitó apoyo al Estado para reunificarse en un periodo menos a dos años desde el último desplazamiento y lo logró, y ii) no ha solicitado apoyo para reunificarse en un periodo menor a dos años desde el último desplazamiento.

Para 2019 un total de 12.532 hogares cumplieron con el componente de acceso al derecho de reunificación, lo cual, comparado con el año 2018, muestra un aumento del 19 %. El año en el que más hogares cumplieron con el acceso al derecho de reunificación familiar fue el 2016 con una cifra de 1.258.540 hogares. Cabe resaltar que la unidad de medida para este derecho se realiza para aquellos que solicitan ante la Unidad para las Víctimas y el ICBF que han sido desaparecidos de su núcleo familiar, y requieren ayuda para reencontrarse. Es por esto, que más de 4,8 millones de víctimas no han solicitado dicha intervención por parte del Estado

Finalmente, con la información de estas mediciones, la Unidad identifica y caracteriza la oferta disponible, de entidades nacionales y territoriales, en el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO). Para esto, ha dispuesto de la herramienta tecnológica a las entidades, quienes han apoyado el diligenciamiento de todos los planes, programas y proyectos que tengan y que puedan atender a la población víctima. Actualmente, el resultado de las mediciones[82] de SSV se remite a las entidades con el objetivo de facilitar la planeación estratégica y la toma de decisiones tanto institucionales como financieras, en términos de focalización y priorización o asignación de programas y proyectos, logrando impactar en dos aspectos fundamentales. Por un lado, en lo establecido en el artículo 2.2.6.5.6.2 del Decreto 1084 de 2015[83], y por otro, contribuyendo así al logro de la meta que el Gobierno nacional se propuso en materia de situación de vulnerabilidad en el marco de su PND.

Si bien se presentan avances importantes en la población que cumple con el acceso a la mayoría de los derechos que hacen parte de la medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad, es necesario precisar que una parte importante de este acceso se debe a que se logró identificar a la persona y sus condiciones de vida, de manera que no necesariamente se debe a que se haya mejorado el acceso a la oferta, sino a que se ha avanzado en la identificación de las condiciones de vida de la población.

[82]Se generan de la verificación de registros administrativos que se intercambian con su institución a través de la Red Nacional de Información RNI.

83 Las entidades del nivel nacional y territorial competentes deberán focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar su oferta dirigida a las víctimas en las medidas de salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos incluyendo el acceso a tierras, empleo y atención psicosocial.

Este capítulo refleja cómo, en aplicación de los objetivos del PND, el actual gobierno ha logrado recoger los esfuerzos ya establecidos por la institucionalidad anterior, mejorando la interacción de la oferta institucional a través del intercambio de información y así disminuir el enfoque asistencial de la política de víctimas, para enfocarlo hacia los componentes de reparación. Esto sin descuidar los componentes de prevención, registro y asistencia y atención, necesarios para atender las emergencias. Es de resaltar, que este Gobierno ha logrado gran parte de estos resultados con la implementación de todos los canales y herramientas tecnológicas.

iii. Retos

- Atención y Asistencia

Entes territoriales con bajas capacidades técnicas, administrativas y financieras

Para comenzar, uno de los retos principales en el componente de Atención y Asistencia es la corresponsabilidad de los entes territoriales. En muchas ocasiones, los desplazamientos forzados se realizan hacia municipios con baja capacidad técnica, administrativa y financiera para cumplir con sus competencias frente a la provisión de la ayuda humanitaria inmediata; en muchos de estos casos la Unidad para la Víctimas ha tenido que subsidiar esta medida, dada la incapacidad de los entes territoriales de cubrir los costos asociados.

Otro elemento a resaltar es la falta de información sobre las acciones que realizan las alcaldías y gobernaciones, y concretamente, los hogares que atienden en el marco de la emergencia, de manera que se pueda evidenciar con mayor precisión aquellos que requieren apoyo subsidiario.

Continuidad de la alta demanda de atención humanitaria y recurrencia a la tutela

A pesar de la atención que desde la Unidad para las Víctimas se viene realizando a todas las solicitudes presentadas por las víctimas de acuerdo con los criterios de técnicos descritos en este capítulo, se sigue presentando una alta demanda de atención humanitaria (alrededor de 620.000 personas a diciembre de 2019), lo cual podría generar aplazamientos y esperas en la atención. Esto podría incrementar la posibilidad de que los hogares solicitantes interpongan tutelas (Unidad para las Víctimas, 2019). Frente a esto en particular, la Defensoría del Pueblo ha reconocido las diferentes estrategias de la Unidad para las Víctimas ha implementado para abordar este obstáculo. No obstante, a pesar de la disminución en un 35% en la presentación tutelas (pasando de 121.883 a 83.168 a 2018) se mantiene un número

considerable, lo cual evidencia un riesgo en cuanto a la priorización de la medida; en donde para el 2019 se presentaron un total de 27.529 tutelas para poder acceder a la medida de atención humanitaria. De igual manera es importante resaltar que en la actualidad la Unidad para las Víctimas a través de sus diferentes canales sigue atiendo a más de 6 millones de personas con diferentes requerimientos, y sus estrategias de fortalecimiento en la atención han generado una disminución significativa en la instauración de tutelas. De hecho, la disminución en la presentación de tutelas durante el primer semestre de 2019 corresponde a un 67% menos si se compara con el mismo periodo del 2015 (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 55) hecho que ha sido reconocido por los organismos de control a partir del año 2018.

Sin embargo, a pesar de la programación y el procedimiento para otorgar turnos a la población para la entrega de atención humanitaria, el hecho de que los hogares puedan interponer una tutela para acceder a la medida debilita la posibilidad de establecer la cantidad de solicitudes en cada año (ya que está expuesta a factores externos) para cada ruta y el momento en que efectivamente serán pagadas. Esto debido a que, normalmente, las órdenes son perentorias y deben tener un estricto cumplimiento, por lo que la atención de requerimientos que ingresan por vía judicial podría impactar directamente en la atención de los casos que se encuentran en espera de seguir el procedimiento de identificación de carencias por la vía administrativa.

Falencias en los procesos administrativos de identificación de carencias, notificación y manejo de la información

Si bien actualmente existen criterios claros para la identificación de carencias, persisten algunas deficiencias en este proceso en cuanto a la actualización de los registros administrativos en la conformación de los hogares. Esto fundamentalmente ligado a su posibilidad de actualización para la recepción de la ayuda humanitaria, pues frecuentemente se generan cambios en la estructura de la familia y la información de la persona que recibe el monto establecido por cada hogar no siempre es constante, como lo entiende la Resolución 01645 de 2019. Dado que el desplazamiento genera cambios y rupturas en la conformación de los núcleos familiares, sigue siendo necesario generar un proceso que permita actualizar esta información continuamente para garantizar el acceso a la atención humanitaria a todos los integrantes de la familia. De igual manera, se ha evidenciado que existe un grupo poblacional importante que ha sido atendido y que no supera la subsistencia mínima, debido a circunstancias como la edad o condición de discapacidad.

Sin embargo, resulta fundamental continuar avanzando en el proceso de caracterización socioeconómica a través de SISBÉN, para así contar con más información sobre las condiciones socioeconómicas de la población, de manera que se cuente con más y mejores insumos para el proceso de medición y a partir de esto la definición de la entrega de ayuda en el caso que se requiera.

De otra parte, se ha identificado que, si bien hoy en día se tienen criterios mucho más claros para la identificación de carencias, para el otorgamiento de atención humanitaria y superación de la situación de vulnerabilidad, cada procedimiento sigue estando vinculado a la adopción de decisiones administrativas que tienen dificultad al momento de su notificación, en la medida que los hogares no siempre permanecen en el mismo lugar donde rindieron su declaración, esto de acuerdo a las características de esta población de naturaleza flotante. Es necesario seguir fortaleciendo las estrategias adoptadas frente a la ampliación de ferias de servicios, estrategias móviles y puntos de atención, así como la actualización constante de la información para lograr una mayor efectividad en la contractibilidad de las víctimas, la optimización de recursos y la trazabilidad de los procesos.

Las deficiencias en la información de contacto juegan un papel determinante de los problemas que se generan en el resto del proceso, de acuerdo con el diagnóstico operativo realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014). Un primer efecto está en las demoras que se presentan para la inclusión en el registro, y esto a su vez genera demoras en el giro de la atención humanitaria de emergencia y obliga a los municipios a extender la atención humanitaria inmediata.

Continuidad del desplazamiento forzado y ampliación del universo de víctimas

De igual manera, el fenómeno de desplazamiento forzado continúa, como puede corroborarse mediante las cifras de atención humanitaria, según las cuales entre un 90% y 95% se destina a la atención de emergencia. Si bien el número de víctimas de este hecho ha disminuido considerablemente con relación a otros años, en la actualidad se están atendiendo alrededor de 633.000 hogares en promedio con corte a 2019, lo cual tiene una relación directa con los recursos presupuestales para atender a la población desplazada, máxime cuando los hogares la reciben durante el primer año de la ocurrencia del desplazamiento, y algunos de ellos la reciben durante un tiempo superior si no logran garantizarse la subsistencia mínima. De hecho, la respuesta en la atención para garantizar a los hogares que han sufrido el hecho de desplazamiento forzado entre 1 y 10

años también revela los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas para suplir con esta medida el derecho a la subsistencia mínima cuando otras entidades, fundamentalmente territoriales, no han logrado proveer otras medidas de asistencia y atención para apoyar la superación de la emergencia humanitaria de las víctimas.

Adicionalmente, el diagnóstico de las medidas de atención humanitaria está directamente relacionado con el proceso de registro. Dado que cada vez se registran más víctimas por la continuidad en la apertura de este y debido a que no es claro a cuantas víctimas llegará el registro en el futuro, se generan desafíos fiscales y presupuestales para la Nación. Las dificultades que tienen las víctimas para acceder al registro y la falta de claridad en los plazos, aun cuando la Corte Constitucional ha reconocido avances en la superación del subregistro, siguen representando un obstáculo, especialmente por las excepciones que se han impuesto al cierre de los plazos, lo que ha generado dificultades al momento de establecer los montos y destinación de los recursos para la atención.

Dificultades para la atención y seguimiento de las víctimas en el exterior

En cuanto a la asistencia de las víctimas en el exterior, se observa que el principal obstáculo consiste en que la mayor parte de estas medidas se implementan en el territorio nacional, en tanto se encuentran a cargo de instituciones de carácter territorial o nacional, que focalizan la oferta en el ámbito de sus competencias. De este modo, medidas como la atención y ayuda humanitaria, son suministradas por los Estados de acogida, especialmente, cuando se trata de personas con necesidad de protección internacional. Esto tiene como consecuencia una dificultad en la posibilidad de establecer mediciones precisas de Subsistencia Mínima y SSV, así como el acompañamiento subsecuente que permitan el goce efectivo de derechos de las víctimas.

En cuanto a la atención se ha identificado el obstáculo que se relaciona con la capacidad de informar y difundir los alcances de la Ley 1448 de 2011 en el exterior, así como la forma de acceder a ella. En principio, esta Ley determinó, en su artículo 204, el deber del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, de garantizar que las víctimas “que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos” (Unidad para las Víctimas, 2019), lo cual implicó el desarrollo de un proceso conjunto entre estas dos entidades, para el logro de ese mandato que, no obstante, generó retraso y, por consiguiente, una brecha de información y divulgación para las víctimas residentes fuera del país.

- Superación Situación de Vulnerabilidad

La Resolución 2200 de 2018 establece algunos criterios técnicos para entender el acceso a algunos derechos que representan indicadores de superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada. En relación con algunos de ellos se presentan algunos retos:

Falencias en el derecho a la identificación

Frente al derecho a la identificación y a pesar de que el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011 establece la exención en la prestación del servicio militar para las víctimas del conflicto armado, este documento es indispensable para que los hombres colombianos entre 18 y 50 años puedan realizar actividades laborales. Este documento no está contemplado dentro de la expedición de documentos de identificación, lo cual desconoce también lo establecido por la Corte Constitucional en Auto 008 de 2009 y reiterado mediante Sentencia T-579 de 2012.

Asimismo, este derecho afecta el acceso al derecho a la Educación superior o extra-edad, y a la de vivienda.

Falencias en el derecho a la salud

Frente al derecho a la salud y fundamentalmente al derecho a la atención psicosocial, no se incorporan criterios de satisfacción de acceso a la medida, lo cual resulta importante si se tiene en cuenta que este componente de asistencia es también parte de las medidas de reparación integral bajo el componente de rehabilitación.

Falencias en el derecho a la generación de ingresos

Frente al derecho a la generación de ingresos, algunas de las condiciones establecidas en la Resolución 2200 de 2018 no dan cuenta de que efectivamente la víctima perciba ingresos que le permitan superar su situación de vulnerabilidad. Una de ellas es la propiedad de lotes o inmuebles en entornos rurales con vocación productiva, pues esta propiedad puede recaer sobre inmuebles ubicados en zonas de conflicto en las cuales la víctima no pueda generar ingresos sin poner en riesgo su vida o integridad personal. Inclusive, podría tratarse de una víctima beneficiaria de proceso de restitución cuyo predio no cuenta con medios de generación de ingresos al momento de la verificación. De otra parte, es importante mencionar que a través del Auto 219 del 2011, la Corte Constitucional concluyó que el Gobierno nacional no logró superar los problemas identificados desde el 2009, relacionados con la falta de armonización

y de especificidad de la oferta institucional desplegada para atender a la población desplazada por la violencia.

Adicionalmente, dentro del derecho a la generación de ingresos se establece como criterio de medición el haber finalizado programas de emprendimiento o fortalecimiento empresarial. Muchos de estos programas inician con la oferta del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Sin embargo, al no garantizarse mecanismos de enganche laboral, la sola certificación y formación no es garantía de acceso a la generación de ingresos.

De otra parte, las tutelas al ser falladas a favor de quien las interpone incrementan el volumen de turnos asignados y ser priorizados, esto genera dilaciones en las otras rutas a partir de donde se agota el presupuesto disponible. De acuerdo con la evaluación efectuada de la política de atención y asistencia el 3,5% de los hogares con mayores carencias, es decir aquella que quedarían clasificados como de extrema vulnerabilidad, interpone tutelas, y de estos el 73,2% queda en el nivel más bajo de prioridad (DNP, 2014). Si bien hoy en día la Unidad para las Victimas cuenta con mecanismos y procesos fortalecidos, esta es una situación evidenciada en 2014, y dado que este riesgo se pueda seguir presentando, seguramente en niveles inferiores. Es importante resaltarlo para potencializar la atención, se deben tener en cuenta mecanismos oportunos que minimicen toda clase de riesgo.

En la medida que mayor sea el rezago y más efectivas sean las tutelas interpuestas, en términos de percepción de las víctimas para agilizar su atención, se incrementa el valor esperado de la rentabilidad de interponerlas y se genera un espacio económico para destinar una porción de lo cobrado en los intermediarios. El resultado final es que se reduce la efectividad en la implementación de los recursos aunado a que de igual manera se puede presentar nuevas tutelas como autos de la Corte Constitucional para la atención de emergencia de comunidades o grupos poblaciones de especial protección, lo cual también ocasiona impactos en lo planeado.

Es relevante visibilizar un obstáculo generalizado relacionado con la cantidad de población cuyos derechos están como no determinados, esto es, que no se cuenta con información para identificar si cumplen o no con el acceso al derecho. Para ello, se ha avanzado en el fortalecimiento del Modelo Integrado mediante el intercambio de información de diferentes fuentes, pero es necesario continuar avanzando en la identificación de las condiciones de vida de la población, particularmente, en el desarrollo de la estrategia de caracterización socioeconómica a través de SISBÉN IV, de manera que se pueda contar con más información en menor tiempo y así avanzar en la plena identificación de necesidades de la población.

Reparación

La reparación integral a las víctimas en Colombia se ha desarrollado de manera paulatina, en concordancia con la normatividad internacional de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Internacionalmente, la reparación a las víctimas ha sido reconocida como uno de los derechos de los que esta población debe gozar, estableciendo además que es responsabilidad de los Estados no solo garantizar que los perpetradores de los hechos victimizantes asuman dicha reparación, sino también, crear fondos que contribuyan con la reparación económica de quienes sufrieron los hechos.

En el caso colombiano, a partir de la reparación a las víctimas del conflicto armado, establecida en la Ley 1448 de 2011, y reforzada por un desarrollo jurisprudencial, a través de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se busca no solo el reconocimiento económico de los hechos, sino también el cumplimiento de otras medidas que permitan una reparación material y simbólica que propenda por una visión holística de las víctimas. En este sentido, la reparación integral que se implementa bajo este marco normativo comprende las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

i. Antecedentes y marco normativo

Como primer antecedente normativo relativo al tema de reparación de los derechos de las víctimas se encuentra en la Ley 387 de 1997[84]. En el numeral cuarto del artículo décimo de esta norma, relativo a los objetivos del Plan Nacional de Atención a Población Desplazada, se establecieron, entre otras, acciones como "crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados." [85] Sin embargo, el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada estuvo más enfocado en las medidas de atención humanitaria y no contaba con herramientas jurídicas que permitieran implementar medidas de reparación de daños de las personas desplazadas por la violencia.

Es necesario tener en cuenta, para efecto de lo que posteriormente sería la restitución de tierras, que la Ley 387 de 1997 creó en su artículo 19 el Registro Único

[84] Si bien esta Ley se centra en el establecimiento del sistema de atención a la población desplazada y dentro de su texto normativo no se definen como tal las medidas de reparación a favor de las víctimas de dicho flagelo, en el numeral cuarto del artículo 10 se sientan las bases para las medidas de reparación.
[85] Decreto 250 de 2005.

de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) con el cual, a pesar de que no se establecieron medidas de restitución, sí se generaron medidas de protección patrimonial sobre los predios abandonados por la población desplazada o que estaba en riesgo de desplazamiento. De este modo, se facilitó la captación de información oficial sobre el número de víctimas de despojo o abandono de inmuebles (USAID, 2016).

Con posterioridad, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-025 de 2004, reconoció la existencia del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) con relación al desplazamiento forzado interno. En virtud de las facultades de seguimiento a los fallos con los que cuentan los jueces constitucionales, en el año 2009 la Corte Constitucional profirió el Auto 008 en el cual identificó la necesidad de que el Gobierno nacional creara un registro y un procedimiento que permitieran la posterior restitución de los bienes inmuebles de las personas víctimas de abandono a causa de la violencia, con el fin de garantizar la reparación.

Luego, con la creación del marco jurídico contenido en la Ley de Justicia y Paz[86] se empezó a hablar jurídicamente de la reparación a las víctimas[87], pero solamente de aquellas que resultaren identificadas dentro de los procesos judiciales que se adelantarían por dicho procedimiento de justicia transicional. Es necesario recordar que, este marco jurídico tuvo como objeto la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilizaron individual o colectivamente, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral.

Esta Ley también creó el Fondo de Reparación a Víctimas dejándolo a cargo inicialmente de la Red de Solidaridad Social, al igual que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

La Ley 975 de 2005 establece en su artículo 6 cuáles son los derechos de las víctimas, reconociendo dentro de estos el derecho a la reparación integral. Ésta, según el artículo 8 de la misma norma se integra por las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de las conductas victimizantes. Así mismo, esta norma a partir del artículo 44 nombra cada

[86] Ley 975 de 2005.

[87] Es importante recalcar que dentro del sistema jurídico colombiano, existía con anterioridad a la ley de Justicia y Paz, algunas figuras que permitían dentro de determinados procesos, obtener la reparación económica de los perjuicios causados a las personas por los daños sufridos ya fuera por delitos (parte civil dentro del proceso penal (Ley 600 de 2000)), o por acciones u omisiones estatales, a través de la acción de reparación. Así mismo y por último también existen acciones civiles (por responsabilidad contractual o extracontractual) por medio de las cuales los particulares pueden requerir de otras personas el pago de perjuicios causados por daños.

una de las medidas de reparación y establece por primera vez en la normativa colombiana los programas de reparación colectiva[88].

En este sentido, era la antigua Red de Solidaridad Social (la cual con posterioridad se convertiría en Acción Social) la que se encargaba de administrar el Fondo de Reparación a Víctimas, mientras que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, creada en el artículo 50 de la misma Ley, tenía dentro de sus funciones, la de recomendar los criterios de reparación con cargo al Fondo de Reparación, así como de coordinar las comisiones regionales de restitución de bienes creadas por el artículo 53.

Mediante la Sentencia C-370 de 2006, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 e indicó que existe un deber de solidaridad del Estado colombiano que lo obliga a complementar la reparación que realicen los actores armados que se hubieren desmovilizado y que se encontrasen dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz. Igualmente, el fallo estableció los pormenores de los estándares nacionales e internacionales con los que la Ley debía cumplir

Así las cosas, de acuerdo con el marco internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los estándares internacionales para la reparación de víctimas son los contenidos en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, las cuales son: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición” (ONU, 2005).

En desarrollo de estos principios dentro de los procesos de Justicia y Paz se ordenó la indemnización de las víctimas identificadas y reconocidas por los actores armados y se establecieron algunos mecanismos de satisfacción para éstas. También se dieron algunos incidentes de reparación integral que condujeron a la restitución de los bienes inmuebles que habían sido despojados por los actores armados.

En cuanto a las víctimas del conflicto armado que no participaron del proceso judicial de Justicia y Paz, el Gobierno nacional profirió el Decreto 1290 de 2008 por medio del cual se dio inicio al programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de

[88] Artículo 49, Ley 975 de 2005.

la ley. Asimismo, facultó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social para su ejecución. Este programa tuvo como objetivo que las víctimas de todos los grupos armados violentos pudieran solicitar la reparación de los hechos victimizantes sufridos por el accionar de éstos por medio de un procedimiento administrativo para repararlos de manera anticipada, sin perjuicio de la obligación de hacerlo que tienen los victimarios y el derecho de repetición del Estado contra estos.

Es importante mencionar que el artículo 4 del decreto mencionado, estableció también como medidas de reparación la indemnización, la restitución, la rehabilitación, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, trayendo a esta norma administrativa las medidas que fueron incorporadas al sistema jurídico colombiano por la Ley 975 de 2005.

En este punto se evidenció entonces que no existía un marco normativo que permitiera la reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado pues existían diferentes normas que permitían la atención o la reparación por diferentes vías (administrativas o judiciales). Así se hizo evidente la necesidad de expedir una nueva norma que implementara una política pública a favor de esta población que consolidara todos los esfuerzos institucionales realizados hasta el momento y garantizara una mayor y mejor atención y reparación para las víctimas.

Esta consolidación tuvo su máxima expresión en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; los pronunciamientos de la Corte Constitucional, especialmente a los autos de seguimientos a la sentencia T-025 de 2004, los decretos reglamentarios, compilados en los Decretos 1084 y 1071 de 2015, y la creación del entramado institucional para su implementación: el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), así como la puesta en marcha de las políticas, planes, programas y proyectos pertinentes (DNP, 2016).

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas de las violaciones mencionadas en el artículo 3 de la misma Ley tienen el derecho de recibir una reparación adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño sufrido. Asimismo, se establece que la reparación “comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”. Estas medidas fueron definidas por la Ley 1448 de 2011 en los artículos 69, 71, 135, 139 y 149.

Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 incluyó la reparación individual por vía administrativa (creada por el Decreto 1290 de 2008), el programa de reparación colectiva (creado por la Ley 975 de 2005) y el procedimiento de restitución de tierras.

Precisamente, la Ley 1448 de 2011, a partir de su artículo 70, creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, así como a los despachos judiciales encargados del trámite de restitución. Además, definió los hechos victimizantes de despojo y abandono forzado de acuerdo con los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, proferidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Aun con la expedición de la Ley 1448 de 2011, la institucionalidad creada para este fin continuó con las acciones referidas a la atención de la población víctima de desplazamiento forzado, encontrando en el proceso de acompañamiento al retorno y la reubicación, no solo una acción enmarcada en la asistencia y la atención, sino también en la reparación integral. De esta manera, la mencionada Ley, en su artículo 73, relaciona este proceso como uno de los principios de la medida de restitución, indicando, que es un derecho que tiene la población víctima de desplazamiento forzado y que éste se debe dar en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad.

Al respecto resulta relevante indicar que la Corte Constitucional especialmente a través del Auto 373 de 2016, haciendo seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 identifica bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que han obstaculizado el proceso de acompañamiento al retorno y la reubicación, de cara a garantizar una solución duradera a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado.

A partir de lo anterior, el Gobierno nacional diseñó y viene ejecutando el programa de reparación administrativa en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Sin embargo, fue solo hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, aprobado por la Ley 1753 de 2015, que inició con la idea de verificar de manera objetiva el avance en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011 para el componente de reparación y, en este sentido, en la forma de determinar cuándo es viable realizar un cierre administrativo de las medidas de reparación. Así, a través del artículo 118 de la mencionada Ley 1753 se encomendó a la Unidad para las Víctimas, al Departamento para la Prosperidad Social y al Departamento Nacional de Planeación la tarea de definir la metodología que permitiera determinar cuándo una víctima ha sido reparada.

Lo anterior, de una manera semejante a lo que ocurre con las mediciones que tiene la política en otras de sus fases como se realiza en aplicación a la Resolución 2200 de 2018, se asocia una medición específica a la fase de estabilización socioeconómica de la cual es posible determinar cuándo las

víctimas de desplazamiento forzado han superado su situación de vulnerabilidad.

A partir de esto, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” identificaron el universo de colombianos registrados como víctimas, así como con una política de Estado de carácter transicional, que por definición es temporal y no permanente, en donde la responsabilidad adicional del Estado y de los perpetradores de crímenes con esta población son las medidas de reparación; sin embargo, la fase de reparación no contaba con criterios claros de medición para determinar cuándo una víctima ha sido reparada integralmente por vía administrativa. Producto de lo anterior, el “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” asumió la importancia de dar continuidad al mencionado artículo 118 de la Ley 1753 de 2015 manteniendo su vigencia y avanzando en la materialización de dicha apuesta a través de la expedición del Decreto 1356 de 2019, hoy incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Inclusión Social 1084 de 2015; mediante el cual se reglamentan los criterios de reparación administrativa colectiva, y se deriva la responsabilidad al DPS, a la Unidad para las Víctimas y al DNP para expedir una resolución conjunta que reglamente la dimensión individual de los criterios siguiendo las pautas generales establecidas en dicho decreto en cuanto a la unidad de análisis que debe tener la medición, las fuentes que deben alimentarla y sus efectos.

Una vez realizada esta presentación de antecedentes, a continuación, se muestran las generalidades y resultados más relevantes, en torno a las acciones lideradas por la Unidad para las Víctimas y las entidades del SNARIV, con relación a las medidas que componen la reparación integral, desde su entrada en vigor.

ii. Descripción del componente y diagnóstico

Este apartado relaciona los resultados de la reparación integral a víctimas de acuerdo con los artículos 25 y 69 de la Ley 1448 de 2011. La reparación integral que se implementa bajo este marco normativo comprende las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Esta sección cuenta con la información reportada por la Unidad para las Víctimas, así como las instituciones del SNARIV de las que se obtuvo información con corte a diciembre de 2019.

- Indemnización Administrativa

La indemnización es una compensación económica, dirigida a reparar los daños producidos por violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, con el objetivo de "compensar las consecuencias patrimoniales de las violaciones declaradas", que "debe ser otorgada en la extensión y en la medida suficientes para resarcir los daños materiales y morales sufridos" (Congreso de la República, 2011).

Una de las tareas que tiene la Unidad para las Víctimas con relación a la reparación individual es la de administrar los recursos destinados a la indemnización administrativa[89]. Hasta el año 2013, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, esta medida estaba prevista para las víctimas de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales, tortura o tratos inhumanos, delitos contra la libertad e integridad sexual y reclutamiento forzado. No obstante, en la Sentencia SU-254 de 2013 la Corte Constitucional ordenó el reconocimiento de la indemnización a los hogares víctimas de desplazamiento forzado, por lo cual, la Unidad dio inicio al pago en dinero a las víctimas de este hecho.

En el marco del cumplimiento del Auto 206 de 2017, la Unidad para las Víctimas adoptó la Resolución 1958 del 6 de junio de 2018, mediante la cual se estableció un procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa definiendo una metodología de focalización y de priorización para ello. Esta resolución fue derogada con la expedición de la Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019; en la que se actualizaron los mecanismos, el método para la priorización, los montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización.

Como medida de reparación, la indemnización se encuentra desarrollada en los artículos 132 y 134 de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con la definición otorgada por la Unidad para las Víctimas, esta medida tiene fines i) compensatorios del daño sufrido; ii) restitutivos de los proyectos de vida de las personas afectadas y; iii) transformadores, en el sentido que, con el adecuado uso del recurso, se contribuye al restablecimiento de los derechos vulnerados, impactado significativamente en la reivindicación de la dignidad de las víctimas, el cual es un fin esencial del Estado social de Derecho (Unidad para las Víctimas, 2019).

En el Auto 206 de 2017 de seguimiento a la T-025/2004, la Corte Constitucional analizó el carácter reparador y restitutivo de la medida, así como su sentido transformador, en el entendido de que los recursos otorgados distan de la atención a emergencias. La Corte señaló "es cierto que la indemnización administrativa

[89] Artículo 2.2.7.3.1 del Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social.

persigue fines distintos a aquellos que busca la ayuda humanitaria, en tanto su propósito no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida". Esta interpretación ha sido reiterada por esta alta Corte en posteriores sentencias de tutela tales como la T-386 de 2018 y la T-028 de 2018.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, durante la vigencia de la Ley se ha otorgado un total de 910.430 giros, que corresponden a la indemnización administrativa de 867.065 víctimas. Además, la Unidad recibió un balance de la anterior institucionalidad equivalente 129.813 giros, lo que corresponde a la indemnización de 125.079 víctimas, por un total de $829.636.816.747 (Unidad para las Víctimas, 2019).

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" identificó que, a septiembre de 2018, tan solo el 12.8 % población sujeta a esta medida había recibido la respectiva indemnización. Esto debido a restricciones presupuestales y financieras, dificultades en los recursos y administración del fondo de reparación y el pago de otras indemnizaciones judiciales, entre otras. Es así, que se estableció una meta que pretende abordar el 54% de las indemnizaciones realizadas históricamente.

Históricamente se han indemnizado 1.072.031 víctimas (administrativas y judiciales) por un valor cercano a los $7,29 billones de pesos. De éstas, 171.538 víctimas por un valor cercano a los $1,46 billones de pesos se han indemnizado durante el actual periodo presidencial. 113.816 de estas indemnizaciones se han otorgado a personas mayores de 74 años durante el periodo comprendido entre agosto de 2018 y mayo de 2020.

Tabla 22. Histórico de pagos de indemnizaciones a víctimas

Vigencia	Total, Personas (por vigencia)**	Total Invertido (Por vigencia) En millones de pesos
2009-2011	196.121	$1.333.408
2012	147.479	$936.373
2013	90.001	$606.630
2014	88.005	$506.624
2015	99.883	$529.082
2016	85.298	$572.081
2017	111.223	$843.421
2018	99.471	$631.138
2019	82.593	$733.516
2020	71.957	$602.241
	Total	**$7.294.514**

**La cifra total de esta columna no debe ser totalizada, el hogar o la persona pudo haber sido referenciada en este conteo tantas veces como ha recibido un beneficio, en el mismo o diferente período. Fuente: Unidad para las Víctimas, corte mayo 31 de 2020

Si bien hoy en día la institucionalidad cuenta con criterios y mecanismos mucho más definidos para la entrega de la indemnización administrativa, el número de víctimas sigue incrementándose, así como las acciones judiciales que buscan que dicha reparación sea rápida y efectiva. Esto último ocasiona cambios en la metodología planteada para la priorización (DNP, 2019).

En cuanto a la indemnización de víctimas en el exterior es importante recalcar que, hasta el momento, durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011, se ha ordenado la entrega de 2.022 indemnizaciones a través de diferentes modalidades de pago a personas que residen fuera del país.

En el Auto 373 de 2016 la Corte Constitucional abordó los asuntos relativos a la indemnización administrativa e identificó la existencia de prácticas contrarias a la Constitución ya que, a su criterio, los recursos destinados no correspondían a las obligaciones constitucionales[90], lo que habría ocasionado un acceso diferenciado y

[90] Auto 37-/2016. "Al respecto, tal como se expondrá infra., la Unidad para las Víctimas no ha logrado entregar de manera oportuna la ayuda humanitaria a todas las personas que la solicitan debido a restricciones presupuestales. Lo anterior, a pesar de que esta Corporación ha reiterado a nivel jurisprudencial que la insuficiencia de recursos no es una excusa válida para mantener a amplios segmentos de la población desplazada en una situación de espera indefinida para acceder a esa ayuda.[65] Teniendo en cuenta que la población desplazada "tiene el derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria como expresión del derecho fundamental al mínimo vital",[66] el deber mínimo de las autoridades en la materia implica entregar esta ayuda, en términos oportunos e integrales, a todas aquellas personas que se encuentran en los niveles de vulnerabilidad más altos, toda vez que dependen de la atención humanitaria para satisfacer sus necesidades más básicas.[67] Esta no es una exigencia desproporcionada a las autoridades porque, como se explicará infra, el porcentaje de personas que se encuentran en estos niveles de vulnerabilidad acentuados es pequeño en comparación con las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad baja-media baja, razón por la cual no se trata de un esfuerzo presupuestal excesivo."

discriminatorio a la indemnización administrativa. En el marco de esa realidad administrativa y fiscal, la Unidad para las Víctimas ha realizado un esfuerzo para otorgar la medida indemnizatoria de forma equitativa (Unidad para las Víctimas, 2019). Asimismo, frente al Auto 206 de 2017, la Unidad para las Víctimas elaboró la Resolución 1958 de 2018[91] luego derogada por la Resolución 1049 de 2019, por medio de la cual se establecieron criterios y métodos para priorizar la población susceptible de recibir la indemnización administrativa, conservando los principios de progresividad y no regresividad. En este sentido se debe tener en cuenta especialmente el artículo 8[92] en donde se establecieron los criterios de edad, discapacidad y enfermedad reconocidos en el Auto 206 de 2017.

- Rehabilitación

El artículo 125 de la Ley 1448 de 2011 identifica la rehabilitación como una medida de reparación consistente en un conjunto de "estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas" (Congreso de la República, 2011). Durante la implementación de la Ley, el desarrollo de esta medida se ha canalizado a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) del Ministerio de Salud y de la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) de la Unidad para las Víctimas.

[91] La Resolución 1958 fue derogada el 15 de marzo de 2019 con la expedición de la Resolución 1049, iniciativa que se motivó en la aplicación de los principios de progresividad y no regresividad y que en materia de priorización para el acceso a la medida de indemnización se tradujo en la eliminación de las barreras de acceso de las víctimas en condición de discapacidad, suprimiendo el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que se había dispuesto para acceder a la ruta prioritaria.

[92] Artículo 8. Situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad para la priorización de la indemnización administrativa. Para los efectos de esta resolución, se entenderá que existe situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en cualquiera de los siguientes eventos: 1. Edad. La situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad asociada a este criterio, se presenta cuando, para la fecha de la formulación de la solicitud de indemnización administrativa, la víctima incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) tenga edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. 2. Enfermedad. Se entenderá que hay situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad por este criterio cuando, para la fecha de la formulación de la solicitud de indemnización administrativa, se acredite tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico, o de alto costo, de que tratan las Resoluciones 2565 de 2007, 3974 de 2009 y 430 de 2013, o cualquier otra enfermedad que produzca una dificultad en el desempeño igual o superior al 40 %, conforme al Certificado de Discapacidad emitido por la Entidad Promotora de Salud (EPS) a la que se encuentre afiliada, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1. del artículo 3° e inciso 2° del artículo 4° de la Resolución 583 de 2018, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social o la norma que la modifique o sustituya. 3. Discapacidad. Se entenderá que hay situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad por este criterio, cuando una víctima acredite tener discapacidad y su dificultad en el desempeño sea igual o superior al 40 %, conforme al Certificado de Discapacidad emitido por la Entidad Promotora de Salud (EPS) a la que se encuentre afiliada, de acuerdo con la Resolución 583 de 2018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social o la norma que la modifique, sustituya o adicione.

Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G)

La Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G) inició como medida de satisfacción en 2012, sin embargo, en 2014 pasó a ser una medida de rehabilitación. Ésta tiene como objetivo ofrecer una alternativa para la atención [93] psicosocial de las víctimas que se encuentran afectadas emocionalmente a causa de los hechos de violencia ocasionados por el conflicto armado, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Desde 2014 hasta diciembre 31 del 2019, se acompañaron 223.872 víctimas del conflicto armado en su proceso de recuperación emocional. Entre los años 2012 y 2013, cuando pertenecía a la medida de satisfacción, se acompañaron 25.354 víctimas.

Tabla 23. Número de personas atendidas por ERE-G 2012-2019

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
565	24.789	31.835	34.091	30.000	30.000	53.066	44.271

Fuente: Control y Seguimiento, Dirección de Reparación, Unidad para las Víctimas, 2019. Corte 31 de diciembre de 2019.

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)

El artículo 2.2.7.5.2. del Decreto 1084 de 2015 define que este programa, consiste en:

> "*… el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias diseñados por el Ministerio de Salud y Protección Social para la atención integral en salud y atención psicosocial. Podrán desarrollarse a nivel individual o colectivo y en todo caso orientadas a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante.*"[94]

93.ATENCIÓN PSICOSOCIAL: El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas definen la atención psicosocial como: El conjunto de procesos articulados de servicios que tienen la finalidad de favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales, el sufrimiento emocional y los impactos a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y a la vida en relación generados a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los derechos y las infracciones al DIH, ofertados por las instituciones estatales con competencias definidas en el marco legal. Mediante la atención psicosocial se facilitarán estrategias que dignifiquen a las víctimas, respetando el marco social y cultural en el que han construido sus nociones de afectación, sufrimiento, sanación, recuperación, equilibrio y alivio. Dicho así, se desarrollarán procesos orientados a incorporar el enfoque psicosocial y diferencial en la atención.

[94] Artículo 2.2.7.5.2., Decreto 1084 de 2015.

Frente a este programa, es necesario establecer que tanto el Ministerio de Salud como la Unidad para las Víctimas implementan la metodología propuesta por este programa con relación a la rehabilitación psicosocial individual. Este esfuerzo se viene materializando desde 2019 con el fin de ampliar el acceso de las víctimas del conflicto armado a esta medida.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019), 693.300[95] recibieron atención a través del componente psicosocial en el periodo 2013 – 2018, de las cuales 469.428 fueron atendidas exclusivamente por el componente psicosocial del PAPSIVI y 223.872 a través de la ERE-G de la Unidad para las Víctimas. Los resultados bajo diferentes modalidades de atención muestran que la modalidad familiar es la más común con un 44% seguida por la individual con 27% y la comunitaria 29%.

Por otra parte, es importante mencionar que el Ministerio de Salud ha establecido un instrumento de cierre de carácter cualitativo para la rehabilitación psicosocial. Este instrumento explora la percepción de las víctimas en la mitigación de los efectos del conflicto armado, al igual que la construcción de resiliencia y afrontamiento en las dimensiones de atención (individual, familiar y comunitaria). De manera general, de acuerdo con el instrumento se observa gran aceptación y contribución de la medida por parte de las víctimas, lo cual, a criterio del Ministerio de Salud, restituye la capacidad de control, autonomía y agencia de las víctimas.

Finalmente, en los resultados preliminares de la evaluación de PAPSIVI se evidencia que la atención tiene una gran valoración por las víctimas y esta mejora con cada sesión adicional. La valoración de 1 a 10[96] que hacen las víctimas sobre la sensación de rehabilitación en la segunda sesión de atención psicosocial se encuentra entre y 5.7 y 7.6 mientras que en la sexta sesión esta misma valoración se ubica entre 8,2 y 8,6. El mayor cambio en esta valoración es en la modalidad individual, pues de la sesión uno a la tres, su variación en promedio es del 144% (Ministerio de Salud y Protección Social & Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

[95] El informe remitido por Ministerio de Salud remite un dato con base en SISPRO con corte a Julio de 2019 de 469.268 casos. Este dato corresponde a la Información sumada entre EREG y PASIVI

[96] La escala original de este instrumento de seguimiento es de 1 a 5, para mejor análisis, se transformó a una escala de 1 a 10.

Rehabilitación resultados por enfoque diferencial

Las acciones y avances en rehabilitación, analizadas por enfoque diferencial, se implementaron por medio de dos estrategias para acompañar a los niños, niñas y adolescentes.

Tabla 24. Implementación medida de rehabilitación 2013-2019

VIGENCIA	ACCIÓN	AVANCE
2013 -2019	Estrategia Dignidad y Memoria como medida de rehabilitación para jóvenes entre 12 a 18 años.	Acompañamiento psicosocial a jóvenes víctimas del conflicto armado, realizando ejercicios de memoria histórica, actos simbólicos, y apropiación de derechos.
2014 -2019	Estrategia de Recuperación Emocional para Niños y Niñas	Se acompaña psicosocialmente a niños y niñas entre los 6 y 12 años por medio de cuentos y representaciones de las emociones que permiten la recuperación emocional del daño directo o generacional causado por el conflicto armado. Se realizó un primer pilotaje entre 2014 y 2015 en 10 departamentos y se inició su implementación en el país en el 2016.

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

- Satisfacción

Las medidas de satisfacción son definidas por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 139 como aquellas acciones tendientes al restablecimiento de la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, de acuerdo con los objetivos de las entidades que conforman el SNARIV (Congreso de la República, 2011).

Es así como en el marco de la Ley 1448 de 2011 las medidas de satisfacción están constituidas por acciones para la reconstrucción de memoria, recuperación del buen nombre y de prácticas y costumbres (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 170). Estas acciones son: acompañamiento psicosocial en la búsqueda y entrega digna de cadáveres, articulación y fortalecimiento a organizaciones de víctimas, entrega del mensaje estatal de reconocimiento y dignificación, iniciativas locales de memoria, conmemoraciones, actos de perdón y reconocimiento de responsabilidad y fortalecimiento de capacidades desde el enfoque de derecho, entre otras.

Dentro de las medidas de satisfacción se incluye a la preservación de la memoria histórica. Las acciones que se dan en ese marco tienen como principal objetivo proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de las víctimas. En este sentido,

dentro de las medidas de satisfacción pueden ejercerse acciones de reparación simbólica, la cual consiste en la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social. Lo anterior se concluye de acuerdo con el contenido del artículo 141 de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a la implementación de la medida de satisfacción entre 2014 y 2019 se brindó acompañamiento para los procesos de búsqueda de 325 víctimas de desaparición forzada[97], con un total aproximado de 800 familiares, a quienes se les garantizó la participación y el acompañamiento psicosocial.

Tabla 25. Implementación medida de satisfacción 2014 - 2019

ACCIÓN	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mensaje estatal de reconocimiento y dignificación	123.402 víctimas indiv.	75.291 víctimas indiv.	207.250 víctimas indiv.	400.000 víctimas indiv.	244.116 víctimas indiv.	106.019 víctimas indiv.	NA
Iniciativas locales de memoria	22 procesos	59 procesos	34 procesos	23 procesos	2 procesos	7 procesos	18 procesos
Conmemoración 9 de abril – Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas	77 actos	59 actos	28 actos	33 actos	77 actos	60 actos	77 actos
Conmemoración Día Internacional de la Desaparición Forzada (30 ago)	11 actos	10 actos	35 actos	24 actos	19 actos	27 actos	36 actos
Conmemoración Día Universal de los Derechos Humanos (10 dic)	3 actos	6 actos	11 actos	20 actos	17 actos	10 actos	NA
Actos de perdón y reconocimiento de responsabilidad	1 acto	5 actos	8 actos	18 actos	8 actos	8 actos	8 actos

[97] "Estos acompañamientos psicosociales fueron realizados antes, durante y en algunos casos posterior a la diligencia judicial, buscando garantizar los objetivos de la entrega digna de cadáveres: realizar un acercamiento a los familiares y fortalecer el vínculo de confianza, brindar elementos para manejo de emociones durante la diligencia fortaleciendo así las herramientas para afrontar el sufrimiento, reconocer expectativas del proceso y trabajar interdisciplinariamente para mitigar las acciones con daño que puedan generar las diligencias judiciales" (Unidad para las Víctimas, 2019, p. 170).

ACCIÓN	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Conmemoración Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual (25 may)	NA	NA	3 actos	3 actos	13 actos	11 actos	4 actos
Conmemoración Semana Internacional de la Desaparición Forzada (mayo)	NA	NA	6 actos	2 actos	6 actos	7 actos	6 actos
Estrategia Dignidad y Memoria DIME con NNA desvinculados del programa de restablecimiento de derechos del ICBF	Piloto Implemen ntado	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Estrategia Dignidad y Memoria DIME con víctimas de Fuerza Pública	NA	NA	NA	NA	4 estrategi as implemen tadas	9 estrategi as implemen tadas	NA
Estrategia Dignidad y Memoria DIME con víctimas de minas antipersonal en articulación con Acción Integral Contra Minas Antipersonal ubicada en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.	NA	NA	NA	NA	NA	7 estrategi as implemen tadas	NA

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019. Corte 31 de diciembre de 2019.

Por otra parte, desde 2016, se han desarrollado jornadas anuales con familiares de víctimas de desaparición forzada, abordadas a través de la modalidad de encuentro dialógico–reflexivo y participativo. Durante la vigencia de 2017, se concertaron 19 jornadas que fueron realizadas en distintas regiones del país, contando con la participación de 30 familiares víctimas de desaparición forzada pertenecientes a o convocados por organizaciones de familiares desaparecidos, entre otros actores, para un total de 540 personas víctimas indirectas de este hecho victimizante. En 2018, se realizaron 12 jornadas de formación tipo taller en las que se contó con la

participación de 377 personas pertenecientes a organizaciones de víctimas de desaparición forzada de varios departamentos del país. En estas se brindó información en torno a la ruta interinstitucional para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y herramientas para el autocuidado y manejo de las emociones (Unidad para las Víctimas, 2019).

Asimismo, es importante mencionar los resultados institucionales de la medida: la Ley 1424 de 2010 (reglamentada mediante el Decreto 2601 de 2011), creó el Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica a través del cumplimiento de las funciones de recolectar, clasificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surja de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación de que trata la Ley 1424 de 2010, al igual que lo aportado por aquellas personas que voluntariamente brinden información relacionada con el Mecanismo.

Por otra parte, durante el año 2018, se expidieron 21.591 libretas militares a población víctima del conflicto (Congreso de la Republica, 2019). Con este propósito, la Unidad para las Víctimas y el Ejército Nacional trabajaron en el ajuste y actualización del "Protocolo de intercambio de información y funcionamiento operativo de la medida de exención en la prestación del servicio militar obligatorio, desacuartelamiento, exoneración de los costos asociados a la elaboración y entrega de constancia electrónica de la tarjeta militar a víctimas del conflicto armado", para facilitar el proceso y acompañar efectivamente a las víctimas a gozar del derecho expuesto en la Ley 1448 de 2011.

Reparación simbólica y acciones en materia de memoria histórica

En cuanto al aporte a la reparación simbólica de las víctimas del conflicto armado y a la no repetición, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)

> *"orienta, visibiliza, apoya y sirve de plataforma a las iniciativas de memoria histórica que existen en Colombia, dando apoyo técnico para la materialización de sus narrativas y divulgándolas en escenarios sociales e institucionales a nivel nacional y territorial, que contribuyen a la reparación integral y al deber de memoria del Estado"* (CNMH, 2019).

En la Tabla 26 se presentan las iniciativas implementadas por el CNMH entre 2014 y 2019.

Tabla 26. Iniciativas de Memoria históricas implementadas por el CNMH por año 2014 – 2019

Año	Iniciativas implementadas
2014	21
2015	24
2016	25
2017	25
2018	24
2019	18
TOTAL	**137**

Fuente: CNMH, 2019. Corte 31 de diciembre de 2019.

De otra parte, el CNMH cuenta con el Observatorio de Memoria y Conflicto que documenta hechos desde 1958 hasta julio del 2018 de los siguientes hechos violentos: acciones bélicas, ataques a poblados, asesinatos selectivos, masacres, atentados terroristas, secuestros, desapariciones forzadas, violencia sexual, daños a bienes civiles, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, minas antipersona y municiones sin explotar. El Centro Nacional de Memoria Histórica entregó un sistema de información compuesto por once (11) bases de datos construidas por el Observatorio, además de 10 informes de balance que aportan al esclarecimiento histórico, y son una contribución al mandato de la nueva institucionalidad creada a partir del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC - EP.

Además, el Observatorio documentó 352.786 hechos victimizantes con 411.883 víctimas directas y 261.619 víctimas fatales a partir de la identificación, gestión, acopio, procesamiento e integración de 580 fuentes institucionales y sociales para un total de 30.367 bases de datos y documentos acopiados. Las diferentes modalidades de violencia que se documentan en el sistema de información del Observatorio de Memoria y Conflicto, identifican las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, los responsables y las víctimas del conflicto armado como aporte fundamental al esclarecimiento histórico y reconocer la pluralidad de las memorias del conflicto armado colombiano.

Por otro lado, entre las medidas de satisfacción para las víctimas del conflicto en Colombia, previstas en el Decreto 1084 de 2015 (que reglamenta la Ley 1448 de 2011), se establece la Reparación Simbólica que “comprende la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de la memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social”. Dentro de estos mecanismos se encuentra el Museo de Memoria de Colombia (MMC), que de acuerdo con el Decreto 4803 de 2011 (hoy también compilado en el Decreto 1084 de 2015),

estará “destinado a lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia, procurando conjugar esfuerzos del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el Estado” (CNMH, 2019).

Desde el año 2012 hasta el 31 de diciembre de 2019, el CNMH acopió, procesó y puso al servicio de la sociedad, un total de 388.458 documentos de archivo o colecciones documentales de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado.

Desde 2012, el CNMH ha avanzado en el cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), Sentencias de lo Contencioso Administrativo, al implementar medidas de reparación simbólica o satisfacción cuyos destinatarios es la población víctima del conflicto armado.

En primer lugar, para los casos de Sentencias de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), hasta la fecha, el CNMH ha atendido un total de 1.908 sentencias en la ruta individual o campesina, cuyas acciones están enfocadas al acopio y archivo de la información y de las sentencias judiciales en el Archivo de DDHH y Memoria Histórica del CNMH. Adicionalmente a ello, se han acompañado a 17 comunidades étnicas, negras e indígenas, en los procesos de reconstrucción de memoria ordenados, igualmente, en los fallos de sentencias de restitución de derechos territoriales.

En segundo lugar, en el marco de la ruta de reparación colectiva (Ley 1448 de 2011), la Entidad ha acompañado la implementación de las medidas de satisfacción de nuestra competencia en 67 Planes Integrales de Reparación Colectiva, a favor de igual número de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) en el país. De este total, cuatro tienen adscripción étnica; cuatro corresponden a organizaciones de mujeres o de personas LGBTI; y cuatro más corresponden a organizaciones sociales defensoras de Derechos Humanos. Llegando así, a 58 municipios del país.

Por otra parte, el CNMH ha implementado las órdenes y exhortos de reparación simbólica emanados de 22 sentencias proferidas contra postulados a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Adicional a ello, se han realizado cuatro (4) procesos específicos de reconstrucción de memoria en cumplimiento de las disposiciones del Consejo de Estado o Tribunales Administrativos; y en 69 procesos más (de este mismo tipo) se ha hecho la salvaguarda de la información judicial en el Archivo de DDHH y Memoria Histórica del CNMH.

Algunos de los lenguajes expresivos de los procesos de reconstrucción y representación de memoria histórica que hemos adelantado hasta la fecha son: documentos escritos en diferentes lenguajes narrativos, videos documentales, exposiciones de memoria histórica, construcción social de lugares de memoria, series radiales, diálogos y conversatorios plurales de memoria, cartillas pedagógicas, formación a docentes en reconstrucción de memoria histórica, entre otros.

En resumen, el CNMH desde la vigencia 2016 realizó más de 91 procesos de acompañamiento en territorio, de los cuales 17 se realizaron en 2019 en 11 municipios.

- Garantías de no repetición

De acuerdo con el artículo 2.2.7.7.2. del Decreto 1084 de 2015, las garantías de no repetición consisten en lo siguiente:

> *"Cuando las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario ya han sido consumadas, el Estado debe adoptar programas y proyectos de no repetición que incluyan acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los Derechos Humanos ni infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estas medidas estarán encaminadas a disolver definitivamente los grupos armados ilegales que persisten, derogar o cambiar disposiciones, dispositivos y conductas que favorezcan la ocurrencia de tales violaciones y continuar fortaleciendo las políticas de promoción y protección de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública."*[98]

Las garantías de no repetición tienen dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora[99]. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que

[98] Decreto 1084 de 2015.

[99] i). La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley; ii). La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad; iii). La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley. iv). La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado; v). La creación de una pedagogía social que promueva los valores constitucionales que fundan la reconciliación, en relación con

tienen los Estados de evitar las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y cobra especial importancia en procesos transicionales donde el riesgo persiste y no basta con reparar los daños ya infligidos sino prevenir los futuros. Por ejemplo, se incluyen el desminado y la prevención de reclutamiento.

La dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas en violación a sus derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general. Por ejemplo, la socialización de la verdad judicial, pedagogía social en derechos humanos, eliminación de patrones culturales, entre otras (Unidad para las Víctimas, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior en la Tabla 27 se muestran los avances realizados sobre las medidas relacionadas con las garantías de no repetición.

los hechos acaecidos en la verdad histórica; vi). Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal; vii). Diseño e implementación de una estrategia general de comunicaciones en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual debe incluir un enfoque diferencial; viii). Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado; ix). Fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales; x). Difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior; xi). El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas. xii). La reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en los grupos armados al margen de la ley; xiii). Diseño e implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 975, tanto a nivel social como en el plano individual; xiv). El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Púbica (sic); o). La declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley. xv). La promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales; xvi). Diseño e implementación de estrategias de pedagogía en empoderamiento legal para las víctimas; xvii). La derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que haya permitido o permita la ocurrencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, de conformidad con los procedimientos contencioso-administrativos respectivos. s). Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Tabla 27. Avances en las medidas de garantías de no repetición

AÑO	ACCIÓN	AVANCE
2012	Se formularon las estrategias de garantías de no repetición y de la pedagogía para la reconciliación y construcción de paz. Se desarrolló un estudio académico para la derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que hubiera permitido o permitiera la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario	Se implementó el convenio de asociación 1582 de 2013 con la Fundación Restrepo Barco, el cual tuvo como productos: i) un análisis del derecho a la verdad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ); i) la guía metodológica poema a la utopía; y iii) soportes de audio y video de construcción participativa con NNAJ de comunidades de Cesar y el Pacifico. Posteriormente, las acciones derivadas fueron desarrolladas por la Dirección General a través del Grupo de Pedagogía Social
2014	La Unidad para las Víctimas y la Agencia Colombiana para la Reintegración articularon las políticas de reconciliación y reintegración, para la transversalización del enfoque de reconciliación como Garantía de No Repetición. Se implementaron 19 medidas de GNR en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de El Placer, Granada, San Carlos, Afromupaz, entre otros.	Se impulsaron estrategias en materia de reconciliación, a través de las rutas de reintegración y reparación dirigidas a la población objeto y a la sociedad en general. Así mismo, se fortalecieron algunos ejercicios de participación ciudadana, la resolución pacífica de conflictos y la promoción de la convivencia. Lo anterior, en clave de prevención del surgimiento de nuevas formas de violencia, revictimización y violaciones a los Derechos Humanos.
2015	La Unidad aplicó el Índice de Condiciones para la Reconciliación Nacional (ICRN), en alianza con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y la firma Cifras & Conceptos, en el marco del proyecto “Estrategia de Incidencia en la Construcción de la Política Pública Nacional y Territorial en Materia de Reconciliación”, implementado con recursos de Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desrrollo Internacional (USAID). Se asumió la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional de Apoyo a Víctimas de Desaparición Forzada, liderando la articulación interinstitucional con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Medicina Legal, el Ministerio de Salud y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Se implementó la primera fase de la estrategia de Reintegración Comunitaria de Justicia y Paz, “reconocimiento del contexto social, institucional y comunitario” con REDEPAZ	Se realizó la medición de la presencia e incremento de condiciones favorables para el inicio y avance de procesos de reconciliación. Se creó la herramienta para la elaboración y ajuste de políticas públicas a nivel local y nacional; ésta se aplicó en 113 municipios, identificando las condiciones para la reconciliación a en cada uno de ellos y la incidencia local. Se socializó el marco normativo, el Mecanismo de Búsqueda Urgente y la oferta institucional, estrategias y acciones que se desarrollan para garantizar una adecuada atención y correspondiente reparación integral. Se realizó la identificación y reconocimiento de las dinámicas sociales, comunitarias, institucionales y territoriales, de los sujetos que las integran, partiendo del reconocimiento de su autonomía, así como de sus propios intereses y expectativas que, claramente, pueden influir en el proceso de reintegración comunitaria y, por ende, en el proceso de reconciliación.

AÑO	ACCIÓN	AVANCE
2016	Se adelantó, en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, la construcción de un documento guía de las tres temáticas para las autoridades territoriales con obligaciones en la implementación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las víctimas, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.	
2017	Se instaló la mesa de reconciliación entre la Unidad para las Víctimas y la Agencia Colombiana para la Reintegración con el fin de desarrollar acciones conjuntas entre las rutas de reparación colectiva y el modelo de reintegración comunitaria, en el marco de la implementación del acuerdo suscrito entre el Gobierno y las FARC.	
2018	Se expidió el Lineamiento Técnico de Garantías de No Repetición desde el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.	
2018	Se desarrollaron 20 fortalecimientos técnicos en Garantías de No Repetición en cada una de las direcciones territoriales y 2 a nivel central y 9 formaciones asociadas a garantías de no repetición y reconciliación en Bogotá y Yondó. La Estrategia Entrelazando, diseñada e implementada como medida de Rehabilitación con SRC No Étnicos, plantea entre sus objetivos de mediano plazo la transformación de formas de pensamiento que legitiman la violencia y a largo plazo, la contribución a la reconciliación entendida como un proceso de construcción de subjetividades democráticas. En este sentido, los contenidos de los componentes de la Estrategia, Imaginarios Colectivos y Viviendo la Diferencia, se han fortalecido para favorecer las acciones encaminadas a generar escenarios de reflexión en torno a la convivencia de los colectivos.	
2018	Se implementaron iniciativas de Garantías de No Repetición en un piloto conjunto con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos: Mi futuro es Hoy. Allí se adelantaron siete acciones conjuntas en las comunidades de Amalfi, Cúcuta, Inzá, Villarrica, Mapiripán, Morelia y Yondó (2018).	Contribución al programa para la prevención del reclutamiento y consolidación de la paz.

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

Si bien desde las acciones relacionadas con la dimensión preventiva, se comprende que éstas también aportan a los procesos de reparación integral de las víctimas, desde la Unidad para las Víctimas se reconoce la importancia de contar con acciones diferenciadas, aunque complementarias. De esta manera, a partir de 2018 inició el desarrollo de diferentes estrategias a través de las cuales se facilitaba el acceso a víctimas individuales a diferentes medidas de reparación integral. Estas estrategias, integran entre otras, acciones relacionadas con las garantías de no repetición desde la dimensión reparadora establecida para esta medida:

Tabla 28. Estrategias que integran acciones reparadoras desde las garantías de no repetición

Estrategia	Víctimas que accedieron
Convivencia y paz (Momento III)	6.856
Estrategia fortaleciendo capacidades - adolescentes (proyectándonos)	922
Estrategia fortaleciendo capacidades - adulto mayor (memorias reparadoras)	677
Estrategia fortaleciendo capacidades - adultos siembra	5.480
Estrategia fortaleciendo capacidades - discapacidad (mas+valia)	76
Estrategia fortaleciendo capacidades - mujeres (vivificarte)	338
Estrategia fortaleciendo capacidades - niños y niñas (cre-ser)	824
Estrategia de reparación integral – adolescentes	842
Estrategia de reparación integral – adultos	14.554
Estrategia de reparación integral - niños y niñas	723
Total	31.292

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

Restitución de tierras

La restitución ha sido concebida por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental consistente en “La facultad que tiene la víctima despojada o que se ha visto obligada a abandonar de manera forzada la tierra, para exigir que el Estado le asegure, en la mayor medida posible y considerando todos los intereses

constitucionales relevantes, el disfrute de la posición en que se encontraba con anterioridad al abandono o despojo"[100].

Así las cosas, la restitución de la tierra constituye por una parte, un derecho fundamental subjetivo consistente en la restitución jurídica y material del inmueble despojado o la adjudicación de la propiedad y, por otra, el componente o instrumento principal de reparación debido a que involucra bienes más amplios y distintos a las prerrogativas que se tienen respecto del terreno, como son la vivienda digna; el mínimo vital; la producción de alimentos y el establecimiento de condiciones de vida digna a las personas que retornan a sus predios.

Procedimiento de Restitución de tierras contenido en la Ley 1448 de 2011

El legislador diseñó un procedimiento para la restitución y protección de derechos de terceros compuesto por dos etapas: Una de naturaleza administrativa y la otra de carácter judicial.

La primera, *etapa administrativa,* a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, tiene como propósito principal incluir en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, en adelante RTDAF, a las personas y predios objeto de solicitud, en aras de agotar el requisito de procedibilidad que exige la ley para acudir ante la jurisdicción especial de restitución de tierras.

Para tal fin, la Unidad de Restitución de Tierras ejecuta todas las actividades necesarias para recaudar el acervo probatorio que le permita identificar: i) las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas; ii) la relación que tienen con los predios objeto de despojo u abandono; iii) el período en el cual se ejerció influencia armada sobre el predio y iv) el vínculo entre el despojo o abandono y los hechos victimizantes, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Al respecto, es importante señalar que la etapa administrativa puede ser iniciada de oficio por la Unidad de Restitución de Tierras o a solicitud de parte y finaliza con la expedición del acto administrativo de inclusión o no en el registro, a los solicitantes y el predio objeto del trámite en el RTDAF. En caso de inscripción las víctimas podrán presentar ante los jueces especializados en restitución de tierras, la solicitud

[100] Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2012.

de restitución o formalización directamente o por conducto de la Unidad de Restitución de Tierras, que actuará a nombre y representación de la víctima.

La segunda, *etapa judicial*, a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y que inicia con la presentación de la solicitud de restitución o formalización, tiene como propósito determinar la existencia del despojo o abandono y de ser así ordenar la reparación al solicitante, principalmente, a través de la definición de la relación jurídica y material de la víctima con el predio objeto de restitución.

Esta etapa también incluye la adopción de medidas complementarias a la restitución de los derechos materiales sobre la tierra, tales como: i) el acceso al subsidio de vivienda a que haya lugar, ii) la implementación de proyectos productivos y iii) la implementación de medidas complementarias.

La normatividad otorgó facultades especiales a jueces y magistrados, consistente en el mantenimiento de su competencia después de emitida la sentencia con el propósito de adoptar las medidas necesarias para garantizar el uso, goce y disposición de los bienes restituidos o formalizadosde tal manera que, aunque la norma no contempla de manera expresa etapas adicionales a las mencionadas, se hace necesario hacer referencia a una tercera denominada *cumplimiento de órdenes judiciales o post fallo*, derivada del objeto mismo de la Unidad[101], la cual se ve reforzada en virtud de las competencias atribuidas a ésta, principalmente:

i. Pagar a los terceros de buena fe exenta de culpa las sumas ordenadas en las sentencias de restitución o formalización.
ii. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar.
iii. Formular y ejecutar programa de alivio de pasivos.
iv. Crear y administrar programas de subsidios para la cancelación de impuestos territoriales y nacionales, así como alivios de créditos asociados al bien restituido o formalizado.
v. La creación de un fondo especial adscrito a la Unidad con la finalidad de servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de las compensaciones[102].

[101] Artículo 104 de la Ley 1448 de 2011: La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley.
[102] Artículo 111 de la Ley 1448 de 2011.

Evolución en la definición de zonas macro y micro focalizadas

La Unidad de Restitución de Tierras planea su intervención en el territorio a partir de los principios rectores de gradualidad y progresividad, así como a las condiciones de seguridad, las cuales resultan necesarias para llevar a cabo el óptimo desarrollo de las distintas etapas, la sostenibilidad de la restitución jurídica y material de las tierras, y el retorno voluntario de las familias beneficiadas.

En desarrollo de lo anterior y en armonía con lo establecido en el art 76 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 599 de 2012 la Unidad de Restitución de Tierras ha implementado dos instrumentos: La macro y microfocalización. La macrofocalización, se entiende como un ejercicio a través del cual se definen zonas amplias del territorio nacional para la aproximación y posterior intervención de la Unidad de Restitución de Tierras a un nivel más focalizado, en función de i) la mayor afectación de despojo y/o abandono forzado de predios y ii) las condiciones de seguridad.

En este sentido, en 2011, cuando se inició la Política de Restitución de Tierras, el Consejo de Seguridad Nacional determinó que en amplias zonas del país se podía dar curso al estudio de las solicitudes de restitución, macrofocalizando doce (12) regiones del país, de la siguiente manera:

i. Montes de María
ii. Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño
iii. Catatumbo
iv. Magdalena Medio
v. Sur del Meta
vi. Tolima
vii. Cauca y Valle del Cauca
viii. Urabá
ix. Resto de Antioquia
x. Magdalena y César
xi. Nariño
xii. Putumayo

Posteriormente, en octubre de 2013, se decidió en el marco del Consejo de Seguridad Nacional crear las macrozonas de Cundinamarca y Eje Cafetero (departamentos de Caldas; Risaralda y Quindío).

Para abril de 2015, resultado de la estabilización y consolidación de las condiciones de seguridad, se ampliaron las macrozonas de: Montes de María; Córdoba y Antioquia, Catatumbo y Magdalena Medio, al tiempo que se crearon las macrozonas de Atlántico, Boyacá y Casanare.

Finalmente, en abril de 2016, luego de la expedición del Decreto 440 de 2016[103], por el cual se modificó el Decreto 1071 de 2015, se decidió ampliar la macrofocalización a todo el territorio nacional, es decir que, cuatro (4) años después del inicio de la implementación de la Política de Restitución de Tierras, se logró que la totalidad del territorio colombiano fuera incorporado a la macrofocalización y que en esas áreas antes en suspenso, se pudiera avanzar en la restitución de tierras y territorios.

Por otro lado, desde el 2012 se creó la microfocalización como una herramienta que le permite a la Unidad de Restitución de Tierras definir un área específica del territorio en la cual es posible, una vez validados los criterios de seguridad, densidad del despojo y garantías de retorno (artículo 76 Ley 1448 de 2011) atender y tramitar en su totalidad las solicitudes de restitución de tierras allí existentes.

Normativamente, la microfocalización fue establecida en el Decreto No. 0599 de 2012, compilado por el Decreto No. 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016, determinando que:

> *"La microfocalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos o predios) donde se adelantarán los análisis previos para la inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida por el Ministerio de Defensa Nacional para el efecto".*

En la práctica, la microfocalización es un procedimiento de la fase administrativa de restitución de tierras, mediante el cual la Unidad de Restitución de Tierras adopta, a través de acto administrativo, la decisión de iniciar el análisis previo y trámite de

---

[103] Decreto 440 de 2016 "*Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario de Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas".*

las solicitudes de restitución ubicadas en un área geográfica determinada que puede corresponder a: municipios, veredas, corregimientos o predios.

Para llevar a cabo tal procedimiento, la Unidad de Restitución de Tierras agota una a una las etapas que le permiten validar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Ahora bien, desde la implementación de la Ley 1448 de 2011 la evolución de la microfocalización ha sido favorable, destacándose que el 74% de las microzonas se abrieron entre 2015 y 2018. Siendo importante resaltar, que de 659 microzonas abiertas en 2016, se pasó a 975 microzonas en 2017, lo que representó un aumento del 48% en la microfocalización.

Lo anterior significa que, entre 2016 y 2018, hubo un aumento del 52% en la intervención territorial de la Unidad de Restitución de Tierras. En este sentido, es importante destacar que, de enero a noviembre de 2019, se crearon 37 nuevas microzonas, para un total de 1.036 microzonas.

Adicionalmente, en el marco de la Política de Paz con Legalidad que adelanta el Gobierno nacional, la Unidad de Restitución de Tierras se ha vinculado activamente en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET, estrategia que se ha convertido en un importante dinamizador de la microfocalización, pues garantiza la presencia estatal para la intervención unificada y articulada del Estado en esos territorios priorizados, lo que permite mejorar las condiciones de seguridad existentes.

En conclusión, la totalidad del territorio nacional se encuentra macrofocalizado, mientras que en materia de microfocalización se cuenta con 1.036 zonas ubicadas en 952 municipios. En ellas se concentra un total de 94.581 solicitudes, de las 124.132 recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras, a corte 30 de noviembre de 2019.

Zonas no Microfocalizadas y Condiciones de seguridad para la Política de Restitución de Tierras

Como se ha indicado, la microfocalización constituye la herramienta que determina el inicio de las labores de la Unidad de Restitución de Tierras para atender y tramitar las solicitudes presentadas en las distintas zonas del territorio.

En materia de microfocalización, es importante señalar que la mayoría de las zonas microfocalizadas han presentado un comportamiento favorable en materia de seguridad permitiendo el avance de las etapas administrativa, judicial y de cumplimiento de órdenes judiciales en los territorios. No obstante, en los últimos 18 meses se ha incrementado la presencia y el accionar de Grupos Armados Organizados - GAO (Clan del Golfo y ELN), en varias zonas en las cuales había iniciado el proceso de restitución de tierras, afectando su avance[104].

Las regiones más afectadas son el Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño. Específicamente, en Urabá, en abril de 2018, fue atacada una comisión judicial de restitución de tierras lo que les costó la vida a ocho policías adscritos a la Unidad Nacional de Restitución de Tierras de la Policía Nacional y ocasionó la suspensión de las salidas a terreno durante más de dos meses afectando el rendimiento del proceso de restitución de tierras en esa jurisdicción.

De la misma manera, en abril de 2019 otra comisión, esta vez administrativa, fue objeto de ataque por parte del Clan del Golfo, dejando como saldo cuatro policías heridos. Dicha situación ocasionó la suspensión de las salidas a terreno por cerca de dos meses.

Adicional a lo anterior, existe una gran limitación para acceder a las zonas del norte de Urabá en donde existen procesos en diferentes fases (administrativa, judicial y de cumplimiento de órdenes), lo cual afecta en general el avance de la Política de Restitución de Tierras en esa subregión de Antioquia.

En el Bajo Cauca Antioqueño, aunque no se han registrado ataques directos contra comisiones de restitución de tierras, se presenta una alta afectación en materia de seguridad que ha perjudicado el avance de los procesos de restitución en los últimos 18 meses. Esto ha restringido las salidas a terreno y, en consecuencia, el avance en la atención y trámite de solicitudes de restitución de tierras, al tiempo que no ha sido posible generar nuevas microfocalizaciones para ampliar la cobertura del proceso restitutivo.

Por su parte, (i) la presencia de los Grupos Armados Organizados Residuales - GAOR (disidencias de las FARC) en varios de los municipios en donde las antiguas FARC tenían influencia con anterioridad a la Firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sumado

[104] Grupo de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad de la Unidad de Restitución de Tierras.

al accionar del Clan del Golfo, del ELN y de otras organizaciones criminales ligadas a las rentas ilícitas del narcotráfico, (ii) la extorsión, (iii) el secuestro y (iv) la minería

criminal han ocasionado una limitación para la ampliación de zonas microfocalizadas en Nariño (buena parte del Pacífico nariñense), Cauca, Sur de Bolívar, Chocó, Sur de Córdoba, Arauca[105], Antioquia (Occidente y Bajo Cauca), Norte de Santander (Catatumbo), Sur de Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo.

Esta situación también ha impedido el normal desarrollo de los procesos de restitución de tierras en las zonas ya intervenidas de algunos de esos departamentos, debido a las constantes alertas de seguridad que surgen por la presencia de los GAO y GAOR, generando en consecuencia, la necesidad de fortalecer los dispositivos de acompañamiento por parte de la Fuerza Pública a la Unidad, lo que hace lento el avance de la restitución de tierras en varias regiones del país.

La microfocalización de zonas durante los ocho años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha venido ejecutando a escala municipal. Sin embargo, en algunas regiones del país se han abierto microzonas que abarcan solo áreas parciales de los municipios, quedando pendiente parte del territorio por microfocalizar.

Así las cosas, a continuación, se presentan los departamentos con municipios microfocalizados total y parcialmente y no microfocalizados.

[105] Al respecto, es importante señalar que recientemente se logró entrar a Arauca capital zona urbana y a Cravo Norte zona urbana y semi rural.

Tabla 51. Resumen de los indicadores de seguimiento a la política pública a través CONPES y de los Planes Nacionales de Desarrollo

Indicador/ componente	Política adminis-trativa	Meta	Línea base	A diciembre de 2019	Cerrado/ Vigente	Estrategias de reparación
Mujeres Víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.	CONPES	7.959	3.359	8.021	Vigente	Reparación Individual
Niños, Niñas y Adolescentes NNA Víctimas mayores de 12 años con encargo fiduciario constituido acompañadas en su plan de reparación individual	CONPES	32.440	8.440	20.447	Vigente	Reparación Individual
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas indemnizadas con encargo fiduciario constituido	CONPES	100 %	100 %	100 %	Vigente	Reparación Individual
Víctimas acompañadas en su plan de reparación individual	CONPES	1.440.000	291.106	1.250.856	Vigente	Reparación Individual
Niños, niñas y adolescentes NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas Diferenciales con enfoque de NNA	CONPES	26.793	6.793	36.318	Vigente	Reparación Individual
Número de personas víctimas por Hechos	CONPES	23.726	1.021	29.487	Vigente	Reparación Individual

Indicador/ componente	Política adminis-trativa	Meta	Línea base	A diciembre de 2019	Cerrado/ Vigente	Estrategias de reparación
Directos, indemnizadas.						
Número de víctimas indirectas de homicidios y desapariciones forzadas indemnizadas.	CONPES	161.594	9.469	182.169	Vigente	Reparación Individual
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto	CONPES	952.399	460.826	1.053.082	Vigente	Reparación Individual
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	PND 2019 - 2022	13.614	8.814	9.607	Vigente	Reparación Individual
Víctimas reparadas administrativamente	PND 2019 – 2022	1.427.777	917.481	53.504	Vigente	Reparación Individual
Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio	PND 2014-2018	490.000	100.000	13.177	Cerrado	Reparación Individual
Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial	PND 2014-2018	300	135	271	Vigente	Reparación Colectiva
Sujetos colectivos víctimas que	PND 2014-2018	210	76	140	Vigente	Reparación Colectiva

Indicador/ componente	Política adminis-trativa	Meta	Línea base	A diciembre de 2019	Cerrado/ Vigente	Estrategias de reparación
cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas.						
Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente	PND 2019 – 2022	140	30	22	Vigente	Reparación Colectiva
Planes formulados de retorno y reubicación.	CONPES	320	158	308	Vigente	Retornos y Reubicaciones
Hogares víctimas acompañadas en esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)[121]	PND 2014-2018	50.000	43.144	5.401	Vigente	Retornos y Reubicaciones
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV	PND 2014-2018	230.000	24.000	205.281	Vigente	Retornos y Reubicaciones

[121]Este indicador es responsabilidad de Prosperidad Social teniendo en cuenta que el Esquema Especial de Acompañamiento que mayor cobertura de población retornada tiene es el programa Familias en su Tierra. Los Esquemas Especiales de Acompañamiento de la Unidad para las Víctimas suman a la meta de manera complementaria. En este reporte solo se tiene en cuenta lo realizado por la Unidad.

Indicador/ componente	Política adminis-trativa	Meta	Línea base	A diciembre de 2019	Cerrado/ Vigente	Estrategias de reparación
nacionales o territoriales						
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente	PND 2019 – 2022	3.115.670	1.602.670	2.100.707	Vigente	Retornos y Reubicaciones

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2019.

Fondo de Reparación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011, corresponde a la Unidad para las Víctimas administrar el Fondo para la Reparación a las Víctimas, el cual se maneja según las reglas del derecho privado y le corresponde pagar las indemnizaciones establecidas en el marco de la Ley 975 de 2005.

Este es el apartado de costeo que permite el recaudo del dinero que se destinará a la reparación de las víctimas. Ahora bien, es función del Fondo administrar los bienes que le fueren entregados en el marco de las sentencias de Justicia y Paz. De acuerdo con esta función, y con corte al 31 de diciembre de 2019, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.223, de los cuales 381 son urbanos y 842 rurales (Unidad para las Víctimas, 2019).

Como se expuso en el presente capítulo referido a este componente de política; en aplicación de los principios de progresividad, gradualidad, y sostenibilidad fiscal las acciones emprendidas por el actual gobierno han estado centradas en la promoción de acciones e intervenciones que buscan restablecer los derechos de las víctimas impulsando el proceso de reparación como eje central de la política de atención a Víctimas.

iii. Retos

A continuación, se presentan los retos identificados en la implementación de la Ley de Víctimas en el componente de reparación. Este ejercicio tiene en cuenta los resultados esperados vs el cumplimiento de la Ley; con el fin de establecer, algunas estrategias que permitan avanzar en ellos.

- Reparación individual

Indemnización

Una de las principales dificultades para la indemnización administrativa sin lugar ha sido la capacidad financiera y operativa para hacer frente a esta medida. Como se mencionó anteriormente, tan solo el 12,8% de la población que tiene derecho a esta medida ha sido indemnizada. En este sentido, el PND 2018-2022[122], indica:

> *"que el ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado principalmente por los siguientes factores: i) la disponibilidad de recursos financieros, ii) el pago de indemnizaciones judiciales y iii) el crecimiento del universo de víctimas. Si se tiene en cuenta que el 88 % del RUV está constituido por víctimas de desplazamiento forzado, las indemnizaciones, que en todos los casos se realizan por hogares, pueden tener montos superiores a hogares unipersonales, llegando a ser inequitativo respecto a hogares numerosos".* (DNP, 2019)

Teniendo en cuenta lo anterior, la medida de indemnización administrativa ha tenido múltiples complejidades relacionadas con que numerosas víctimas tienen altas expectativas y esperan la indemnización, dichas expectativas aunadas a los largos tiempos de espera, han ocasionado que las víctimas sientan que sus derechos han sido vulnerados (CSMLV, 2019). El Gobierno nacional, tal y como se indicó, ha realizado diferentes estrategias para priorizar la intervención. No obstante, el gran reto de la política pública frente a este tema es buscar soluciones que garanticen la atención y sobre todo que las víctimas estén informadas sobre esta medida.

En un primer momento, de acuerdo con los artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011 y con los artículos 2.2.7.3.1 a 2.2.7.3.17 del Decreto 1084 de 2015, se estableció el derecho a la reparación administrativa para diferentes hechos victimizantes, incluido el desplazamiento forzado y los criterios para su otorgamiento. En aplicación de lo anterior, la política pública de víctimas contempló la indemnización para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, costeándola de esta manera en el CONPES 3726 de 2012. Sin embargo, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013 consideró que las víctimas de desplazamiento forzado también debían ser sujetas de esta medida ampliando el universo de beneficiarios. Lo anterior, implicó un cambio en la implementación de la medida, teniendo en cuenta que con los recursos estipulados en el CONPES

[122] "La medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12 % de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a ella, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así, a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 de víctimas que son sujeto de ella incluidas en el Registro Único de Víctimas" (DNP, 2019).

referido debía lograrse también el pago de la indemnización para las víctimas registradas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, que ascienden al 80% de las personas incluidas en el Registro.

De otra parte, se ha evidenciado en cuanto a los sistemas de información que recibió la Unidad para las Víctimas algunos inconvenientes frente a la estructura de las bases de datos que no han permitido definir con certeza el número exacto de víctimas que tienen derecho a la indemnización. La Unidad para las Víctimas ha adelantado acciones para mejorar este hecho. No obstante, debido al gran número de registros, todavía queda pendiente la depuración de las bases de datos recibidas una vez entró en vigor la Ley 1448 de 2011.

Con el fin de superar esta situación, la Unidad para las Víctimas ha depurado un total de 68.771 (32%) registros de un total de 213.529 que se tenía en el marco de la Ley 418 de 1997. Frente al Decreto 1290 de 2008 se depuraron un total de 343.263 Resoluciones, 855.758 procesos bancarios, 108.746 encargos fiduciarios, 43.298 de actualizaciones indemniza y 35.677 cuentas centralizadas (Unidad para las Víctimas, 2019).

Con relación a la interoperabilidad de los sistemas de información de la medida de indemnización administrativa, se identificó que la estrategia usada fue la creación de la herramienta administrativa "Indemniza" para soportar el reconocimiento y pago de la medida.

Fondo para la Reparación

Las principales dificultades que ha enfrentado el Fondo de Reparaciones de la Unidad para las Victimas se relacionan con los bienes que ingresan al Fondo y su monetización (Congreso de la Republica, 2019). La principal dificultad ha sido establecer la vocación reparadora de estos, pues si bien la administración de los bienes está a cargo de la Unidad para las Víctimas, ésta, tiene una capacidad limitada para administrar los bienes debido a su naturaleza y por tanto es difícil obtener rendimientos de éstos. Lo mismo ocurre con los bienes administrados por la Unidad de Restitución de Tierras, ya que algunos de estos bienes están a cargo del Estado, en tanto fueron despojados.

Existen dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración. En este punto, es necesario establecer que el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) creado por el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, tiene como fin recibir los bienes con destino a la reparación de las víctimas identificadas dentro del proceso judicial de Justicia y Paz como sujetos de indemnización (Congreso de la Republica, 2019). Este Fondo

tiene dentro de sus facultades la posibilidad de comercializar, enajenar o disponer de los bienes que le fueren entregados con el fin de convertirlos en dinero y de esta manera sufragar las indemnizaciones ordenadas (Congreso de la República, 2011).

Con corte al 31 de diciembre de 2019, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.223, de los cuales 381 son urbanos y 842 rurales; de este total el 20 % se encuentran con amenaza de ruina o deterioro. De igual manera, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas sobre la gestión predial y de comercialización de los bienes administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas, se presentaron dificultades en el saneamiento físico, áreas y linderos ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados (Unidad para las Víctimas, 2019).

Rehabilitación

Uno de los obstáculos en cuanto a la implementación de la medida de rehabilitación psicosocial es el acceso, esto implica que las víctimas busquen y continúen con el servicio. De esta manera el Departamento Nacional de Planeación (2017) indica que las medidas de rehabilitación implican implementar estrategias, que deben mejorar su eficiencia y aumentar la cobertura pues hasta ahora sólo ha llegado a 416.280 personas. Esto mismo se evidencia en el caso de las mujeres víctimas, pues solo un 15% de ellas afirman haber recibido atención psicológica o psicosocial.

De otra parte, el Ministerio de Salud actualmente está realizando una evaluación del PAPSIVI. Los resultados preliminares han identificado como cuellos de botella i) la baja cobertura, ya que el programa se ha centrado geográficamente en cuatro zonas del país (Valle del Cauca, Bolívar, Antioquia y Nariño). Esto principalmente se ha presentado, debido a la progresividad de la Ley 1448 de 2011, en la que se indicó que la intervención debía realizarse en los departamentos con mayor número de víctimas, priorizando solamente los anteriores tres departamentos. De igual manera, se identificó que debido a esta baja cobertura tan solo 1 de cada 20 víctimas es atendida bajo este esquema de atención; ii) se presentan duplicidades en la atención entre la ERE-G de la Unidad para las Víctimas y el PAPSIVI. Se identificó que el 4.5 % de personas atendidas (30.000) han recibido ambas atenciones; iii) la amplia rotación del personal que implementa el programa pone en riesgo la atención, ya que el talento humano es fundamental para el componente. Entre 2015 y 2018 se calcula que el porcentaje de rotación fue del 47%.; iii) los procesos de contratación con operadores que implementan estrategias de atención psicosocial implican tiempos aproximados de tres meses, tiempo en el cual no se cuenta con oferta en territorio repercutiendo en el acceso a la medida de rehabilitación hacia las víctimas; iv) es importante señalar que los años de experiencia en implementación de la medida han confirmado los avances

e impactos que la atención psicosocial genera en la reparación y recuperación emocional de las víctimas, por lo tanto, para el logro de avances en términos de rehabilitación es necesario la ampliación de presupuesto en tanto existe una relación directa entre asignación presupuestal y cobertura territorial en atención psicosocial; v) finalmente, un obstáculo para la implementación de la medida se encuentra en las condiciones de seguridad y accesibilidad a municipios que aún persisten en conflicto armado y que por lo tanto no se hace posible la implementación de acciones de atención en territorio.

Frente a los retos en relación con el registro, si bien la Unidad para las Victimas ha adelantado y avanzado en la depuración del registro, es necesario continuar con los esfuerzos institucionales para coordinar con el Ministerio de Salud y así evitar la duplicidad en las atenciones y garantizar también con esto una mayor cobertura. En este sentido debe continuarse con el trabajo de focalización conjunta con dicho Ministerio y buscar un intercambio de información que sea fluido y constante para contrarrestar dichas duplicidades.

De otra parte, si bien se ha avanzado en los procesos de coordinación en cuanto a la complementariedad de los demás programas similares en el territorio, todavía existen grandes retos tendientes a homogenizar técnica y operativamente la intervención (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019).

Una de las características de la Ley 1448 de 2011 es que mantiene la competencia de los jueces y magistrados hasta que exista un cumplimiento total de las órdenes o de la superación de las condiciones de vulnerabilidad ocasionadas por el conflicto armado. En este sentido para la institucionalidad es muy difícil garantizar la superación de ciertas enfermedades, ya que estas dependen de muchos factores sociales (predisposición familiar, ambiental, entre otros).

Este avance requiere de una participación de las víctimas del conflicto armado. En este sentido, la Unidad para las Víctimas indica que existe una dificultad del Estado para “garantizar” la rehabilitación psicosocial si no se cumplen otros factores ajenos al manejo de los funcionarios públicos, las instituciones públicas y las actividades propias de los proyectos que buscan la rehabilitación de esta población (Unidad para las Víctimas, 2019). Se concluye entonces que no se puede garantizar la rehabilitación psicosocial en un 100% sin la participación de la víctima, ya que de ésta no solo depende el diseño programático, sino otros factores asociados a las características de afrontamiento hacia la vida de las víctimas, historias personales, recursos familiares, culturales, entre otros muchos factores.

Esta es una de las medidas más solicitadas, no obstante, no se cuenta con la capacidad institucional para atender todas las zonas del país al mismo tiempo, pues como se evidenció previamente, este es un proceso que requiere de una

focalización conjunta entre el Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas para lograr un mayor impacto en el favorecimiento de las víctimas. Esto evidencia la necesidad de ampliar la oferta de las entidades responsables de esta tarea.

Satisfacción

El principal obstáculo en las medidas de satisfacción es lo concerniente a la falta de un mecanismo para el acompañamiento en la búsqueda de personas desaparecidas, al igual que la identificación y entrega de los cadáveres de manera integral en el marco de la atención psicosocial y con un enfoque de acción sin daño[123].

Gracias a la articulación lograda con la Fiscalía General de la Nación y su Grupo de trabajo Interno encargado de la Búsqueda y Entrega de Cadáveres - GRUBE. Dicha articulación que se ha construido desde 2012 (cuando la Unidad para las Víctimas empezó a recibir las primeras solicitudes de apoyo para acompañar a las víctimas de parte de esta entidad) y que se ha fortalecido hasta la fecha, ha permitido establecer un procedimiento interinstitucional para la coordinación en procesos de Entrega Digna, con las entidades intervinientes, en las que se han establecido lineamientos para la recepción y trámite de las solicitudes de apoyo para garantizar el acompañamiento psicosocial y la asistencia funeraria y avanzado la estructuración de un procedimiento interno para garantizar la participación de los familiares de las víctimas y su acompañamiento psicosocial en los procesos de búsqueda de los cuerpos de las víctimas de sus seres queridos, cuando así lo desean y de acuerdo con las condiciones de seguridad que determina la entidad competente.

Esto cobra mayor relevancia frente a los cambios institucionales creados por el Acuerdo Final, firmado por el Gobierno colombiano y las FARC, ya que se deben articular las acciones entre los dos sistemas. Finalmente, de acuerdo con el CNMH, no se cuenta con una definición precisa en cuanto a la temporalidad del mecanismo no judicial de contribución de la verdad, al igual que su articulación con el Sistema Integral de Verdad (SIV) (CNMH, 2019).

Restitución

Restitución de tierras

Los principales obstáculos que ha enfrentado la Unidad de Restitución de Tierras en los procesos de Restitución de Tierras son los siguientes: (i) Informalidad en la

[123] Respecto al proceso de entrega digna de cadáveres, el marco normativo vigente no especifica que se le garantice el acompañamiento psicosocial y la participación (hospedaje, transporte y alimentación), a los familiares de las víctimas de homicidio en las diligencias de entrega digna de cadáveres, como lo establece para el hecho victimizante de desaparición forzada, en el Decreto 303 de 2005, articulo 26.

tenencia de la tierra; (ii) Vulnerabilidades relacionadas con el enfoque de género; (iii) Condiciones de Seguridad; (iv) Administración de Proyectos Productivos Agroindustriales; (v) Situación de Segundos Ocupantes no reconocidos; (vi) Entrega de Predios Restituidos; (vi) Entrega de compensaciones con predio equivalente; (viii) Alcance de los fallos judiciales.

La informalidad en la tenencia de la tierra

El documento CONPES 3958 de 2019, mediante el cual se configura la Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, señaló lo siguiente:

> *"El catastro colombiano actual no logra suplir las necesidades del país para contar con información oportuna y actualizada para la formulación e implementación de diversas políticas públicas. Lo anterior, ya que el catastro se caracteriza por ser incompleto, pues según información del IGAC, con corte a 1 de enero de 2019, el 28,32 % del territorio nacional no contaba con formación catastral (IGAC, 2019). Además, según esta información, en la actualidad el catastro no cuenta con procesos eficientes de actualización, dado que el 66,00 % del territorio nacional tenía información catastral desactualizada y solo el 5,68 % tenía información actualizada, y aún no existe una plena integración del catastro con el registro, ni de estos con otras fuentes de información. Esto último representa uno de los principales impedimentos para la transición hacia un catastro multipropósito. Esta situación se ha venido profundizando en los últimos años, generando como consecuencia una desactualización promedio de 12,2 años124 en la información catastral. De mantenerse esta situación, se verían comprometidos aspectos tales como la seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, y la generación de capacidades e instrumentos para una adecuada priorización y asignación de las inversiones públicas."*

Teniendo en cuenta el diagnóstico contenido en el CONPES anteriormente mencionado, es importante señalar el impacto que tal situación genera en las funciones que le asisten a la Unidad de Restitución de Tierras, contenidas en el artículo 105[125] de la Ley 1448 de 2011, específicamente la del numeral 4 que hace referencia a la identificación física de los predios, así como las contenidas en el artículo 17 del Decreto 4801 de 2011[126], funciones de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial, las cuales se relacionan a continuación:

---

[124] De acuerdo con la legislación existente, particularmente la Ley 14 de 1983 y su Decreto Reglamentario 3493 de 1983, el ciclo de actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro (artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y artículo 14 del Decreto 3496 de 1983).

[125] Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas,

[126] Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

(…)
2. Individualizar físicamente los predios y territorios objeto de solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
5. Gestionar la consecución y producción de la cartografía necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Unidad.
9. Coordinar con las entidades involucradas en la gestión de restitución, el manejo de la información técnica requerida para la toma de decisiones de la Unidad.
11. Apoyar, en coordinación con las Direcciones Jurídica de Restitución y Social, la recolección de información comunitaria con carácter probatorio, para la determinación de los derechos y afectaciones en materia de abandono y despojo de tierras.
(…)

Tratando de superar estas dificultades, la Unidad de Restitución de Tierras a través de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial, ha desplegado una serie de actividades dirigidas a brindar acompañamiento y apoyo técnico en la formulación e implementación de la Política de Catastro Multipropósito, considerada fundamental para la planeación y el ordenamiento territorial.

Adicional a lo mencionado, la Dirección Catastral ha desarrollado un modelo técnico que ha permitido georreferenciar e individualizar los predios objeto del abandono o

despojo, el cual ha servido de base para diseñar los instrumentos que conforman el Catastro Multipropósito, tales como: (i) Acta de Colindancia: instrumento para determinar entre vecinos acuerdos o desacuerdos en relación con linderos; (ii) Informe Técnico de Georreferenciación: documento que refleja la técnica en la medición de los predios y el resultado del área; (iii) Informe Técnico Predial: herramienta de análisis y contraste del resultado de la georreferenciación con la información oficial del catastro, registro y la relacionada con el ordenamiento territorial y finalmente, la articulación institucional que permita disponer de la información en tiempo real.

La transferencia de los resultados técnicos a su vez, han tenido efecto en la actualización de la información catastral y registral ajustada a la realidad, logrando la formalización de las tierras mediante los procesos de restitución, proporcionando seguridad jurídica e incentivando las condiciones para garantizar la interrelación entre el catastro y el registro.

Vulnerabilidades relacionadas con el enfoque de género.

Las vulnerabilidades relacionadas con el enfoque de género surgen a partir de la existencia de una cultura patriarcal que en general desconoce el rol tradicional de las mujeres en el hogar o su papel productivo y social, predominante en las áreas rurales en donde además se les excluye como sujetos de derecho a la propiedad de la tierra.

En el proceso de restitución de tierras estas barreras se hacen evidentes, lo que implica por parte de la Unidad, adelantar acciones, estrategias, programas dirigidos a impulsar la inclusión de un enfoque diferencial.

En relación con la restitución de tierras, las desigualdades que se presentan en términos de género en el ámbito de los derechos a la tierra son mayores respecto a las mujeres, ya que no sólo tienen menor acceso a la tierra que los hombres, sino que en muchas ocasiones su acceso es a través de los denominados derechos secundarios a la tierra, es decir, que son titulares de estos derechos por medio de su vínculo familiar y o conyugal.

Sin embargo, la noción de familia como unidad básica de la sociedad, en general está gobernada por la autoridad masculina, lo cual evidencia un escenario jurídico inequitativo en la pareja, en el entendido que la mujer se encuentra muchas veces, sometida a las decisiones de su compañero y en la ruralidad esta práctica se profundiza, perpetuando las brechas de género con respecto a la tenencia de la tierra y al ejercicio de los derechos patrimoniales por parte de las mujeres.

A continuación, se relacionan los aspectos que se constituyen como las principales barreras de acceso de las mujeres a la Política Pública de Restitución de Tierras:

- Las mujeres no se sienten sujetos de derecho: En la mayoría de los casos las mujeres no conocen el significado de los términos jurídicos de propiedad, posesión y ocupación, o si llega a existir algún acercamiento conceptual, el hecho de que sea su compañero o esposo quien haya realizado el negocio, genera en ella el convencimiento de que no tiene derechos sobre lo adquirido.

- Uniones maritales de hecho: En la existencia de vínculos de afinidad como la unión marital de hecho, que son vínculos informales jurídicamente, generan para las mujeres dificultades a la hora de demostrar su existencia.

- Dificultad para comprobar su derecho a la tierra por no poder demostrar uniones maritales de hecho.

- Dificultad para demostrar la titularidad en los casos en que fueron asesinados o desaparecidos sus compañeros, quienes aparecían como dueños formales de los predios.

- Desconocimiento de los linderos y el área del predio dificultando la ubicación y el reconocimiento de este.

- Bajos niveles de organización y/o participación en escenarios políticos (espacios de toma de decisiones).

- Baja participación en los proyectos productivos que implementa la Unidad.

- Baja participación en procesos de caracterización de afectaciones territoriales en comunidades negras e indígenas.

Con el fin de lograr reconocimiento por parte de sí mismas y de la comunidad a las mujeres como sujetos de derecho, la Unidad a través de la Resolución No. 80 de 2013, puso en marcha el Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, es importante destacar que la Unidad de Restitución de Tierras ha venido adelantado una estrategia de sensibilización y capacitación dirigida a sus colaboradores, tanto a nivel central, como territorial, frente a las barreras de acceso que las mujeres tienen con relación a la tierra y en herramientas jurídicas y sociales que facilitan una atención diferencial a lo largo del proceso, desde un enfoque de género.

De manera complementaria, la Unidad ha adelantado procesos orientados hacia el empoderamiento de las mujeres reclamantes, mujeres beneficiarias de sentencias

y organizaciones de mujeres en el reconocimiento de sus derechos patrimoniales, el derecho a restitución de tierras y la forma de acceder al proceso.

Adicional a lo expuesto el Consejo Directivo de la Unidad mediante Acuerdo No. 47 de 2019, definió los ejes de acción del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras.

Las actividades realizadas para incorporar el enfoque diferencial de género en la Política Pública de Restitución de Tierras se han orientado principalmente en las etapas administrativa y judicial, sin embargo, con el progresivo aumento de las sentencias de restitución, se están incorporando mayores acciones en la etapa posfallo, con el fin de contribuir en la participación efectiva de las mujeres en el diseño del proyecto productivo como en su implementación con el fin de dar sostenibilidad a sus proyectos de vida.

De igual manera, dentro del Programa de Acceso Especial para las Mujeres, se considera como factor preponderante, la participación como uno de los derechos que tienen las mujeres en el marco de la Política Pública de Restitución de Tierras, y en este sentido, se conforman núcleos de exigibilidad de derechos, para seguir garantizando espacios de escucha, incidencia, formación y capacitación frente al derecho que tienen las mujeres a la tierra.

Los núcleos de exigibilidad de derechos tienen como objetivo fortalecer capacidades de las mujeres alrededor del contenido de las sentencias para trazar

rutas de exigibilidad de derechos frente al cumplimiento de órdenes judiciales con las entidades territoriales, los cuales comprende grupos entre 20 a 30 mujeres restituidas que en su gran mayoría han retornado a sus predios.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Unidad continuará desarrollando acciones afirmativas dirigidas a garantizar la participación de las mujeres en la Política de Restitución de Tierras.

Condiciones de Seguridad

Mediante la Ley 1448 de 2011, se tomó la decisión de implementar la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en medio fenómenos de violencia producidos por diversos actores ilegales con influencia en buena parte del territorio nacional.

Esta situación, implicó la construcción de un modelo de seguridad para adelantar los procesos de restitución de tierras y de acompañamiento al retorno o reubicación en medio de esta situación. Dicho modelo se desarrolló a partir de una articulación de esfuerzos entre el Sector Defensa Nacional y el sector Agricultura y Desarrollo Rural, para generar las condiciones de seguridad necesarias a fin de avanzar con esta política.

En este sentido y en el marco de la articulación anteriormente mencionada, por el lado de la restitución de tierras, fue fundamental analizar las capacidades estatales y en particular concentrar el esfuerzo del Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, para generar condiciones óptimas de seguridad, de tal manera que fuese posible controlar las situaciones que dieron origen al despojo y el abandono forzado de tierras en Colombia, así como garantizar el retorno digno y el goce material de la tierra por parte de los beneficiarios de la restitución, en ejercicio pleno del derecho a la propiedad privada con garantías de no repetición.

Por otro lado, no hay que desconocer la importancia de adelantar las acciones pertinentes para garantizar la seguridad en los territorios en donde se está realizando el acompañamiento a procesos de retornos y reubicaciones.

Como lo ha mencionado la jurisprudencia al respecto, el concepto de seguridad no puede ser entendido únicamente como un mecanismo para viabilizar el acompañamiento, por el contrario, debe ser entendido como un proceso a mediano plazo que permita la sostenibilidad de éste.

Lo anterior, sustenta la necesidad de adelantar una articulación expresa con los mecanismos de prevención, protección y garantías de no repetición, para que así la población pueda permanecer en el territorio, bien sea de retorno o de reubicación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Gobierno nacional y en particular el Ministerio de Defensa Nacional, junto con la Fuerza Pública en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, deberán continuar con el

trabajo articulado que permita continuar con las acciones de prevención y protección aplicables a la restitución de tierras y al acompañamiento a los procesos de retornos o reubicaciones, ajustándolas a las dinámicas y manifestaciones de violencia capaces de interferir y afectar tanto a la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras, como a sus principales actores, entre ellos las víctimas y los servidores públicos encargados de impulsar tal política, por ser los más expuestos.

Administración de Proyectos Productivos Agroindustriales

De conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, si en el predio objeto de restitución existe un proyecto productivo agroindustrial y el opositor de la restitución no logra probar la buena fe exenta de culpa, el proyecto debe ser entregado a la Unidad de Restitución de Tierras para su administración.

Esta actividad de administración de proyectos productivos agroindustriales en predios restituidos ha venido siendo atendida por la Unidad en cumplimiento de las órdenes judiciales. No obstante, ha generado una serie de dificultades para la Entidad, principalmente por el hecho de que la Unidad no fue creada para la ejecución de este tipo de actividades.

Las dificultades que se han presentado se describen a continuación:

- Existen vacíos en relación con las obligaciones que establece la ley y la jurisprudencia, respecto de la administración del proyecto agroindustrial, principalmente el imperativo de generar utilidades que deben distribuirse entre el beneficiario de la restitución y los programas de reparación colectiva.

- No es claro dentro de la ley y la jurisprudencia la fuente de los recursos para hacer las inversiones que requieren los proyectos productivos, especialmente en temas de infraestructura como riego, drenajes, centros de acopio y vías que requieren los cultivos.

- Los tipos de cultivo de estos proyectos requieren una ventana de tiempo considerable para su consolidación (muchas veces varios años para la siembra y la producción), tal y como ocurre con la palma que es el cultivo más representativo en los proyectos que administra la Unidad, el cual tiene en promedio de 22 a 25 años de vida útil. Sin embargo, la ley no establece el tiempo en el cual la Unidad debe ejercer su administración, más aún cuando la misma tiene una vocación de duración limitada en el tiempo.

- Estos cultivos deben ser atendidos por personal técnico y especializado en diferentes disciplinas, requisitos que actualmente desbordan la capacidad del personal de la Unidad.

- La Unidad debe contratar un tercero para lograr una adecuada administración de los proyectos, lo que implica una especialización del conocimiento técnico, por lo que se hace dispendioso encontrar el tercero idóneo para esta actividad.

- La comercialización de los productos es compleja, actualmente la Unidad no cuenta con esquema de promoción y comercialización para este tipo de productos.

- Los cultivos generalmente están ubicados en zonas altamente conflictivas.

- La ley establece que la administración de los proyectos productivos se realizará de acuerdo con la voluntad de los beneficiarios. Sin embargo, y a pesar de que los beneficiarios en algunos casos expresan su deseo de administrar el proyecto, los Juzgados mantienen su posición en cuanto a que la administración la debe realizar la Unidad.

Segundos ocupantes no reconocidos (etapa judicial)

En algunos casos al momento de realizar entregas materiales a beneficiarios de restitución de tierras, se ha evidenciado que los predios se encuentran habitados por personas en condiciones de vulnerabilidad que aún no han tenido un reconocimiento judicial como segundos ocupantes, lo que ha generado conflictos para los restituidos al momento de retornar a los inmuebles con las personas que debieron salir de estos de conformidad con lo establecido en los fallos judiciales.

Al respecto, la Unidad ha venido identificando estas situaciones, caracterizando a esta población y a través de un trabajo articulado con la Defensoría del Pueblo, ha buscado que los jueces reconozcan medidas de atención en favor de las mencionadas personas.

Entrega de los predios restituidos

De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, los jueces de restitución de tierras pueden delegar a juzgados municipales para que se realice la diligencia judicial de entrega del predio restituido. Sin embargo, en la actualidad dichas entregas las realizan los mismos jueces de restitución de tierras, incrementando las actividades que realizan estos.

De acuerdo con la CSMLV (2019), existen dificultades para la ejecución de las sentencias debido a la no entrega de los predios objeto del proceso de restitución de tierras, tal y como establece a continuación:

> *"la falta de entrega material de los predios genera la imposibilidad de cumplimiento de otras medidas ordenadas mediante sentencia judicial, como lo son los proyectos productivos y la priorización al subsidio de vivienda.*

> *Debe tenerse en cuenta, que los predios restituidos con algún tipo de restricción ambiental no son aptos para la asignación de proyectos productivos, ni vivienda."* (CSMLV, 2019)

Esta situación se dificulta más cuando al momento de realizar la diligencia de entrega del inmueble se encuentran segundos ocupantes que no estuvieron vinculados al proceso judicial de restitución, pues es común que al no contar con medidas que los favorezcan, los segundos ocupantes no entreguen voluntariamente los inmuebles objeto de restitución por vía judicial.

Entrega de compensaciones a favor de los solicitantes o de los segundos ocupantes

Las órdenes relacionadas con la entrega de compensaciones con predio equivalente a favor de solicitantes o de los segundos ocupantes, genera dificultades en su cumplimiento por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, teniendo en cuenta que la selección del predio depende de la voluntariedad de los solicitantes o

de los segundos ocupantes, lo cual dificulta la adquisición de estos y en consecuencia la celeridad en el cumplimiento de las mencionadas órdenes.

Cumplimiento de órdenes por parte de otras entidades que hacen parte del SNARIV

De conformidad con el parágrafo primero del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el Juez mantiene la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos en los procesos de restitución de tierras. No obstante, se considera necesario fortalecer en el marco del SNARIV, el compromiso de todas las entidades en el cumplimiento de las órdenes en el marco del proceso de restitución de tierras.

Alcance de los fallos de restitución de tierras

Pese a que el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, establece de manera taxativa cuál es el contenido del fallo de restitución de tierras y de igual forma, define cuáles son los asuntos que los jueces pueden decidir para lograr la restitución, se han identificado órdenes que superan el contenido de dicho artículo, tales como la construcción de acueductos, vías y otra infraestructura. Así mismo, en otras ocasiones se emiten órdenes a entidades que carecen de competencia para su cumplimiento.

Víctimas en el exterior[127]

Al inicio de la implementación de la Ley 1448 de 2011 no se planteó una estrategia para víctimas en el exterior, lo cual ocasionó algunas demoras en la atención,

[127] Es de anotar que este no es un obstáculo particular de la restitución, sin embargo, dado su influencia en el tema se expone en esta sección

mientas eran diseñadas las rutas y protocolos de atención para estos casos específicos. Si bien se han tenido grandes avances en la definición de estrategias y jornadas de atención en zonas estratégicas, persiste la dificultad para facilitar los mecanismos que brinden respuesta efectiva a los connacionales en el exterior frente al acceso a las medidas de reparación, especialmente a la medida de indemnización administrativa y al retorno como parte de la reparación integral (Unidad para las Víctimas, 2019).

Frente al acompañamiento al retorno o reubicación de víctimas del exterior, se evidencia la necesidad de contar con criterios similares al del Protocolo de Retorno y Reubicación que está dirigido exclusivamente para víctimas de desplazamiento forzado. Así, estos criterios, que estarían orientados a víctimas en el exterior incluidas en el RUV por hechos diferentes al desplazamiento forzado, podrían representar un mecanismo para facilitar su acceso a oferta institucional que garantice su permanencia en territorio colombiano[128].

Por otro lado, persiste la necesidad de focalización de víctimas que regresan del exterior para identificar el tipo de atención diferencial requerida de acuerdo con las condiciones y características particulares. Es necesario desarrollar estrategias que faciliten el acceso a las medidas establecidas dentro de la Ley y las marcaciones pertinentes dentro de los aplicativos propios de la Unidad para garantizar el seguimiento y el restablecimiento de derechos. En este sentido es importante consolidar las acciones previas al regreso, la información para orientar una decisión consciente de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad para el retorno al país, la identificación de variables particulares como necesidades referentes a nacionalización de hijos nacidos en el exterior, regularización de familiares extranjeros que acompañen el retorno, convalidación de títulos obtenidos en el exterior, continuidad de tratamientos médicos iniciados en el exterior, traslados de cotizaciones en regímenes laborales en el exterior, entre otros (Unidad para las Víctimas, 2019).

Adicional a lo anterior, es importante avanzar en la identificación de las víctimas en el exterior que han sido atendidas, su avance en la oferta a la que tienen derecho, y el total de procesos de retornos acompañados desde el exterior, sea de víctimas de desplazamiento forzado o de otros hechos, de manera que se permita pasar de la ejecución de acciones aisladas sin una orientación concreta, a la implementación de acciones que contribuyan al avance en las medidas de reparación dirigidas a connacionales en el exterior.

[128] Frente a este hecho en particular la Unidad para las Víctimas (2019) indica que, a la luz de ese vacío, para quienes no estén reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado, se propone abordar un mecanismo de acompañamiento al retorno de víctimas de otros hechos victimizante, el cual permite entender las necesidades de las víctimas retornadas del exterior de forma similar a las de la población desplazada en territorio nacional que aún no ha logrado una solución duradera, permitiendo así el acceso a las medidas establecidas, incluyendo la Atención Humanitaria, la Asistencia y la Reparación.

- Reparación colectiva

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 indica que la reparación colectiva es uno de los mayores retos en la implementación de las medidas de reparación y ejecución de la Ley 1448 de 2011 para esta vigencia; puesto que, en términos generales el programa ha elaborado los Planes Integrales de Reparación Colectiva sin criterios claros de viabilidad técnica y financiera. Esto ha afectado el progreso de los planes, en los que en la actualidad se cuenta con solo diecinueve sujetos con cierre administrativo. En este mismo sentido, y debido a la complejidad de las medidas consideradas en los planes formulados con anterioridad al año 2018, puede presentarse que no se tiene un estimado de los costos y tiempos necesarios para la ejecución de las medidas y así reparar integralmente a los sujetos colectivos de reparación[129].

En este sentido el DNP encontró que uno de los grandes retos de la implementación del PIRC es saber si su ejecución es posible dentro de la capacidad fiscal de la Nación y de los entes territoriales (DNP, 2016). En este momento y gracias a la implementación de la Resolución 03143 de 2018 la situación descrita está superándose, esto debido al cambio de metodología para la construcción de los PIRC que trae esta norma. Lo anterior obedece a que ya se pueden establecer los costos de las medidas que conforman el PIRC, considerándose necesario que se aplique el procedimiento de transición para que los planes que ya habían sido formulados o se encuentre en etapa de ejecución, puedan ser renegociados y así se puedan identificar con certeza el valor de las medidas que conformarán el PIRC.

De acuerdo con los resultados de la evaluación efectuada en 2016, se encontró que el programa, a pesar de su magnitud, no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación robusto en el que se describa en detalle la cadena de valor de la intervención, actores, responsabilidades, productos y metas para medir su cumplimiento y evaluar qué tan propicia es la intervención. No obstante, de acuerdo con la Resolución 03143 del año 2018, el programa ha avanzado en cuanto a la cualificación metodológica del programa (marco lógico) para construir los PIRC, lo cual puede tener grandes resultados en el avance en la superación de los cuellos de botella identificados en la mencionada evaluación.

Esto de igual manera impacta en el conocimiento del cumplimiento de las metas planteadas en el documento CONPES, ya que no se tuvo en cuenta los tiempos de

[129] No obstante, el PND 2018-2022 indica que la ejecución de estos planes tendrá una duración no superior a 3 años, se articularán a la hoja de ruta para la estabilización, en las zonas donde se crucen, y deben corresponder a la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales o del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrán implementar los planes en coordinación con la UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS, la Alta Consejería para el Posconflicto y el DNP. Sin embargo y como se verá más adelante en otros cuellos de botella, no es muy claro el rol de las instituciones del SNARIV frente a la Reparación Colectiva.

cada una de las fases ya que bien estas pueden variar dependiendo de la complejidad de los SRC y de sus características de reparación (política, administrativa, simbólica, entre otros). Así las cosas, de cara a un cambio en la política es necesario contar con información frente a la valoración en términos de tiempo en la implementación de cada una de las fases, así como en la implementación de las medidas de los PIRC.

Un factor importante que ha impactado en la implementación del programa son las expectativas de los sujetos de reparación colectiva. Si bien de acuerdo con el DNP, estas dependen del conocimiento sobre la política, esto también guarda relación con otros factores, como la presencia y compromiso institucional en la implementación de las medidas, y el cumplimiento de estos (DNP, 2016). De igual manera, se encontró que los sujetos de reparación colectiva alejados de los nodos de información[130] confunden los conceptos y los alcances de la reparación individual y colectiva, ya que las condiciones de vulnerabilidad de muchos de ellos se traslapan. Esta confusión y las altas expectativas han ocasionado sentimiento de frustración e incumplimiento. Se espera que la norma comentada permita la superación de las demoras existentes en la ejecución de los PIRC[131].

También se han presentado dificultades para la atención de los sujetos de reparación colectiva asociadas al mal estado de las vías de acceso, alteraciones climáticas y la persistencia de la violencia[132].

Frente a la naturaleza institucional, roles y articulación con las entidades del SNARIV, se ha identificado un reto, en primera instancia porque de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y al Decreto 1084 de 2015, no existe de manera expresa y clara el rol de las instituciones en la reparación colectiva. Si bien se plantean acciones institucionales para la reparación integral, en general, la perspectiva colectiva no es tomada en cuenta. Esto toma mayor relevancia, ya que, gran parte de la implementación de las medidas concernientes con los SRC está a cargo de las entidades del SNARIV locales y nacionales. En segunda instancia, la coordinación

[130] De acuerdo con la evaluación los nodos de información son aquellos centros poblados y ciudades que tienen mayor presencia institucional y por tanto cuentan con un mayor acceso a la información.

[131] La Unidad para las Víctimas ha diseñado y formulado PIRC bajo un enfoque de marco lógico, el cual permite mostrar resultados tangibles con presupuestos claros. De igual manera se viene revisando un proceso que ha sido controversial y es identificar que las medidas acordadas en el marco de los PIRC tienen nexo causal con los daños. Reconocer qué medidas fueron planteadas y que extralimito de alguna manera la pertinencia del programa es muy importante, ya que algunas de las medidas pueden tener más un enfoque de desarrollo territorial que de reparación del sujeto; procesos que se deberían potencializar bajo otras estrategias actuales del Gobierno Nacional como la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

[132] Se diseñó la Resolución 3143 de 2018, por medio del cual se adoptó el modelo del programa de reparación colectiva para determinar lineamientos claros en su implementación. En aras de subsanar las dificultades de orden público del programa Entrelazando, se optó por realizar: i) monitoreos periódico y reportes del estado seguridad en los municipios y ii) trabajar en fortalecer la articulación constante con las comunidades (UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS, 2019).

recae en tres escenarios: el Comité Ejecutivo, presidido por el presidente de la República; Prosperidad Social, como cabeza del sector, y Unidad para las Victimas.

Este diseño supone un traslape entre lo político, lo técnico y lo operativo. Finalmente, sobresale el hecho del lugar que ocupa la Unidad para las Victimas en el sistema

> *"al ser una entidad de tercer nivel en la jerarquía del Estado, adscrita al sector de Inclusión Social y Reconciliación, está encargada de coordinar entidades de segundo y primer nivel, lo cual dificulta la toma de decisiones y los lineamientos estratégicos".* (Unidad para las Víctimas, 2019).

En este sentido, también se identificó un obstáculo existente frente a la oferta institucional para la reparación colectiva, pues solo algunas instituciones han implementado estrategias concretas, con presupuesto para la atención a las medidas de los PIRC. Uno de los pocos casos concretos, es en el Ministerio de Trabajo a través de los planes de emprendimiento como se indicó, en promedio apoyan 24 SRC por vigencia anual.

En todo caso, se debe plantear acciones para avanzar aceleradamente en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), ya que a la fecha, menos de 20 se encuentran completamente implementados, sobre los más de 750 Sujetos que se encuentran registrados.

- Retornos y reubicaciones

El acompañamiento a los procesos de retornos o reubicaciones han contado con dos dificultades que han sentado las bases para proponer un ajuste institucional. En primer lugar, operativamente ha implicado grandes esfuerzos institucionales, que los han hecho ineficientes (planes de retornos y reubicación sin presupuesto, cronogramas y actividades puntuales, que permitan ser considerados como un instrumento de planeación, levantamiento de actas de voluntariedad, falta de claridad en la consecución de conceptos de seguridad, etc.). En segundo lugar, el programa ha presentado dificultades en la determinación del universo a ser atendido, debido a que no todos los sujetos de atención de esta medida solicitan acompañamiento al retorno o reubicación, y otros se encuentran en lugares de acogida desde hace mucho tiempo (DNP, 2017).

En este sentido uno de los principales obstáculos que ha tenido la institucionalidad para desarrollar el acompañamiento, se encuentra relacionado con el hecho de que en la estructura de coordinación que propone la política pública de víctimas, no se da un lugar protagónico a este proceso, el cual además termina atomizado en los subcomités del SNARIV asociados a i) reparación integral, específicamente en la medida de restitución; ii) atención y asistencia; y iii) coordinación nación -

territorio. De igual manera persiste la falta de información y análisis de las necesidades de la población retornada y reubicada, las cuales se deben atar a los criterios de superación de situación de vulnerabilidad. Esto es importante para establecer criterios claros para el acompañamiento a la decisión de retornar, reubicarse o integrarse localmente que toman las víctimas de desplazamientoforzado, implicando la apuesta por su sostenibilidad a la luz de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad[133].

Otra de las dificultades para llevar a cabo el acompañamiento al retorno o a la reubicación de la población desplazada radica en que éste requiere articulación de entidades del nivel nacional y territorial para lograr resultados concretos que garanticen el acceso a este derecho de las víctimas de desplazamiento forzado. Adicionalmente, se percibe un bajo interés de las administraciones municipales en la implementación de los planes de Retorno y Reubicación y baja participación de la comunidad en el su proceso de formulación, aprobación e incluso implementación, lo que dificulta que se apropien de su propio proceso[134].

Un reto en la implementación del acompañamiento al retorno o la reubicación es la creación de mecanismos que mitiguen la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado tanto a nivel rural como urbano, así como el desarrollo de medidas particulares que atiendan el impacto diferencial que el desplazamiento forzado ha generado sobre pueblos y comunidades étnicas y permitan la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación de estos.

Otro de los obstáculos que hasta 2019 persisten en la implementación del programa, de acuerdo con lo identificado por el Departamento Nacional de Planeación (2017) son: i) El programa ha excedido su definición natural y se ha generado traslapes con otros programas propios de la ruta de atención; ii) Existe desarticulación en los niveles nacionales y territoriales en la implementación de los planes; iii) Persisten problemas frente al acceso a la oferta; iv) No existe normatividad ni conocimiento sobre las competencias institucionales frente al proceso de retorno y reubicación; v) A nivel territorial, falta información de los esquemas especiales de

[133] Frente a este punto la Unidad para las víctimas ha establecido un nuevo protocolo de Retorno y Reubicación en donde se plasma claramente las estrategias para abordar esta problemática, no obstante, debido a la reciente expedición de la normatividad no se cuenta con información suficiente para establecer si las medidas adoptadas son suficientes para superar estos cuellos de botella. Resolución 03320 de 2019.

[134] Con el fin de lograr información actualizada de los planes, se formuló una mejora en el método de seguimiento de contexto, el cual se concentra en los siguientes ítems: i) revisión a la luz de los Derechos de Superación de vulnerabilidad y coincidencia con los municipios PDET; ii) abordaje institucional; iii) abordaje comunitario y iv) ajuste de los planes de Retorno y Reubicación. Adicionalmente, para promover la apropiación del proceso por parte de las comunidades acompañadas, se viene desarrollando desde 2019 una estrategia para el Fortalecimiento del Tejido social, orientada a afianzar el sentido de comunidad de las poblaciones acompañadas a través de los planes.

acompañamiento[135]; vi) Hay diferencias metodológicas y conceptuales en la verificación del principio de seguridad. Éstas se basan en diferentes fuentes de información que no están articuladas[136]; vii) La verificación del principio de voluntariedad a través del acta no está aportando valor agregado a las víctimas, salvo en los casos en los cuales existan hechos que no son visibles por su red social y que la fuerza pública o los participantes en los CTJT sí pueden advertir; viii) Las víctimas tienen pocos canales de participación para incidir en las decisiones que los afectan directamente.

No obstante, es importante destacar que los retos hasta ahora identificados se han convertido en el principal argumento para realizar el ajuste al Protocolo de Retorno y Reubicación, el cual fue institucionalizado a través de la Resolución 03320 de 2019. Así, temas relacionados con la desarticulación institucional nación-territorio, acceso a oferta, delimitación y objetivos de Esquemas Especiales de Acompañamiento, la voluntariedad y la seguridad como principio verificable más allá de los instrumentos operativos diseñados para viabilizarlos y el diseño de canales de participación; pueden presentan estrategias concretas que permitan un avance en el Goce Efectivo de este Derecho.

Otro de los supuestos que maneja la Unidad para las Víctimas con relación a la implementación del ajuste al Protocolo, es superar la falta de claridad en el universo sujeto de acompañamiento al retorno o la reubicación, el cual ya había sido evidenciado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016.

En este sentido, se espera que los retos identificados en este balance, presente una mejoría sustancial en el marco de la implementación del nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones.

- Coordinación con el SIVJRNR

A partir del Acuerdo Final y los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional, se encuentra en funcionamiento el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Dentro de las entidades creadas por el Acuerdo referido encontramos a la Jurisdicción Especial para la Paz. En este momento, se han evidenciado diferentes reconocimientos a víctimas del conflicto que este tribunal ha realizado dentro de sus procesos y es posible que empiece a emitir órdenes judiciales relativas a la reparación de las víctimas que hacen parte de sus procesos. Es necesario que tanto la Unidad para las Víctimas, como la Unidad de

[135] Uno de los esquemas más importantes de acompañamiento a población retornada es el de Familias en su Tierra coordina por Prosperidad Social, este programa también fue evaluado y como obstáculo principal se observa la falta de criterios y métodos para focalizar el esquema de acompañamiento.

[136] En la mayoría de los municipios no existe coincidencia en las apreciaciones sobre seguridad de la fuerza pública, las entidades locales y las familias; algunos comités se basan en el concepto del Ministerio de Defensa, en otros se tiene en cuenta la opinión de la comunidad y no siempre se acepta el informe de los integrantes del ministerio público.

Restitución de tierras, se planteen estrategias de coordinación frente a casos particulares de inclusión en los diferentes registros.

- Medición de Carencias

Este componente refleja la necesidad de poder contar con una medición concreta que permita identificar, por una parte, la contribución de la multiplicidad de programas que tienen las entidades que apuntan a la reparación, así como el avance individual en la reparación de cada una de las víctimas luego de acceder a esta oferta. De esta manera, se podrá obtener una medición adecuada de cuántas víctimas requieren determinada oferta para continuar avanzando en su reparación, orientando así el gasto a través de los diferentes programas y focalizando y fortaleciendo la oferta que verdaderamente esté generando un efecto reparador en la población víctima; de lo contrario, se corre el riesgo de que persista tal cantidad de oferta sin una orientación concreta a cierre de ciclos ni orientada sobre criterios objetivos de reparación.

Participación

i. Antecedentes y marco normativo

El componente de participación es un eje transversal de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del cual se pretende promover la reconciliación, la reparación integral y la democracia participativa. Fue incorporado a esta política retomando los avances y aprendizajes obtenidos en marco del proceso de medidas para la atención de la población en situación de desplazamiento.

La intervención de las personas afectadas por el desplazamiento forzado en la formulación de acciones permite visibilizar la diversidad existente al interior de este grupo poblacional, en cuanto a sus características demográficas y socioculturales, las afectaciones generadas por el conflicto y su situación material. Todo esto permite estructurar políticas públicas de abajo hacia arriba, más acordes con sus necesidades, intereses y proyecto de vida, que les permitan superar las vulnerabilidades que les afectan.

La conceptualización y desarrollo del componente de participación efectiva ha estado ligado a las dinámicas de movilización e incidencia de la población afectada por el conflicto armado. Esto se ha hecho a través de su reconocimiento como sujetos y como ciudadanos; de su búsqueda por el restablecimiento de sus derechos; de las transformaciones que se han suscitado en la comprensión sobre el significado de la condición de víctima y de los mecanismos que resultan más adecuados para su asistencia, atención y reparación integral.

Con la aprobación de la Ley 1448 de 2011, instrumento en el cual se condensaron nuevos acuerdos en materia de reconocimiento de derechos a las poblaciones afectadas por el conflicto armado y garantías e instancias para la participación. Esta comprende el periodo de transición que se estableció entre 2012 y 2013 con ocasión del traslado de funciones y procesos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y a los procesos desarrollados con la finalidad de reglamentar las nuevas herramientas que dispuso la Ley de Víctimas, dentro de las que resulta fundamental el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas.

Posteriormente, se avanzó en puesta en marcha de los mecanismos dispuestos en la política para garantizar la participación de la población víctima, luego de su

reglamentación[137], a través de la expedición del Protocolo de Participación, mediante la Resolución 0388 de 2013 y los procesos de ajuste que se han introducido entre 2014 y 2019, con ocasión de los avances y retos que han surgido a partir de su aplicación. En este marco, se adoptaron incentivos a la participación, para reducir las limitantes que imponen las vulnerabilidades a las que están expuestas las víctimas para ejercer la vocería y representación de este grupo poblacional. Esto tuvo como consecuencia efectos no previstos que demandan algunos correctivos para no desvirtuar el sentido de la participación y los logros alcanzados frente a este componente.

El anterior desarrollo, ha tenido en consideración lo dispuesto por la Corte Constitucional a través de la sentencia de T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en especial los relacionados con el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, en los cuales se ha señalado el deber de garantizar el derecho a la participación efectiva. Así, el Gobierno nacional ha diseñado e implementado los mecanismos de participación amplios, democráticos y paritarios, tanto en el ámbito nacional como territorial, para la participación de la población victima en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

El Gobierno nacional demostró y garantizó los avances significativos y con un alto cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional y mediante auto 373 de 2016, se declaró la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de participación “pues la población desplazada en el país cuenta con escenarios de participación”[138].

Por lo tanto, el Gobierno nacional a través de la Unidad para las Víctimas, en concurrencia con los entes territoriales, las personerías municipales y el rol destacado de la Defensoría del Pueblo, han previsto las garantías a la participación efectiva de las víctimas, como un elemento sustancial y estructural en la formulación, implementación y seguimiento a la política pública de víctimas. Por su parte, las organizaciones y las víctimas han sido actores fundamentales en su desarrollo, fortalecidas como actores políticos en la visibilidad e incidencia de los asuntos de agenda nacional relevantes del país. Así en implementación de las garantías a la participación dispuestas en la Ley 1448 de 2011, las víctimas están en el centro de las principales discusiones políticas del nivel territorial y nacional.

[137] A partir de la 1448 se instituyen las Mesas de participación de Víctimas que amplían el proceso participativo a otros hechos victimizantes.
[138] Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 orden cuadragésimo segundo.

Dado este panorama general, a continuación, se detallan la dinámica y principales logros registrados:

- Diseño del componente de participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 estableció en su Título VIII las responsabilidades y mecanismos concretos para garantizar la participación de la población víctima, los cuales fueron reglamentados posteriormente a través de los decretos 4800 y 4802 de 2011[139]. A partir de estas disposiciones, la participación de las víctimas fue definida como un derecho, un deber de los sujetos de la política y un medio, a través del cual se buscaba reestablecer la condición de ciudadanía y la reconstrucción del tejido social de la población víctima.

Partiendo de esta perspectiva, la participación se incluyó como un eje transversal en los procesos de planeación, implementación y seguimiento de la política pública, en los tres niveles de gobierno, y en el desenvolvimiento de las medidas de reparación definidas por la Ley, dentro de las que se encuentran los procesos de reparación colectiva, restitución de tierras, retorno y reubicación, construcción de memoria, entre otras. Por tal motivo, se dio cabida a representantes de la población víctima organizada en las instancias de planeación y seguimiento contempladas en el diseño institucional de la política (Comités Territoriales de Justicia Transicional, Subcomités y Mesas de Participación).

Igualmente, al plantearse la participación como un derecho de las víctimas en los artículos 28 y 192 de la Ley 1448 de 2011 (Art . 2.2.9.1.1. Decreto 1084 de 2015), se instó a dicha población, a informarse, intervenir en discusiones públicas, plantear y presentar observaciones, retroalimentar propuestas y coadyuvar en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de la política pública de víctimas.

Es importante destacar que en la Ley de Víctimas se adoptó el concepto de Participación Efectiva, el cual se define como el ejercicio del derecho a hacer uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y el marco normativo sobre democracia participativa. Esto implicó asignar a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la responsabilidad de brindar las garantías que permitieran materializar el derecho de las víctimas a informarse e intervenir en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 así como en los planes, programas y proyectos que tienen a su cargo.

[139] Esta norma, que delimita las funciones de la Unidad para las víctimas es importante el desarrollo del componente ya que creó la Subdirección de Participación, la cual se constituye en la instancia rectora del tema al interior de dicha entidad.

El tránsito de la participación de la población desplazada a la participación de todas las víctimas

Con la Ley 1448 de 2011 y los decretos 4800 de 2011 (hoy 1084 de 2015) y 4802 de 2011 que la reglamentan, se definieron varias de las instancias y mecanismos con los que se cuenta actualmente para encauzar la participación de la población víctima en las diferentes etapas del ciclo de la política pública; al tiempo que se asignó a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la responsabilidad de garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral (Congreso de la República, 2011).

En el año 2012, cuando se instaló la capacidad administrativa de la Unidad para las Víctimas y se posesionaron nuevas administraciones locales y personeros municipales, se apoyaron los procesos de participación de las víctimas y se garantizó su incidencia, a través de los espacios de interlocución transitorios municipales, distritales, departamentales y nacional, en: los Comités Territoriales de Justicia Transicional, la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), los Planes de Reparación Colectiva, la interlocución y puesta en marcha de los mecanismos y espacios de participación de los Grupos Étnicos, entre otros, con el objetivo de que las víctimas hicieran sus propuestas y observaciones en la formulación de la Política Pública (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

Así mismo, y con el fin de garantizar la participación de las víctimas en el proceso de construcción del Protocolo de Participación Efectiva, se definió un mecanismo de participación, interlocución y representación transitorio de las víctimas, incluyendo a las víctimas de desplazamiento forzado, en los espacios e instancias de toma de decisiones, respondiendo a criterios de representatividad, democracia y enfoque diferencial, con una vigencia hasta marzo del 2013, respetando la autonomía de las Organizaciones de Víctimas (OV), de las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada facilitando su articulación y transición al nuevo sistema de participación establecido en la Ley de Víctimas y el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

Una vez definido por parte de la Unidad para las Víctimas la creación de espacios de interlocución transitorios, decisión adoptada a través de la Circular 004 de 2012, se impulsó la conformación e instalación de los Espacios de Interlocución Transitorios municipales, distritales y departamentales, con el fin de elegir a los representantes de las Organizaciones de Víctimas (OV) y Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV) a ser parte del Espacio de

Interlocución Transitorio Nacional, instalado el 25 de octubre de 2012 en la ciudad de Bogotá (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

En cumplimiento de esta Circular se instalaron espacios de interlocución en 31 departamentos y en la ciudad de Bogotá D.C., así como en 713 municipios de todo el país. Bajo este esquema, se inscribieron 2.120 Organizaciones de Víctimas pertenecientes a municipios y departamentos del país y 323 Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas, quienes manifestaron a través de su inscripción frente al Ministerio Público, su interés en participar tanto en los Espacios de Interlocución Transitorios como en las Mesas de Participación definitivas (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

El Espacio de Interlocución Transitorio Nacional de Participación de Víctimas fue instalado el 25 y 26 de octubre de 2012 con participación de 113 representantes, de los cuales el 70,1 % correspondía a Organizaciones de Víctimas y el 29,8 % a Organizaciones Defensoras de Derechos de las Víctimas, entre los que se incluyen organizaciones que representan o defienden a víctimas de desplazamiento forzado inscritas directamente al Espacio Transitorio y 15 cupos que ocupan representantes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

En suma, lo anterior trajo como consecuencia que durante el tránsito institucional a la Ley 1448 de 2011 se suspendiera el proceso de construcción de los Indicadores de Goce Efectivo del Derecho a la Participación, pues los esfuerzos se orientaron al proceso de transición e incorporación de las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada a las Mesas de Participación de Víctimas municipales, departamentales y del nivel nacional, previstas en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, en virtud de lo establecido en los artículos 283 del Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015) y 4 del Decreto 790 de 2012.

Sin embargo, actualmente el principal punto de referencia para la construcción de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos es el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, adoptado por medio de la Resolución 0388 el día 20 de mayo de 2013. Este es el producto de la concertación directa[140] que se realizó con las víctimas a través de: 28 foros regionales, los Espacios Transitorios creados por la Circular 04 de 2012, las Mesas de Fortalecimiento de la Población Desplazada, los órganos de control, las entidades que conforman el SNARIV, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, el Congreso de la República.

[140] Para ampliar la metodología y trámite seguido para la adopción del Protocolo de Participación, se puede revisar la exposición de motivos de este, especialmente en su parte final.

Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas

El Protocolo es considerado como el instrumento que permite a las víctimas y sus organizaciones participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de atención y reparación integral, como un mecanismo donde se señalan los derechos y beneficios en torno a la participación, así como las obligaciones en cabeza de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a las Víctimas (SNARIV) y Entidades Territoriales. Es la carta de navegación que vincula a todos los actores relevantes para garantizar el derecho de la participación de las víctimas.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 2.2.9.3.12. del Decreto 1084 de 2015, la Unidad para las Víctimas, a través de la Subdirección de Participación, diseñó el Protocolo de Participación Efectiva con la participación de las víctimas y de las entidades territoriales. Esta instancia tuvo a cargo la coordinación del proceso de concertación, compilación y sistematización de propuestas, socialización de avances y diálogo político para la construcción del Protocolo.

En consecuencia, recogió los aportes, observaciones, sugerencias y propuestas planteadas en de múltiples documentos, foros, reuniones y contribuciones aportadas por Organizaciones de Víctimas, entidades estatales, entes territoriales, órganos de control, entidades de cooperación, ONG y, los distintos espacios de concertación como el Espacio Nacional Transitorio, los Espacios Territoriales, y las Mesas de Fortalecimiento de organizaciones de población desplazada de todo el país.

En la construcción del Protocolo se tuvo como punto de partida lo expresamente dispuesto en la Constitución Nacional, en el marco del principio fundamental de la democracia participativa, así como la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Se buscó enmarcar las medidas planteadas en el cuerpo del reglamento, con las disposiciones constitucionales referidas al derecho a la participación efectiva y con los desarrollos legales y de política pública, relacionados con este derecho.

Dentro de las instancias y herramientas instituidas en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, se encuentran las Mesas de Participación de Víctimas municipales, distritales y departamentales y la asignación de espacios en las instancias de planeación y seguimiento de la política para la intervención de representantes de la población víctima.

La reglamentación, operatividad y seguimiento a estos mecanismos quedó a cargo de la Unidad para las Víctimas, teniendo como directriz promover la representatividad de grupos poblacionales específicos como mujeres, niñas,

niños, adolescentes y adultos mayores víctimas del conflicto, con la finalidad de propiciar el posicionamiento de las agendas de estos sectores.

A partir de las directrices establecidas en la Ley de Víctimas (artículos 28 y 193) y sus instrumentos reglamentarios (Decreto 4800 de 2011, (ahora Decreto 1084 de 2015), artículos 64, 78, 118, 188, 222, 280, 230, 243, 252, Resolución 0388 de 2013) sobre el desenvolvimiento de la participación y la representatividad de la población víctima[141], se asignaron a la Unidad para las Víctimas las funciones de: Coordinar la participación e incidencia de la población víctima; adelantar procesos de formación, acompañamiento y visibilización de las víctimas y sus organizaciones; y fortalecer las Mesas de Participación de Víctimas para su interlocución con los entes territoriales y las entidades del SNARIV.

Así mismo, en este marco, se estableció una metodología para la formulación y aprobación de manera participativa del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, consistente en el desarrollo de cuatro fases[142]. Para su construcción se efectuaron 28 foros regionales y se hizo una amplia discusión en los Espacios Transitorios creados por la circular 04 de 2012 y en las Mesas de Fortalecimiento de la Población Desplazada. En estas mesas se contó con la participación de los órganos de control, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo y el Congreso de la República.

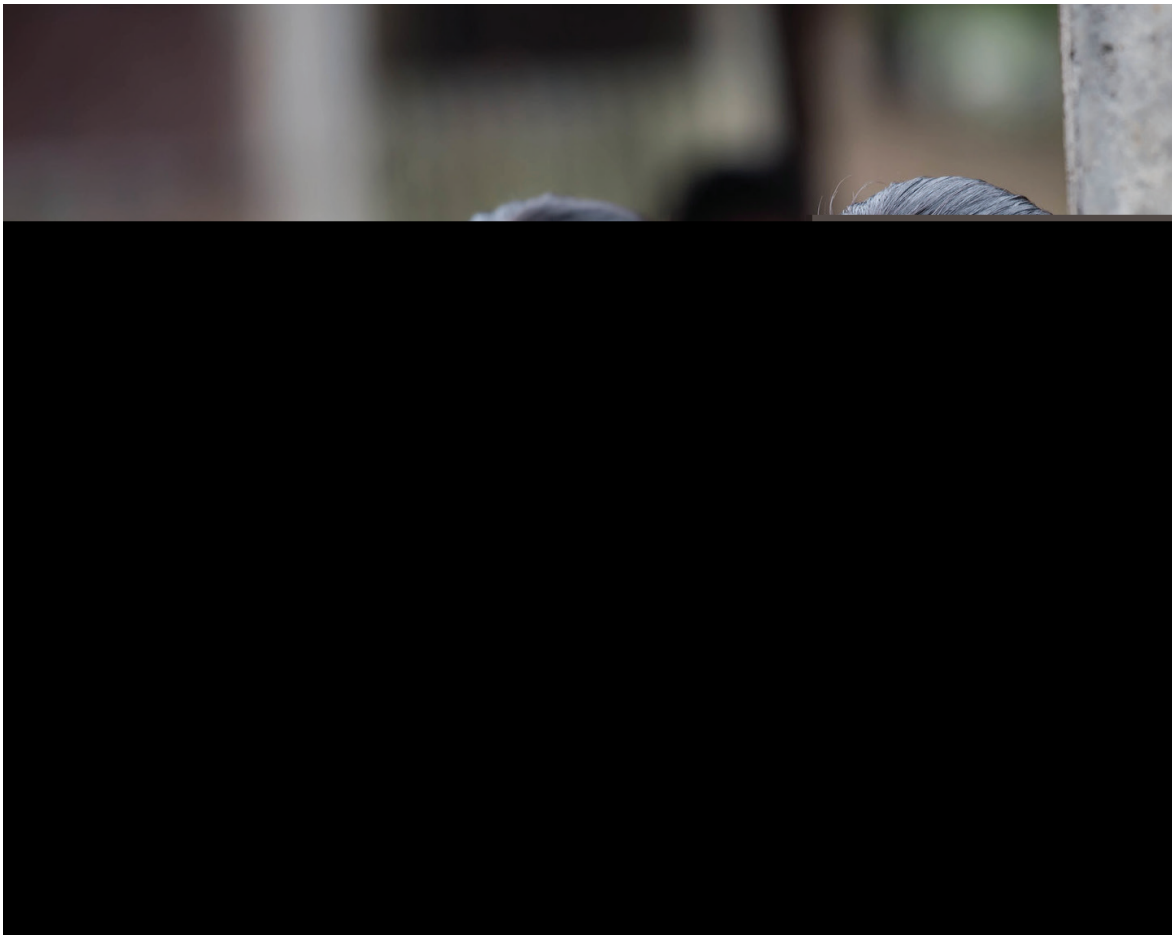
Características del Modelo de Participación de la Población Víctima

A partir de la expedición del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, se generó un sistema de representación orientado a: i) garantizar la adecuada elección de quienes integraran a nombre de las víctimas las instancias de decisión y seguimiento previstas en la legislación; ii) permitir una oportuna y adecuada difusión de la información relacionada con los planes, programas y proyectos definidos para la garantía de los derechos de las víctimas; y iii) apoyar la participación e incidencia de las víctimas a nivel local, distrital y departamental, garantizando una efectiva comunicación con los espacios nacionales de incidencia de las víctimas; y iv) promover procesos de rendición de cuentas que involucren a las víctimas y sus representantes.

En el sistema de representación descrito, se definió una conformación de las mesas de víctimas, garantizando la participación de delegados por los distintos hechos

[141] Véase anexo 6

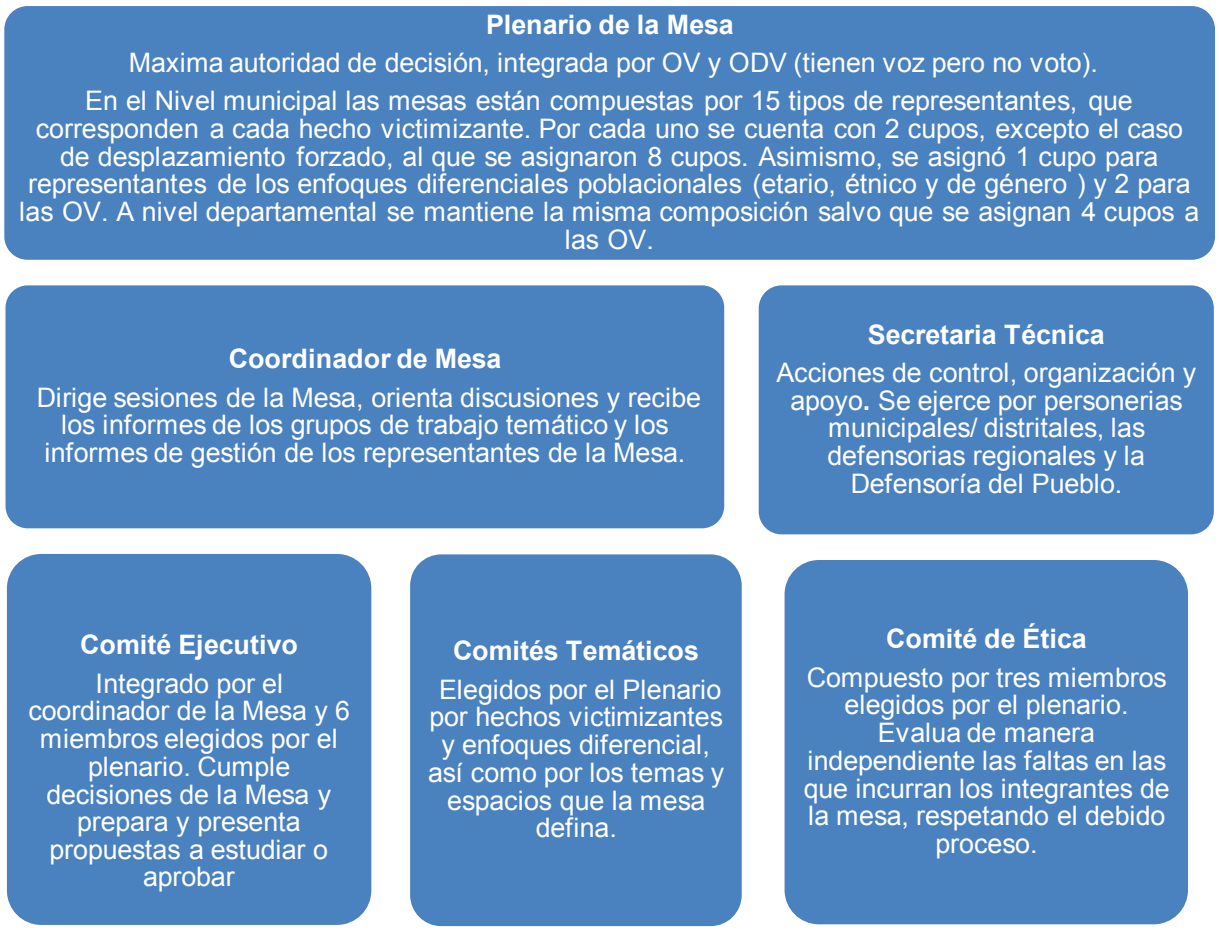
[142] La metodología diseñada para la construcción del Protocolo de Participación Efectiva contempló cuatro fases: 1. Preparación del borrador del Protocolo; 2. Exploración; 3. Análisis del Borrador; 4. Sistematización de las propuestas y borrador de la resolución.



victimizantes y sectores poblaciones, atendiendo a lo establecido en el artículo 263 del Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015); en el cual las instancias del primer nivel (las mesas municipales o distritales de participación de víctimas) son la base para la constitución de las mesas departamentales de participación de víctimas, o instancias de segundo nivel de donde surgen los representantes que integran la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, como instancia de tercer grado, cuyos miembros tienen asiento en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y los Subcomités Técnicos.

El esquema establecido por el Protocolo de Participación definió el número de integrantes de las Mesas de Participación, estableciendo cupos por hechos victimizantes y por grupos poblacionales para garantizar su participación, así como: los requisitos para ser miembros de estas instancias, las prohibiciones e incompatibilidades de sus integrantes, los periodos, fechas y procedimientos para la elección de los representantes y la conformación de estas instancias en los tres niveles territoriales, la intervención de las víctimas no organizadas y de las organizaciones de víctimas residentes en las zonas de frontera y en el exterior, los tipos de apoyos a proveer por el Estado para garantizar la operatividad y la estructura interna con la que deben contar (ver ilustración 9).

Ilustración 9. Estructura de las Mesas de Participación de Víctimas



Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con base en el Protocolo de Participación Efectiva.

En el modelo de participación definido en el Protocolo de Participación, las entidades territoriales tienen la obligación de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales necesarios que aseguren la creación y sostenimiento de las Mesas de Participación de las Víctimas, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 5 y 10 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, los entes territoriales deben adoptar en sus respectivos Comités Territoriales de Justicia Transicional estrategias para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Territorial de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas PAT[143].

[143] Numeral 9, articulo 252 y artículo 254, Decreto 4800 de 2011.

Una de las preocupaciones que se planteó en el diseño del componente de participación de la política pública de víctimas y que, se ha discutido recurrentemente en su puesta en marcha, es la de cómo facilitar tanto las condiciones materiales y logísticas para la operación de las mesas de víctimas, como las posibilidades para que las personas que intervienen en las instancias de participación puedan acudir a ellos sin afectar sus relaciones laborales o de generación de ingresos y sus obligaciones personales familiares.

En consecuencia, en el proceso de reglamentación del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, se incorporaron en el Título IV (artículos 48 a 54) un conjunto de garantías e incentivos para la participación dentro de los que se encuentran el otorgamiento de siete tipos de apoyos que deben ser brindados por las entidades del SNARIV, en los distintos niveles territoriales. Dentro de estos se encuentran los apoyos de: transporte, compensatorio, logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos, soportes especiales a las víctimas en condición de discapacidad, y respaldo a las mujeres víctimas con hijos menores de 5 años.

Además de la definición del alcance y requisitos para el acceso a los apoyos reconocidos y los montos de estos, en el Protocolo de Participación, se estableció el número de sesiones de las mesas a un mínimo de cuatro reuniones ordinarias al año y máximo de diez, para promover la incorporación de la planeación estratégica en su operatividad, a partir del desarrollo de planes de trabajo.

De esta manera, se asignó a los alcaldes y gobernadores la responsabilidad de garantizar por lo menos el transporte, alimentación, logística, espacio físico y gastos de viaje que implican el desarrollo mínimo cuatro y máximo diez sesiones de las Mesas municipales y departamentales de participación efectiva, y de las sesiones preparatorias de los miembros del Comité Ejecutivo de cada mesa. Lo anterior demanda que, en los procesos de planeación de las entidades territoriales, especialmente en la formulación y actualización de los PAT, se asignen los recursos correspondientes para este propósito a partir de la concertación entre las autoridades territoriales y sus respectivas mesas.

Con la finalidad de blindar las garantías establecidas para el desarrollo de las Mesas de Participación Efectiva se asignó la secretaria técnica de estos espacios a las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo en los niveles regional y nacional. A partir de esta medida, se pretendió que el Ministerio Público asumiese un rol de acompañamiento técnico para que las administraciones territoriales cumplieran con las responsabilidades a las que están obligadas y apoyaran el adecuado funcionamiento de estos espacios.

- El Protocolo de Participación y los ajustes sobre la marcha – garantía para la incidencia de las víctimas en la política pública

A partir de las recomendaciones y observaciones formuladas por las Organizaciones de víctimas (OV) y las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV), luego de la identificación de algunos vacíos en el proceso de implementación del Protocolo de Participación Efectiva, se efectuaron cinco ajustes a este instrumento, orientadas a delimitar el alcance de los procesos y procedimientos para la conformación de estos espacios. Estas se detallan en la Tabla 52.

Tabla 52. Ajustes al Protocolo de Participación efectiva

Ajuste	Contenido
Resolución 0588 de 2013	Aclaró el proceso de elección de las mesas municipales y la Mesa Nacional, y reguló la participación de las Organizaciones de Víctimas (OV) y Organizaciones Defensoras de las Víctimas (ODV).
Resolución 01448 del 2013	Definió los periodos de elección de las mesas de víctimas.
Resolución 828 de 2014	Estipula que las organizaciones pueden inscribirse como organizaciones municipales, distritales, departamentales o nacionales ante cualquier personería del país, y postular sus representantes de todos los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales, según su naturaleza. Con ello se busca que los miembros de la Mesa Nacional sean miembros de mesas municipales y departamentales, y todos los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales pueden participar en la elección de las mesas departamentales y por ende en la Nacional.
Resolución 01281 del 30 de noviembre de 2016	Amplían los cupos de representación de víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, tales como desaparición forzada, afectados por minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados y permite la participación de las víctimas en el exterior y pertenecientes a grupos étnicos, con la finalidad de dar mayor representatividad a estos sectores.
Resolución 01392 del 29 de diciembre de 2016	Define los requisitos para ser miembros en la Mesa de Participación. Adiciona el artículo 20D, el cual define el periodo de las mesas de participación, modifica la composición de las mesas de participación municipales, distritales y departamentales, la convocatoria a la elección de las mesas, la composición de la mesa nacional,
Resolución 01281 de 2016	Adiciona el parágrafo segundo al artículo 15 de la Resolución 0388 de 2013, el cual señala que las mesas de víctimas deberán crear a partir de la expedición de la resolución el Comité Temático de Víctimas de Minas Antipersonas (MAP),

Ajuste	Contenido
	Municiones Sin Explotar (MUSE)y Artefactos Explosivos improvisados (AEI), que deberá ser coordinado por una víctima directa de este hecho victimizante.
Resolución 1282 de 2016	Reglamenta el número de sesiones de las mesas de participación efectiva de las víctimas (Dos (2) sesiones ordinarias por semestre y máximo diez (10) sesiones extraordinarias por año) modificando el artículo 21 de la Resolución 0388 de 2013 y regula los tipos de apoyo para garantizar la participación efectiva (apoyo de transporte, apoyo compensatorio, apoyo de estadía, apoyo logístico) modificando el artículo 49 de la Resolución 0388 de 2013.
Resolución 0677 de 2017	Regula y fortalece el procedimiento para la elección de los representantes de las comunidades étnicas en las mesas municipales de participación, cuando en el municipio no exista autoridad tradicional étnica.
Resolución 0250 de 2019	Modifica los artículos 33 y 47A de la Resolución 0388 de 2013 y adiciona el artículo 47B, que define criterios para la conformación de la delegación de los connacionales víctimas en el exterior a la elección de la Mesa Nacional.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

Otro de los factores que incidió en las modificaciones del Protocolo fue la verificación en su implementación de la diversidad de condiciones y requerimientos que se presentan al interior del universo de la población víctima, y con ello la necesidad de establecer mecanismos que permitan su incidencia y representatividad, dado que la participación por tipos de hechos victimizantes no resultaba suficiente. A pesar de que este criterio había permitido garantizar la igualdad y equidad en la intervención de la población víctima, en cumplimiento de los principios adoptados en el Protocolo[144], se hacía necesario dar cabida a la representación de grupos con situaciones especiales derivadas de las mismas afectaciones causadas por el conflicto.

Tal es el caso de las víctimas en el exterior y de las pertenecientes a grupos étnicos. En el primer caso, luego de la presentación de varias propuestas encaminadas al reconocimiento de la población víctima del conflicto residente en el exterior, se incorporó en el artículo 47A del Protocolo de Participación la disposición de proveer dos cupos para representantes connacionales de víctimas en el exterior en la Mesa Nacional, definiendo lo que se entiende por organizaciones de víctimas en el exterior y el procedimiento y criterios para la elección de estos representantes.

[144] En el Artículo 6 del Protocolo de Participación Efectiva se adoptaron trece principios rectores de la participación, siendo estos: la equidad de géneros, igualdad, autonomía, eficacia, concertación, primacía del interés general; promoción de la participación de las víctimas; enfoque diferencial, enfoque por hecho victimizantes, articulación institucional; complementariedad, subsidiaridad y corresponsabilidad; garantías de protección; proporcionalidad.

En cuanto a la participación de los grupos étnicos, luego de identificar un bajo nivel de asignación de los cupos que el Protocolo de Participación asignó a esta población en el nivel municipal durante los dos primeros periodos de funcionamiento, las mesas de participación efectiva, relacionado con la inexistencia de autoridades en estos territorios que designaran representantes a estos escenarios, se decidió incluir un mecanismo para sortear esta situación.

Así, se definió un parágrafo transitorio para posibilitar la participación de Organizaciones Víctimas Étnicas cuando no existan autoridades tradicionales, cuya vigencia se plantea hasta la expedición de los protocolos de participación étnicos, cuya promulgación está aún pendiente.

Por otra parte, en el proceso de implementación del Protocolo de Participación efectiva se planteó la preocupación por minimizar tanto las restricciones que afectan la participación de la población víctima, como las implicaciones que tiene ejercer este derecho en la cotidianidad de quienes han asumido la representación. Por tanto, se incluyó en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (artículo 49C) un apoyo compensatorio por la asistencia a las sesiones de las mesas de participación efectiva de víctimas, mediante el artículo 5 de la Resolución 01282 de 2016.

El apoyo compensatorio fue definido como la compensación económica otorgada a los representantes de las víctimas, por su asistencia y permanencia a sesiones ordinarias o extraordinarias de las mesas de participación efectiva y de los espacios de participación, que oscila entre 1,5 a 2 salarios mínimos legales diarios vigentes. Con esta medida se busca no afectar el mínimo vital y el proceso de estabilización socioeconómica de los representantes de la población víctima y, brindarles un reconocimiento por los días que aportan al ejercicio democrático, que no puede interpretarse como honorarios o como un factor salarial (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

Otros incentivos que se reconocen en el Protocolo de Participación para los integrantes de las mesas de participación se refieren a la participación de procesos de capacitación y formación, procesos de intercambio de experiencias, promoción del acceso a la educación superior y financiación de proyectos de promoción y participación de la población víctima[145].

[145] Capítulo II, Protocolo de Participación Efectiva.

ii. Descripción del componente y diagnóstico

A nueve años de la aprobación de la Ley 1448 de 2011 se han alcanzado importantes logros en materia de institucionalización y operatividad del componente de participación, que se reflejan en la reglamentación y puesta en marcha de un mecanismo de representación para la participación efectiva, integrado por un conjunto de instancias y herramientas en las que es posible encausar las propuestas, reivindicaciones y observaciones de la población víctima, reconociendo su diversidad y la de los territorios y contextos de los que provienen.

A través de este mecanismo se ha reconocido a las víctimas como sujeto de derechos, garantizado la participación en igualdad de condiciones, tanto de la población desplazada, como de la afectada por otros hechos victimizantes, respetando los enfoques diferenciales poblaciones etario, de género y étnico. Asimismo, se ha dignificado la labor de las víctimas y de las organizaciones de víctimas y sus representantes como actores fundamentales en la definición, implementación y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a esta población.

De esta forma, con la adopción e implementación de lo establecido en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas y en el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), se ha avanzado en el restablecimiento de la confianza entre el Estado y la población víctima, y en la generación de las condiciones para que las víctimas y, sus representantes tengan una mayor incidencia en la definición y puesta en marcha de las medidas dirigidas hacia esta.

Los avances alcanzados llevaron a que la Corte Constitucional declarará la superación del ECI en materia de participación, a través del Auto 373 de 2016. Los elementos que fueron considerados para el levantamiento del ECI en Participación fueron:

- La conformación de escenarios adecuados para la participación y representación de la población desplazada, a partir de la creación de escenarios para el ejercicio representativo y deliberativo de la población víctima.
- La movilización del andamiaje institucional en todos los niveles (municipal, departamental y nacional) con el fin de crear las condiciones para garantizar el ejercicio deliberativo de las víctimas del conflicto armado.
- El establecimiento de mecanismos para brindar garantías para el ejercicio representativo y deliberativo para la participación: formación a los líderes de las organizaciones, apoyo técnico y presupuestal para funcionamiento de

mesas (transporte, alimentación, alojamiento, apoyo compensatorio), banco de proyectos de participación, entre otros.

- Creación de mecanismos para garantizar la incidencia en las políticas públicas de parte de la población desplazada en particular y de la población víctima en general, al establecer espacios, mecanismos y tiempos de respuesta de parte de la institucionalidad con relación a las peticiones realizadas por las mesas de participación efectiva. (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 237)

Asimismo, a partir del modelo de participación instaurado en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, se han realizado 4 procesos eleccionarios (ver Tabla 53), incrementándose periodo tras periodo el número de Mesas de Participación Efectiva de Víctimas instaladas a nivel municipal.

Tabla 53. Número de Mesas de Víctimas constituidas

Periodo	Total Mesas electas	Descripción
2013-2015	920	886 mesas municipales, 1 Mesa Distrital de Bogotá, 32 departamentales y 1 Mesa Nacional
2015-2017	1.030	14 mesas locales de Bogotá, 982 mesas municipales, 1 Mesa Distrital de Bogotá, 32 mesas departamentales y 1 Mesa Nacional
2017-2019	1.057	19 mesas locales de Bogotá, 1.004 mesas municipales, 1 Mesa Distrital de Bogotá, 32 mesas departamentales y 1 Mesa Nacional
2019-2021*	1.101	32 departamentales y una Distrital, con 20 mesas locales, y una mesa nacional

Fuente: Subdirección de Participación, Unidad para las Víctimas.
Para 2021 se trata de mesas planeadas.

Además de la constitución e instalación de las Mesas de Participación efectiva de víctimas, a través de la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, se han puesto en marcha entre 2013 y 2019 varias estrategias orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los miembros de las mesas de víctimas para el desarrollo de su incidencia al interior de estos espacios, de manera articulada con la Defensoría del Pueblo, entidades del SNARIV y organismos de cooperación internacional (Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas, 2019).

Dentro de estas estrategias implementadas por la Unidad para las Víctimas sobresalen: PARTICIPAZ, la ruta de los derechos, los encuentros realizados en materia de enfoques diferenciales y de comités temáticos, el acompañamiento a la construcción de los planes de trabajo de las mesas de víctimas, la formación a

mujeres víctimas integrantes de los espacios de participación, el desarrollo de talleres de fortalecimiento, el desarrollo de talleres de formación a personeros municipales y la asistencia técnica para la elaboración de proyectos y documentos de incidencia.

Junto a estas medidas la Unidad para las Víctimas creó Programa Nacional de Proyectos de Promoción de la Participación: 'Banco de Proyectos de Participación', con el fin de financiar propuestas y proyectos presentados por las mesas de participación efectiva (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 80).

En la Tabla 54 se resumen las acciones desarrolladas por la Subdirección de Participación para el fortalecimiento de este componente entre 2014 y 2018, detallando la gestión por vigencia, reportada en los informes de gestión de esta dependencia.

Tabla 54. Gestiones realizadas por la Subdirección de Participación

Año	Acción	Productos
2014	Acompañamiento a la instalación y el funcionamiento de mesas de participación.	759 mesas instaladas.
	Acompañamiento a mesas departamentales y municipales de víctimas instaladas en la construcción de su plan de trabajo, reglamento interno y presentación de propuestas sobre política pública en el ámbito territorial.	146 mesas
	Acompañamiento y socialización de planes de acción departamental para la participación de las mujeres	33 planes.
	Proceso de formación presencial para mujeres sobre participación.	101 mujeres
	Diseño y divulgación de una publicación sobre la prevención de la violencia sociopolítica.	1 publicación.
	Asesorías a la Mesa Nacional de Víctimas	8 encuentros
	Acompañamiento a comités temáticos	19 comités Temáticos
	Acompañamiento reuniones del comité ejecutivo de la Mesa Nacional de participación de víctimas.	11 reuniones.
	Apoyo a la elaboración y presentación de informes de la Mesa Nacional	8 informes al Congreso de la república frente a los atentados contra líderes de la población víctima.
	Diplomado sobre la Política de Derechos Humanos y un diplomado sobre Violencia Sexual.	1 diplomado en cumplimiento del Auto 092.
	Estrategia para la participación a víctimas no organizadas.	2: "pedaleando por la paz" y "Conciertos por las víctimas y por la paz"

Año	Acción	Productos
	Campaña educativa Participaz “la ruta de los derechos”.	
	Financiación de proyectos	128 proyectos priorizados y financiados
2015	Capacitación del Ministerio Público en Protocolo de Participación Efectiva.	
	Socialización del aplicativo móvil y web, mi mesa de participación. Disponible en: http://mimesadeparticipacion.info/	
	Apoyo a la elaboración del Balance de Gestión de las Mesas de Participación departamentales y nacional periodo 2013-2015.	
	Apoyo a los procesos de elección de las Mesas de participación.	
	Apoyó la elaboración de planes de trabajo y reglamentos internos de las mesas departamentales y nacionales	
	Encuentros Temáticos de los comités de las Mesas Departamentales y Nacional (Enfoques diferenciales y hechos victimizantes)	
2016	Financiación de proyectos	35 proyectos seleccionados de 500 proyectos de construcción de paz presentados.
	Asistencia técnica para el fortalecimiento a mesas de participación de víctimas, organizaciones de víctimas, comités temáticos por enfoques diferenciales y hechos	100 asistencias técnicas.
	Apoyo a la elaboración de documentos con propuestas de incidencia en política pública y construcción de paz radicados en las entidades territoriales y del SNARIV	Cincuenta (59) documentos con propuestas de incidencia.
	Asistencias técnicas para las representantes de mujeres víctimas del conflicto armado, sobre la incorporación de sus propuestas de las mujeres víctimas al plan de desarrollo	19 (10 a nivel departamental)
2017	Apoyo a la elección de Mesas de víctimas Apoyo a la participación de las víctimas en el exterior en la Mesa Nacional. Apoyo a la primera sesión de la Mesa Nacional 2017-2019. Socialización del informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, del Auto 206 del 2017, los ajustes normativos a la Ley 1448 de 2011 y las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz. Sesión de la Mesa Mixta del Auto 073 Implementación Estrategia PARTICIPAZ. Encuentro Nacional de Enfoques Diferenciales’ para construir paz. Apoyo al Proceso Amplio de Participación en desarrollo del punto 5.1.3.7 del Acuerdo final.	58 líderes elegidos Intervención de 184 organizaciones y 233 postulados de 18 países. 4.455 participantes, en 31 departamentos del país y el Distrito Capital. Participación virtual de 204 víctimas en el exterior de 8 países, 1.528 víctimas del país, 1.087 estudiantes, 123 organizaciones sociales, 125 defensores de los Derechos Humanos,

Año	Acción	Productos
2018	Apoyo a la socialización de los decretos 660 de 2018, que crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y el 762 de 2018 sobre Seguridad y Política Pública LGBTI; de la Resolución 1958 de 2018, por la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa.	.
	Apoyo al análisis de los avances del plan de acción de la Mesa Nacional de participación de Víctimas 2018 y dar los lineamientos para la construcción del Plan de acción del 2019	
	Talleres “Resolución de conflictos con la fuerza de la verdad”,	
	Fortalecimiento a la incidencia de las mesas de participación en la construcción del próximo Plan de Desarrollo.	21 talleres, uno por departamento.
	Encuentros por enfoques diferenciales.	32 departamentos, incluido el Distrito Capital. Además, de un encuentro de Coordinadores del Magdalena Medio
	Primer Encuentro de Delegados de Fronteras de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de las Víctimas.	Participaron 410 víctimas.
	Estrategia PARTICIPAZ: implementación en convenio con la Universidad Nacional.	Desarrollo de 34 cursos presenciales: 32 en capitales de departamento y 7 municipios no capitales. Participación de 1.360 asistentes presenciales y 722 registrados virtualmente.
	Ajuste final al protocolo de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras.	Aprobación de la Resolución 04136 de 2018 por la cual se modifica la Resolución 00930 de 2015. Este perdió efectos jurídicos por la interposición de una tutela fallada a favor y que ordena la elaboración de una consulta previa.
	Desarrollo del proceso participativo en el protocolo de participación indígena del Amazonas (Resolución 334 de 2016).	1 foro. Asistencia de 55 representantes de las mesas departamentales.
	Encuentro víctimas de violencia sexual	1 foro.
2019	Apoyo a los procesos de elección de las Mesas de participación.	56 representantes, incluidos dos por víctimas en el exterior

Año	Acción	Productos
	Capacitaciones integrantes del Ministerio Público con el objetivo de fortalecer su capacidad para llevar a cabo el proceso de elección, instalación y secretaría técnica de las Mesas de Participación de Víctimas para el periodo 2019-2021, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de cooperación internacional alemana GIZ.	32 departamentos del país y el Distrito Capital.
	Talleres de fortalecimiento a los procesos de rendición de cuentas de las mesas 2017-2019	32 mesas departamentales asistidas.
	Foros regionales para la evaluación de la política pública de víctimas.	4 foros en igual número de subregiones (centro- Sur, Orinoquía y Amazonía, Pacífico y Caribe).
	Encuentro de víctimas de población LGTB.	1 encuentro

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con base en los informes de gestión de la Subdirección de Participación.

Además de las gestiones realizadas por la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, es importante destacar que desde otras dependencias de esta entidad se han desarrollado procesos y gestiones que han supuesto la participación e interlocución con víctimas del conflicto y organizaciones que las representan por fuera del mecanismo institucional definido por el protocolo de participación. Esto en el marco de la implementación de las medidas del componente de reparación integral, tales como la reparación y los procesos colectivos de retorno, y de las gestiones realizadas por el Grupo de Víctimas en el Exterior, ya que la participación es un componente transversal de la política. Sin embargo, en el desenvolvimiento de estos procesos de dialogo, consulta y participación de la población víctima, se identifica que no existe una línea técnica compartida frente a la conducción de los ejercicios de participación, que permita la articulación de estos procesos con las dinámicas del mecanismo definido en el protocolo y sobre cómo debe desenvolverse la incidencia de los representantes de las víctimas y la manera en que esta debe conducirse en los procesos misionales de la entidad.

Asimismo, es necesario destacar que otras entidades del SNARIV se han implementado mecanismos para promover la participación de la población víctima. Tal es el caso del Ministerio de Salud, en el marco del PAPSIVI, el ICBF a partir de sus programas de prevención y el Semillero de participación y formación de líderes de restitución de tierras implementadas por la URT, a través de la Dirección Social de esta entidad.

En el caso del Ministerio de Salud esta instancia, de acuerdo con lo reportado en los balances presentados al Congreso de la República, realizó 25 jornadas para la

socialización de la propuesta preliminar del PAPSIVI con las mesas transitorias de participación de víctimas y posteriormente ajustó el instrumento a partir de estos ejercicios, iniciando su implementación en 2013. A partir de 2014 ha realizado jornadas de seguimiento a la implementación de este instrumento. La Tabla 55 resume las jornadas realizadas por año y el número de representantes participantes.

Tabla 55. Espacios de participación con el Ministerio de Salud

Año	Número de Jornadas	Número de representantes involucrados	Resultados/Acuerdos
2014	30	610	Ajustes técnicos al proceso de caracterización y se inició la consolidación de una propuesta de orientaciones metodológicas de atención psicosocial en las diferentes modalidades. Crea la figura de promotor psicosocial, selecciona en las mesas municipales de participación efectiva de víctimas, encargado de focalizar e implementar el componente de atención psicosocial del PAPSIVI, desde la modalidad familiar y comunitaria.
2015	1		Plenario de la Mesa nacional para el seguimiento del PAPSIVI.
2016	200		Presentación de la oferta PAPSIVI
2017	1		Plenario de la Mesa nacional para el seguimiento del PAPSIVI.
2018	559: 70 Departamentales, 488 Municipales y 1 plenario con la Mesa Nacional		Plenario de la Mesa nacional para el seguimiento del PAPSIVI.
2019	1		Plenario de la Mesa nacional para el seguimiento del PAPSIVI.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con base en los Informes sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.

En cuanto a los semilleros de participación y formación de líderes realizados entre 2016 y 2017 por la URT, mediante esta estrategia se pretendía dar sostenibilidad a los procesos de restitución de tierras, a través del fortalecimiento de los liderazgos comunitarios que surgieron en el marco de los procesos de restitución. Para ello se planteó el fortalecimiento de las habilidades de los sujetos de las zonas intervenidas, para facilitar el diálogo entre las comunidades y la URT y la interlocución interinstitucional con las entidades del SNARIV (URT, 2019).

La URT también realizó entre 2014 y 2015 espacios de diálogo con las Mesas Departamentales de Participación de Víctimas, para la construcción de agendas de trabajo en el marco de los procesos de restitución de tierras, que a su vez fueron

socializadas a nivel nacional y departamental en el Subcomité de Restitución de Tierras. En total se generaron 17 agendas con la participación de 241 representantes de víctimas en los departamentos de Cesar, Bolívar, Santander, Córdoba, Putumayo, Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Meta, Norte de Santander, Tolima, Cauca, Choco, Sucre, Magdalena y Cundinamarca, incentivando la participación de las mujeres víctimas.

Por otra parte, se han identificado procesos de participación relacionados con la implementación de acciones dirigidas a grupos poblacionales con características especiales, entre ellos se destacan los grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes, r-rom), víctimas en el exterior y sujetos de reparación colectiva, en los cuales han quedado en evidencia vacíos existentes en la reglamentación del protocolo y que demandan delimitar mecanismos que permitan hacer efectiva la incidencia de la población víctima y atender a las especificidades de los grupos poblacionales que se encuentran dentro de este universo.

- Participación de grupos étnicos

Sobre la garantía del derecho a la participación y consulta previa de los grupos étnicos, el Gobierno nacional presentará información en extenso en el documento de balance de la política de atención, asistencia y reparación de los grupos étnicos, en el marco de los Decretos Ley 4634, 4635 y 4636 de 2011.

- Víctimas en el exterior

Desde esta perspectiva es fundamental realzar la importancia de la participación de las víctimas en el exterior, articular mejor los mecanismos que así lo permitan y fortalecer las oportunidades para contar con las víctimas y con sus organizaciones en la búsqueda de soluciones para una efectiva implementación de la política en favor de sus derechos y de la construcción de paz (Grupo de víctimas en el exterior & Unidad para las Víctimas, 2020).

Como respuesta a estas necesidades y al trabajo desarrollado en el marco de las Comisiones de Frontera, desde donde empezó a impulsarse el abordaje de la problemática de las víctimas en el exterior y la necesidad de contar con instancias para la participación de quienes están fuera del territorio y cuentan en algunos casos con procesos de protección en otros países, la Unidad para las Víctimas adelantó un ajuste al protocolo de participación para darles un espacio en la Mesa Nacional a partir de la expedición de la Resolución 1281 de 2016, mediante el cual se incluyeron dos cupos para las Organizaciones de Víctimas en el Exterior en la

Mesa Nacional de Participación Efectiva de las víctimas. Hasta el momento, se han desarrollado dos procesos eleccionarios, definiéndose en el segundo de estos un mecanismo particular para la elección de los representantes que permita una representación proporcional por países, de acuerdo con la población victima residente allí, a partir del cual se eligieron ocho representantes.

En la gestión realizada por la Unidad para las Víctimas se ha identificado la necesidad de fortalecer los procesos organizativos al interior de la población residente en el exterior y de delimitar la manera como se está interpretando el sentido de la representación de la población en el exterior, en la medida en que se evidencia que esta se está entendiendo como el acercamiento a la institucionalidad para conocer el estado de los procesos de reparación de casos específicos y plantear las preocupaciones que se presentan a nivel individual. Para contrarrestar esta situación se ha planteado como un objetivo de trabajo de la Unidad para las Víctimas el fortalecimiento organizativo.

En el desarrollo de la participación de las víctimas en el exterior se ha presentado una importante articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con organismos de cooperación internacional, con lo cual se ha logrado el acercamiento a esta población, desarrollándose en este momento un proceso de caracterización de la población, el cual debe ser la base para el ajuste del modelo de participación a las singularidades de esta población.

- Participación en otros mecanismos

Con relación a los procesos de reparación colectiva, la participación de las víctimas se realiza a través de los comités de impulso, el cual se convierte en el canal de comunicación entre el Sujeto de Reparación Colectiva (SRC) y la Unidad para las Víctimas para el desarrollo de acciones necesarias para la formulación, ejecución y seguimiento a la ejecución del respectivo Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).

Vale anotar, que la existencia de los comités de impulso compuestos por los líderes de las comunidades, organizaciones o grupos de interés reconocidos como SRC, son de vital importancia como mecanismo de participación de las víctimas para la ejecución de medidas de reparación colectiva y sobre los mismos se profundiza en el acápite sobre el Programa de Reparación Colectiva.

- Avances en la operación del componente y aprendizajes

Además de contarse con la institucionalización y operación las instancias contempladas para su puesta en marcha, se ha alcanzado una articulación entre la

Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, otras entidades del SNARIV y agencias de cooperación, para apoyar la formación y mejora de la incidencia de la población víctima, a partir de estrategias como: la realización de procesos de capacitación, la celebración de encuentros entre mesas departamentales de participación y delegados de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, mesas de trabajo, entre otros. Estas medidas complementan las estrategias realizadas por cada una de las entidades dentro de sus planes de acción internos.

El diseño escalar de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas garantiza que las agendas planteadas a nivel municipal tengan como referente el nivel departamental y desde este al nivel nacional, al tiempo que permite que las Organizaciones de Víctimas (OV) presentes en los territorios puedan intervenir en condiciones de equidad e igualdad.

Con la reglamentación del Protocolo de Participación, se garantizó que los representantes de las mesas de víctimas pudiesen contar con una compensación económica por su intervención en las sesiones de trabajo y espacios de participación, con lo cual se mitigan los impactos que se generan sobre su bienestar material, al tiempo que permite disponer de las condiciones logísticas para el desarrollo de estos espacios (apoyo de transporte, alojamiento y apoyo compensatorio).

Junto a las garantías logísticas y técnicas reconocidas en el Protocolo se han llevado a cabo programas de formación que han permitido a la población víctima, funcionarios y líderes sociales, su cualificación sobre temas, conceptos e instrumentos que encierra la política pública de víctimas, su articulación con los temas de paz y posconflicto; y frente a habilidades en materia de diálogo y negociación.

Otro avance en el desarrollo del componente es la conformación de un Banco de Proyectos de Promoción de la Participación de las Víctimas, encaminado a apoyar iniciativas dirigidas al fortalecimiento de los escenarios de participación de las víctimas. A través de este mecanismo se apoyaron 163 iniciativas a los escenarios de participación, que inciden en el empoderamiento de la población víctima y la reconstrucción del tejido social en sus comunidades.

Con el paso del tiempo y la formación que han adquirido los representantes de la población víctima, se ha logrado una madurez en el planteamiento de propuestas e iniciativas a ser incorporadas en los Planes de Acción Territorial (PAT) y en los procesos que se efectuaron en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC y la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

De esta manera la organización e institucionalización de las mesas de participación ha promovido y fortalecido liderazgos en sectores tradicionalmente excluidos, como es el caso de las mujeres víctimas, los jóvenes, víctimas con discapacidad y población LGBTI.

En el caso de las mujeres víctimas se han desarrollado medidas puntuales orientadas a promover su empoderamiento y la superación de su situación de vulnerabilidad, en cumplimiento a los autos proferidos por la Corte Constitucional y los compromisos existentes en materia de atención y reparación integral a las mujeres víctimas el conflicto.

Un punto positivo para destacar es la intervención del Ministerio Público en el seguimiento y apoyo a la participación, lo cual resulta clave para que exista un mayor control al cumplimiento de los compromisos de las entidades territoriales y de las entidades del SNARIV. Lo anterior ha permitido tramitar y activar procesos de respuesta a las inquietudes de la población víctima en los tres niveles territoriales.

Además de los avances señalados, en el marco del Foro Nacional Balance de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado realizado con representantes de las mesas de víctimas en 2019, los participantes en este ejercicio identificaron ocho logros en el desarrollo e implementación del componente de participación. En particular destacaron:

- El levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional para este eje trasversal de la política.
- La Constitución de las mesas de participación como un actor legítimo de representación e interlocución de las víctimas.
- La intervención de los delegados en los comités, subcomités y espacios de participación definidos en la Ley.
- La descentralización de las sesiones de las mesas departamentales en los municipios.
- El posicionamiento político de las mesas a partir del trabajo de sus miembros y del compromiso y voluntad política de algunas administraciones territoriales.
- La estructura de conformación de las mesas, a partir de los diferentes enfoques diferenciales y hechos victimizantes, permite incluir la diversidad que se presenta al interior de la población víctima y contar con diferentes visiones.
- La posibilidad de tener asiento en discusiones y debates en el Congreso de la República, en el Consejo Nacional de Planeación y sus consejos territoriales, en consejos de participación ciudadana, y en general, en escenarios en los

cuales su visión adquiere un papel esencial en el desarrollo de las políticas públicas.

- El protocolo de participación efectiva de las víctimas, el cual, según su criterio, les ha permitido contar con las herramientas necesarias para realizar un proceso de incidencia a nivel territorial y nacional, democratizando la participación, generando puentes y posibilidades de trabajo articulado entre los representantes de víctimas, sus organizaciones, las víctimas no organizadas y las entidades del SNARIV (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 14).

El fortalecimiento de la participación, incidencia y visibilización de las víctimas del conflicto armado en Colombia a través de la Constitución de Mesas de Participación, fue un paso importante para pasar de movilizaciones a través de acciones de hecho a una representación democrática en un escenario institucional, con una Secretaría Técnica en cabeza del Ministerio Público.

Desde su conformación las mesas de participación han sido infraestructura para la construcción de Paz, pues expresan la acción política, como alternativa de diálogo y concertación. Igualmente, los representantes de las víctimas que trascendieron a la acción política como candidatos a concejos, asambleas y alcaldías, han sido una muestra de madurez política, expresada en el diálogo propositivo con autoridades locales y departamentales.

Bajo un proceso de fortalecimiento para la participación, se ha venido aumentando el empoderamiento de las víctimas para la incidencia en la construcción y formulación de propuestas e iniciativas de política pública para los planes de desarrollo municipales y departamentales y en los Planes de Acción Territorial PAT.

La organización e institucionalización de las mesas de participación ha evidenciado, promovido y fortalecido liderazgos de sectores usualmente marginados y excluidos como las mujeres (a quienes el protocolo de participación garantizó paridad en la representación), los jóvenes, víctimas con discapacidad y población LGBTI.

iii. Retos

Pese a los esfuerzos realizados por las distintas entidades del SNARIV para la promoción de la participación de la población víctima y sus representantes, y de la constitución de las instancias creadas en la Ley de Víctimas para facilitar la incidencia de esta población, se ha identificado a partir de los procesos de seguimiento realizados por la Contraloría General de la República, en el marco de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y en los pronunciamientos de la Mesa Nacional de Víctimas la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de algunas entidades territoriales (municipios y

Departamentos) y la falta de incidencia de las mesas territoriales y nacional de participación efectiva de las víctimas en la planeación, ejecución y seguimiento a la política pública de víctimas.

En dichos documentos se han identificado algunas dificultades que limitan la garantía del derecho a la participación, particularmente la incidencia en la formulación de instrumentos de planeación de la política territorial como el Plan de Acción Territorial (PAT) y en los ejercicios de seguimiento, evaluación y veeduría a la implementación de los distintos mecanismos de reparación que se contemplan en la política pública (CSMLV, 2018).

Dentro de las falencias identificadas se encuentran la falta de asignación de recursos en los presupuestos de las entidades territoriales para el desarrollo de acciones de fortalecimiento a la participación de la población víctima, la ausencia de convocatoria a los miembros de las mesas de víctimas para la formulación, gestión y seguimiento de los Planes de Acción Territorial y el no otorgamiento de los recursos técnicos y logísticos para el funcionamiento de las mesas.

Uno de los aspectos que debe fortalecerse en el desarrollo del componente de participación, es el seguimiento al cumplimiento de las medidas contempladas y a la efectividad de los procesos. Actualmente no se desarrolla como tal un seguimiento a la participación, no obstante, en el marco del proceso de certificación territorial que realiza la Unidad para las Víctimas al cumplimiento de las obligaciones asignadas a los entes territoriales, se incluyen algunas variables relacionadas con las garantías a la participación, tomando como referente la información reportada en el RUSICST, sin que las entidades competentes generen medidas y acciones de mejora para la superación de las problemáticas identificadas en estos reportes.

Otro aspecto que se identifica en la operación de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas es la necesidad de fortalecer el diálogo entre sus miembros y, los mecanismos para la solución de conflictos y tensiones al interior de estos, ya que en algunos casos se han presentado divisiones o fracturas entre sus integrantes, lo que ha generado situaciones de conflicto en el desarrollo de las acciones propias de estas instancias.

Relacionado con lo anterior, se ha identificado la necesidad de establecer regulaciones a la operación de las organizaciones de víctimas e involucrarlas en el control de las conductas de sus miembros, considerando que la elección de los miembros de las mesas se desarrolla a partir de las postulaciones que hacen estas organizaciones. Se ha identificado un incremento en el tiempo del número de organizaciones participantes en los procesos de elección, lo que no en todos los

casos corresponde un fortalecimiento de procesos asociativos sino a la constitución de figuras coyunturales para la intervención en procesos de elección.

De esta manera, ha surgido la necesidad de velar porque las garantías conferidas para la participación de las víctimas no terminen por desbordar el sentido de la misma, lo que implica establecer mecanismos que aseguren que organizaciones con trayectoria y trabajo permanente sean las que intervengan en estos escenarios y que las víctimas no organizadas también tengan cabida en los procesos de elección, sin que esto signifique limitar las posibilidades para la participación y el ejercicio de la representación.

En el caso de víctimas residentes en el exterior, las principales falencias están relacionadas con la imposibilidad de construir agendas conjuntas de esta población y con otro tipo de víctimas. Esto debido a temas logísticos y operativos para generar consensos, las dificultades de construir procesos de representación colectivas de las víctimas residentes en el exterior y la imposibilidad de movilizar las agendas colectivas en los espacios institucionales para la participación de las víctimas.

Adicionalmente, se han identificado aspectos que afectan su desarrollo y que requieren ser atendidos.

- Comprensión diferencial sobre el sentido y alcance de la participación de las víctimas

La comprensión diferencial sobre el sentido y alcance de la participación de la población víctima por parte de algunos actores que intervienen en la política en los tres niveles territoriales deriva en desencuentros alrededor de sus posibilidades.

Si bien el marco normativo delimita la participación de la población víctima como un derecho, basado en los principios de igualdad y democracia participativa, que implica la posibilidad de informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar en el diseño de los instrumentos[146], obligando al Estado brindar las garantías para su goce efectivo; en la práctica no se dispone de un criterio socialmente compartido sobre el carácter vinculante o no de las propuestas y recomendaciones que surgen de la incidencia de la población víctima, lo cual genera expectativas y tensiones que demandan reforzar los canales de diálogo entre los diferentes actores y su conocimiento de la política.

Esta situación se complejiza ante otras dos problemáticas, siendo estas el poco conocimiento que tienen algunos líderes sobre la normatividad y los procesos de

[146] Artículo 2.2.9.1.1, Decreto 1084 de 2015.

planeación y gestión pública y las dificultades para socializar la información de los procesos que se desarrollan desde el nivel nacional al territorial. Lo anterior propicia que en algunas circunstancias la población víctima perciba que no son consideradas sus propuestas y recomendaciones.

- Ajuste integral al protocolo para fortalecer los procesos de articulación y comunicación entre los tres niveles de las mesas de participación

A pesar de los avances en el esquema de conformación de las mesas de participación efectiva, la articulación entre las mesas municipales, distritales, departamentales y nacional no es la más adecuada para que la participación de las víctimas funcione de la manera esperada en el marco del Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Esto debido a la baja articulación entre las mesas de víctimas con otras instancias de participación ciudadana que también pueden promover la garantía y goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado o su articulación con otras políticas de la oferta social de cada nivel de gobierno.

Las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas no disponen de instrumentos que generen formas de comunicación y puntos de encuentro entre los tres niveles de las mesas de participación y entre estas con las administraciones del respectivo ámbito territorial. Así como tampoco se definen los alcances de los procesos de participación de las víctimas en cada nivel de gobierno con el fin de tramitar agendas políticas en cada uno.

Esta situación, ha sido identificada por las organizaciones de víctimas y los miembros de las mesas implica en tanto consideran que la información no está siendo socializada desde lo nacional hacia lo local, con lo cual las articulaciones con el Gobierno nacional y la información sobre el estado de los procesos que giran alrededor de la política se están quedando en la Mesa Nacional de Participación (Unidad para las Víctimas, 2019; Unidad para las Víctimas, 2019).

- Dificultades para garantizar la participación de la población víctima no organizada

A pesar de los esfuerzos realizados por la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas de promover el conocimiento de los derechos y estimular la participación de la población víctima, no se ha definido dentro del protocolo una herramienta que permita la intervención de las víctimas que no hacen parte de procesos asociativos.

Adicionalmente, esto puede conducir a que las víctimas que no hacen parte de los procesos organizativos que asumen la representación en las mesas de participación

efectiva de las víctimas, no sean incluidos en primera línea en las gestiones de estos espacios para acceder a las ofertas sociales, económicas y políticas que puedan tramitar las mesas frente a las instituciones municipales departamentales y nacional.

- Mayor acompañamiento de los entes de control en el nivel territorial

A partir de la consulta de los informes de la Comisión de Seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas se ha establecido la no consideración e incorporación por parte de algunas entidades territoriales de las obligaciones relacionadas con el otorgamiento de las garantías para la participación de la población víctima y de los costos que esto supone, situación que ha generado dificultades para hacer efectivo este derecho.

La falta de procesos sancionatorios (disciplinarios y/o fiscales) a las administraciones municipales que de manera deliberada desconocen las obligaciones que les impone la Ley 1448 de 2011, los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y los demás decretos reglamentarios de los procesos de participación de las víctimas, deja sin seguimiento el actuar de la institucionalidad que no incluyan en sus instrumentos de planeación los recursos necesarios para garantizar la participación efectiva de las víctimas.

- Falta de renovación de liderazgos al interior de las mesas de las víctimas

La permanencia de los mismos miembros en las mesas de víctimas por varios periodos no permite procesos de renovación de los liderazgos e impide que se generen nuevas formas de articulación al interior de las mesas, de estas con las de otros niveles de gobierno y con otras instancias con las cuales deben generar procesos de articulación.

La continuidad de algunos de los miembros de las mesas de participación de víctimas genera situaciones de persistencia en los conflictos existentes en su interior, los cuales podrían terminar agudizando. Asimismo, esta situación ha generado que no existan agendas novedosas e innovadoras para superar los conflictos existentes al interior de la mesa y con otras instancias con las cuales tenga articulación.

La falta de renovación de liderazgos en las mesas de participación pone en evidencia que algunos representantes, no generan una agenda colectiva o representativa de las víctimas municipales, departamentales y nacionales, y tienen una agenda personal.

Es importante los conflictos al interior de las mesas dejando se tramitan por la intervención de las entidades territoriales y las secretarias técnicas de las mesas.

- Riesgos y amenazas para las víctimas que ejercen participación

Los miembros de las mesas de participación de víctimas están expuestos a riesgos y amenazas por la visibilidad adquirida en el ejercicio de su derecho a participar, en contextos donde se mantiene la presencia de actores armados.

Las amenazas recibidas por algunos miembros de las mesas, en su condición de líderes sociales, afecta el desarrollo de sus responsabilidades y desincentivan el interés de intervenir en estos escenarios o limita su accionar como defensores y promotores del reconocimiento de los derechos de las víctimas.

A pesar de la expedición de medidas en materia de prevención y protección ante los riesgos a los que se encuentran expuestos los líderes de la población víctima, se requiere mayor celeridad y efectividad en su implementación, ya que las falencias que se presentan inciden negativamente en el ejercicio de la representación y se convierte en un desincentivo a la participación y por lo tanto, de la implementación de la Política Pública para las Víctimas

Las víctimas mencionan las dificultades de articulación entre los procesos de implementación de medidas de prevención y protección a los líderes de población víctima que limitan el ejercicio de participación de estos, principalmente en zonas donde predomina la permanencia de actores armados.

- Barreras de comunicación entre las mesas de víctimas y las entidades gubernamentales

De acuerdo con la percepción de la población víctima y sus pronunciamientos se establece que las herramientas de que disponen los representantes de víctimas para obtener una respuesta oportuna de las entidades del SNARIV son limitadas, pues en algunos casos se presenta falta de atención a las peticiones, quejas y propuestas que formulan las organizaciones y representantes de víctimas, lo que incide negativamente en la confianza de los representantes en las mesas en las instituciones y en el fortalecimiento de las mesas como actores políticos.

- Falencias en el apoyo técnico, seguimiento y evaluación de las garantías de participación

Existen limitaciones en el apoyo técnico que brinda el Ministerio Público, así como en su intervención en el seguimiento y evaluación a las garantías de participación. A nivel municipal, la capacidad de las Personerías como Secretarías Técnicas de las Mesas de Participación se ve limitada por su dependencia de los recursos que brinde la administración local, presentándose en algunas entidades territoriales un bajo apoyo al respecto.

- Retos frente al pago de incentivos

Los incentivos establecidos para el funcionamiento y desarrollo de las actividades de las Mesas de Participación requieren de una regulación y estandarización que si bien tome en cuenta el factor territorial y las distancias a recorrer por cada miembro de las mesas, no se presenten costos por fuera de los valores reales y sujetos a la percepción de cada persona.

- Deficiencias en la sistematización y documentación de los procesos de elección, planeación, ejecución y seguimiento

La sistematización y documentación de los procesos de elección de las mesas y de planeación y ejecución de planes de trabajo y de seguimiento a la política pública a nivel local es deficiente y no permite la trazabilidad de los procesos y el empalme a quienes llegan a estas instancias. Las secretarias técnicas de las mesas no están efectuando un adecuado proceso de gestión documental de las sesiones, compromisos y acciones desarrolladas por las Mesas de Participación efectiva a nivel territorial, lo cual impide el seguimiento a estos procesos, así como desarrollar empalmes adecuados entre los diferentes periodos de las mesas.

- Articulación entre las instancias de participación de la Ley 1448 de 2011 y del SIVJRNR

No se presenta una articulación entre las instancias de participación creadas en el marco la Ley 1448 de 2011, con las establecidas en el Acuerdo de Paz (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición), en cuanto a las mesas de participación.

- Articulación con otros procesos de los mecanismos de reparación

Los miembros de las mesas de víctimas no se articulan con otros procesos participativos que se adelantan en el marco de la implementación de los mecanismos de reparación. No existe una articulación de las mesas municipales y departamentales con los sujetos de reparación colectiva, en particular con sus Comités de Impulso y con las autoridades étnicas en los procesos de retorno colectivo, lo cual interfiere en que estos procesos sean considerados en la definición del PAT y de sus ajustes anuales.

- Fortalecer la asistencia técnica que se brinda a las Víctimas en el marco de las mesas de participación

Las Mesas de Participación de víctimas no ejercen control a la gestión de las autoridades locales y veeduría ciudadana. El poco conocimiento de los miembros de las mesas de víctimas sobre los procesos de planeación y presupuestación pública, y frente a cómo ejercer control ciudadano limitan la capacidad de que las mismas puedan ejercer una veeduría ciudadana frente a la forma como se están invirtiendo los recursos dirigidos a esta población.

- Dificultades para ejercer control y sanciones sobre las conductas inadecuadas en las que incurren los miembros de las mesas de víctimas

Los Comités de Ética como mecanismos para sancionar conductas inadecuadas, son un mecanismo que presenta limitaciones a la hora de sancionar las situaciones de incumplimiento del rol para el cual fueron elegidos los miembros de las mesas de víctimas, cuando se presenta participación indebida en política, agresiones y prácticas inadecuadas en la articulación con organizaciones de víctimas, las administraciones locales, entidades del Gobierno nacional y del Ministerio Público; puesto que estas instancias, no cuentan con herramientas al respecto, pues como estas personas no ostentan calidad de servidores públicos, los órganos de control no pueden intervenir.

2 Ajustes institucionales. Una institucionalidad para las víctimas

2. Ajustes institucionales. Una institucionalidad para las víctimas

La institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011 para la implementación de la Política Pública de Víctimas permitió la creación y articulación de una serie de instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que junto con las instancias de coordinación, tiene como propósito brindar un marco de acción eficiente y focalizado en las víctimas. De esta forma, se construyó una estructura institucional que asumió las funciones de las instituciones creadas previamente[147]. Estas nuevas instituciones como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, existen para fortalecer la atención integral a las víctimas, y sentaron los cimientos para ampliar la escala de las intervenciones de forma coordinada[148].

Así, se torna relevante indicar que la Ley 1448 de 2011 configuró una institucionalidad especialísima en implementar las medidas de garantía de derechos a las víctimas. Esta configuración estatal ha permitido superar las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y además, se constituye en una institucionalidad decidida en desarrollar, con criterios de sostenibilidad, las medidas de política pública. Siendo así, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas habilitó un escenario adecuado para garantizar a lo largo de la casi una década de implementación de la Ley 1448 de 2011, un impacto positivo en el goce efectivo de derechos de las víctimas y se consolida como sistema fortalecido al servicio de estas.

Las experiencias en articulación nación- territorio, junto con la determinación de acciones específicas en favor de las víctimas, así como su articulación con la oferta social del Estado, permiten concluir la existencia de todo un Sistema de entidades gubernamentales y de otros niveles que, (i) diseñan, (ii) planifican, (iii) ejecutan acciones y, (iv) hacen seguimiento a la política, consolidándose como

[147] Derivadas de las Leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 975 de 2005 y del Decreto 1290 de 2008 y asumiendo competencias de Acción Social de la Presidencia de la República y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

[148] El análisis realizado toma como insumos la normatividad que desarrolla la Ley 1448 de 2011, siendo el Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, uno de los más importantes en materia institucional. También tiene en cuenta los balances de la Política Pública de Víctimas realizados por las entidades del SNARIV, decisiones de la Corte Constitucional, informes de gobierno, informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV), así como las entrevistas a profundidad hechas a actores clave de la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación. Esta metodología se basa en la Investigación Acción Participativa.

una estructura estatal sin referente en el mundo, cuyo objetivo fundamental es el de asegurar la garantía de derechos de las víctimas.

Lo anterior se torna relevante en el escenario de mecanismos transicionales de protección de derechos, pues, en consideración de la Corte Constitucional, el programa administrativo de reparación integral junto con su estructura orgánica, se constituyen en el componente de reparación integral del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación Integral y Garantías de No Repetición creado tras la firma del Acuerdo de Paz. Por ello, en los siguientes años de implementación la articulación de los dos Sistemas será fundamental para asegurar el cumplimiento de las expectativas de las víctimas, la implementación de nuevas fuentes de financiación de las medidas de reparación, las cuales deberán integrar a los victimarios en la contribución efectiva de acciones reparadoras y finalmente, la implementación de la política con criterios de racionalidad, gradualidad y sostenibilidad fiscal.

Descripción del componente y diagnóstico

i. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)

El artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el SNARIV, el cual está compuesto por el conjunto de entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la ley mencionada. El artículo 160 enumeró 30 entidades del orden nacional que originalmente conformaron el SNARIV. Sin embargo, durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 algunas de las entidades listadas han sido reemplazadas por otras, o el sector al que pertenecen se ha reorganizado.

El artículo 160 también establece que formarán parte del SNARIV las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de esta Ley..

El artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 también establece que el SNARIV estará conformado en el nivel territorial por los Departamentos, Distritos y Municipios, las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios, la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel y el Programa Presidencial Contra

las Minas Antipersonal (actual Acción Integral Contra Minas Antipersonal ubicada en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz[149]) y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (hoy Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales[150]), así como las demás organizaciones que participan con acciones.

Los principales objetivos de las entidades del SNARIV como parte del sistema son: la formulación e implementación de la política pública de víctimas; la adopción de medidas de atención que faciliten el acceso a los derechos a la verdad, justicia y reparación; la adopción de medidas de asistencia para el restablecimiento de derechos; adopción de medidas de reparación; la adopción de planes y programas; atención integral y garantía de derechos humanos y DIH; la gestión y canalización de recursos para la atención, asistencia y reparación; coordinación interinstitucional; la flexibilización de la oferta; la implementación de una plataforma de información para el monitoreo, seguimiento y evaluación; el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, y la coordinación nación- territorio[151].

El SNARIV se constituyó como un andamiaje institucional intersectorial, en los ámbitos nacional y territorial, con inclusión de la Mesa de Participación de Víctimas en todos los niveles. Al conformar un sistema, los diferentes sectores sociales se fortalecieron para avanzar en la implementación de acciones enmarcadas en la Política Pública de Víctimas, con el objetivo de garantizar los derechos de Subsistencia Mínima (SM) y de Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 12). Este modelo buscó evitar duplicidad de funciones y garantizar continuidad en los esfuerzos estatales (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 13). El SNARIV fue creado para que las entidades nacionales y territoriales fortalecieran la cobertura, pertinencia y calidad de sus servicios y productos, ajustándolos tanto a las dinámicas y exigencias de los procesos de Justicia Transicional, como a las garantías de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de todas las víctimas.

- Órganos de dirección y coordinación del SNARIV

El SNARIV cuenta con dos instancias en el orden nacional: El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, que cuenta además con los Subcomités Técnicos, y la Unidad para las Víctimas. Por otro lado, en el orden

[149] Decreto 1784 de 2019, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Artículo 30"
[150] Decreto 1784 de 2019, Artículo 18, numeral 18.
[151] Ley 1448 de 2011, artículo 161.

territorial, con los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT); y como se presentó en el capítulo anterior - participación, la Mesa Nacional de Víctimas y mesas de víctimas en general (departamental y municipal), dado juegan un papel importante en la estructura del SNARIV

Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas

El Comité Ejecutivo es la máxima instancia de decisión del SNARIV y está encargado de diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención y reparación integral a las víctimas[152]. El Comité Ejecutivo está conformado por el presidente de la República quien lo encabeza, los ministros del Interior, Justicia, Hacienda, Agricultura y los directores del DNP, Prosperidad Social (anterior Acción Social) y de la Unidad para las Víctimas.

Dentro de sus principales funciones se encuentran: el diseño y adopción de políticas, la adopción del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral, la gestión de recursos para el SNARIV, la definición de los instrumentos de coordinación y el seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

Entre 2011 y 2019, el Comité sesionó 10 veces bajo el liderazgo del Presidente de la República. En dichas sesiones se destacan los siguientes logros: la aprobación de la reglamentación de la Ley de Víctimas contenida en el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015); la propuesta de Documento CONPES 3712 de 2011 que contiene el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV; la actualización del RUV; la formulación de indicadores de atención y reparación para la población víctima de desplazamiento forzado; la estrategia articulada de reparación y enfoque territorial; el Plan de Superación del Estado de Cosas Inconstitucional 2017-2018; la Medición de la Subsistencia Mínima y la Superación de la Situación de Vulnerabilidad para población desplazada; el Programa de Reparación Colectiva como aporte a la construcción de paz; la actualización de Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas; el Plan de Financiación según el universo actual de víctimas y lo relativo al Acuerdo Final de Paz (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 39 y 40).

En su última sesión llevada a cabo el pasado 28 de octubre de 2019, se abordaron los siguientes temas: superación de la situación de la situación de vulnerabilidad; acciones en el marco de la articulación entre la política de atención a víctimas y la política de estabilización; socialización del sexto informe de seguimiento al

[152] Ley 1448 de 2011, Artículos 162, 164 y 165.

Congreso de la República 2018 – 2019, elaborado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. (Unidad para las Víctimas, 2019).

Subcomités Técnicos

El Comité Ejecutivo cuenta con Subcomités Técnicos para el diseño de la política pública, que son grupos de trabajo interinstitucionales, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Actualmente los subcomités son los siguientes: Coordinación Nacional y Territorial; Sistemas de Información; Atención y Asistencia; Medidas de Rehabilitación; Reparación Colectiva; Restitución; Indemnización Administrativa; Medidas de Satisfacción; Prevención, Protección y Garantías de no Repetición y Enfoque Diferencial. El Comité Ejecutivo tiene la potestad de conformar nuevos subcomités o ajustar los existentes, para garantizar el adecuado diseño e implementación de la política pública de víctimas.[153]

Tienen como funciones principales, acoger las orientaciones técnicas que imparta la Unidad para las Víctimas como coordinador del SNARIV; formular sus respectivos planes operativos anuales y remitirlos a la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo; definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción; establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación derivadas de la Ley 1448 de 2011 [154]

Como parte de sus funciones, la Unidad para las Víctimas ha diseñado metodologías e instrumentos de planificación estandarizados para el desarrollo de los Subcomités, y ha establecido criterios para su funcionamiento, tales como: enfoque sistémico en relación con las diferentes competencias institucionales; canales de comunicación a través de la secretaría técnica de cada subcomité; manejo racional de recursos; enfoque diferencial en los diferentes componentes de la política. En todos los Subcomités participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, salvo en el subcomité de enfoque diferencial en el que participan seis.

[153] Lo anterior de acuerdo con el artículo 2.2.8.1.4. Ley 1448 de 2011, artículo 165, parágrafo 1 y Decreto 1084 de 2015,
[154] Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.8.1.5.

El funcionamiento de los 10 Subcomités ha arrojado resultados estratégicos importantes, los cuales se resumen a continuación: (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 39 - 45).

Tabla 56. Logros estratégicos de los subcomités técnicos

Subcomité	Principales logros
1. Asistencia y atención	• Formulación de rutas por cada medida de atención y asistencia. • Adopción de un modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. • Divulgación de mecanismos de entrega de auxilio funerario. • Fortalecimiento ruta del PAPSIVI. • Participación de víctimas en Plan Decenal de Salud Pública. • Articulación intersectorial de procesos frente a la violencia de género y la violencia sexual en el conflicto armado. • Socialización de los protocolos de atención a tomas por vías de hecho.
2. Medidas de satisfacción	• Operativización de la medida de exención de la prestación del servicio militar obligatorio. • Adopción de la Guía de Medidas de Satisfacción. • Adopción de la Guía de lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público. • Adopción de la Guía de lineamientos sobre la creación y apropiación social de lugares de memoria.
3. Reparación Colectiva	• Acompañamiento en formulación de planes de reparación colectiva • Seguimiento e incidencia a proyectos de inversión. • Formulación de Lineamientos técnicos para medidas de satisfacción en reparación colectiva. • Posicionamiento de la estrategia de planes de reparación colectiva con organizaciones de mujeres. • Priorización de oferta para los planes de reparación formulados desde la CNRR. • Socialización de la Estrategia “Entrelazando” sobre rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social. • Propuesta del Protocolo de articulación institucional y rol de los sujetos de reparación colectiva.
4. Indemnización administrativa	• Aprobación del Protocolo de entrega de indemnización en el marco de decretos étnicos. • Adopción de la Ruta para entrega de indemnización población desplazada. • Adopción del Protocolo de entrega de indemnización. • Adopción de los Criterios para indemnización administrativa para sujetos colectivos pertenecientes a comunidades étnicas.

Subcomité	Principales logros
	• Formulación de los Lineamientos del programa de acompañamiento a NNA. • Aprobación de la Metodología de educación financiera para adolescentes. • Aprobación de la Metodología de educación financiera para afrodescendientes. • Realización de los acuerdos con diferentes entidades para focalización de oferta en el programa de acompañamiento
5. Prevención, protección y garantías de no repetición	• Formulación Lineamientos de la Política Pública de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. • Realización del Encuentro Nacional de Representantes de Víctimas. • Adopción del procedimiento de protección de derechos patrimoniales de bienes inmuebles. • Realizar asistencia técnica a entidades territoriales.
6. Rehabilitación	• Diseño y publicación de directrices de enfoque psicosocial. • Diseño e implementación del “Programa de Atención Integral y Salud Integral a Víctimas”. • Adopción de Lineamientos de formación de talento humano y autocuidado a funcionarios del sector salud. • Socialización de la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal. • Socialización de la “Estrategia Entrelazando”.
7. Restitución	• Análisis de retos y recomendaciones para la política pública de vivienda en el marco de la restitución de vivienda urbana y rural. • Desarrollo del módulo de capacitación en medidas financieras que incluye líneas de crédito y redescuento para víctimas de Bancóldex, Finagro y Banco Agrario. • Promoción y divulgación con entidades territoriales de líneas de crédito de Bancóldex, Finagro y Banco Agrario y garantías especiales del Fondo Nacional de Garantía y Fondo Agropecuario de Garantías. • Socialización de recomendaciones de política del DNP en materia de restitución de tierras. • Fortalecimiento de la Mesa Étnica en materia de restitución de derechos territoriales. • Fortalecimiento de la gestión posfallo del proceso de restitución de tierras. • Fortalecimiento a los subcomités de restitución de tierras departamentales.
8. Coordinación nacional territorial	• Análisis de la información reportada por las entidades territoriales en el RUSICST y sistematización de la información de implementación de la política.

Subcomité	Principales logros
	• Definición de agendas estratégicas entre ministerio de Interior y la Unidad para las Víctimas para la territorialización de la política en ciudades capitales. • Vinculación de las entidades territoriales a través de federaciones y asociaciones para mejorar la coordinación nación territorio. • Posicionamiento del enfoque territorial en diferentes espacios de coordinación. • Estrategia con nuevos mandatarios para incorporar la política de víctimas en los planes territoriales de desarrollo. • Diseño e implementación de la estrategia de corresponsabilidad. • Estrategia de intervención diferenciada de asistencia técnica territorial.
9. Diferencial	• Visibilización y transversalización del enfoque diferencial. • Articulación con sistemas y/o políticas diferenciales (discapacidad, primera infancia, juventud). • Realización de seguimiento al CONPES 3784 de 2013. • Creación Sistema de seguimiento del enfoque diferencial. • Formulación de los lineamientos de enfoque diferencial para cada uno de los grupos de especial protección. • Adopción de las herramientas pedagógicas para la materialización de acciones de enfoque diferencial. • Desarrollo del Curso de autoformación virtual para las entidades del SNARIV.
10. Sistemas de información	• Desarrollo de la Línea base del RUV. • Adopción del lineamiento para el intercambio de información en el marco de Ley de Habeas Data y Ley de Transparencia. • Consolidación de los canales de transmisión de datos entre los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Prosperidad Social e ICBF.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con datos de Gobierno de Colombia, 2018.

Unidad para las Víctimas

La Unidad para las Víctimas fue creada por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011. Es una unidad administrativa especial del orden nacional[155], adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social[156]. Se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado a la población víctima, de articular a las entidades que hacen parte del SNARIV, promover la participación de las víctimas y garantizar la operación de la Red Nacional de Información y del Registro Único de Víctimas.[157]

La designación de una entidad especializada como la Unidad para las Víctimas en la coordinación del SNARIV, buscó crear una mayor armonización en las acciones y mejores procesos de articulación en los diferentes niveles de gobierno (Unidad para las Víctimas & Econometría, 2016, pág. 13). A través de la Unidad para las Víctimas, el SNARIV cuenta con herramientas de coordinación y articulación, con un constante acompañamiento técnico y con recursos que progresivamente han ido en aumento. De esta manera se configura como un sistema institucional único en el mundo (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 6-7).

A partir de su creación, la Unidad para las Víctimas convocó a las entidades del SNARIV para definir su estructura funcional y planes de trabajo en articulación con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, el cual está compuesto por las políticas, lineamientos, procesos, planes, instituciones e instancias incluidas en los Decretos 4800 y 4829 de 2011, 790 de 2012 así como en los documentos CONPES 3712 de 2012 y 3726 de 2012158.

En 2016, la Unidad para las Víctimas elaboró una matriz de competencias institucionales derivadas de la Ley 1448 de 2011, la cual incluye, la etapa de la política en que interviene cada entidad, las competencias, los componentes y el

---

[155] Decreto 4802 de 2011, Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

[156] Decreto 4157 de 2011, Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este cambio se hizo para fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima del conflicto armado, garantizando la presencia del Estado como parte de una estrategia de consolidación territorial.

[157] En virtud del Decreto 4802 de 2011, La Unidad para las Víctimas cuenta con una Dirección de Gestión Interinstitucional, uno de cuyos objetivos es el de coordinar las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la implementación de la política pública de víctimas. También cuenta con una Subdirección Técnica de la Coordinación del SNARIV, que implementa las acciones de coordinación y una Subdirección de Coordinación Nación – Territorio, a cargo de implementar la estrategia de articulación de la oferta pública de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los componentes de la política.

[158] Véase artículo 2.2.8.1.10 del Decreto 1084 de 2015, Sector de Inclusión Social y Reconciliación

derecho al cual contribuye. Esta matriz es actualizada periódicamente por la Unidad para las Víctimas y constituye una guía para orientar la actuación de la entidad.

Se destaca también el haber logrado la participación efectiva de la población víctima en el marco de las instancias de coordinación, a través de los diferentes subcomités (Unidad para las Víctimas, 2016). Dentro de los logros es importante remitirse a los resultados ya enunciados en cada componente de política los cuales serían imposible haberlos logrado de manera autónoma sin la función coordinadora de la Unidad para las Víctimas con las entidades del orden nacional y local; sin embargo en materia institucional y de manera enunciativa se identifica i) haber impulsado el Comité Ejecutivo; ii) certificar anualmente las entidades del orden nacional; iii) elaborar periódicamente las guias territoriales como "Guía para el Funcionamiento del CTJT" y "Guía para la formulación y adopación del Plan de Acción Territorial" entre otras, han sido herramientas prácticas para las Entidades Territoriales; iv) implementar la estrategia *Todos somos Sistema* con el fin de articular y coordinar acciones entre los Subcomités Técnicos Nacionales y territoriales y los CTJT y mejorar los procesos de atención y reparación; y v) generar espacios como lo es el GRAN SNARIV.

- Mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación

Para orientar a las entidades nacionales y territoriales para la formulación, ejecución e implementación de la política pública de víctimas, se han desarrollado diferentes mecanismos y estrategias de articulación institucional, así como instrumentos de planeación y seguimiento, entre los que cabe mencionar, a) Plan de acción de las entidades nacionales, b) Plan de fortalecimiento institucional, c) Certificación a la regionalización indicativa del presupuesto nacional, d) Certificación Nacional a la contribución al Goce Efectivo de Derechos de la población Víctima, y, e) Certificación territorial. A continuación, se describen cada uno de estos instrumentos y sus principales logros.

Plan de acción de las entidades nacionales

El Plan de Acción es un instrumento de planeación anual que permite identificar los objetivos y metas que cada una de las entidades nacionales debe cumplir, de acuerdo con sus competencias, en relación con la política pública de víctimas, para cada vigencia fiscal. La Unidad para las Víctimas desde el año 2012, definió los lineamientos para la formulación de dichos planes, así como unos indicadores que se han ido ajustando con base en insumos provenientes de

la Corte Constitucional[159], la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, la Estrategia de Corresponsabilidad (Unidad para las Víctimas & Econometría, 2016) [160], los decretos Ley étnicos y el Acuerdo Final de Paz. También se ha dado a las entidades orientaciones estratégicas adicionales, tal y como, tener en cuenta los proyectos de inversión regionalizados por la entidad; la contribución a los objetivos y acciones de los subcomités de los cuales forma parte; la caracterización de la oferta y el acceso efectivo a la misma; la contribución al cierre de los planes de reparación colectiva y, la aplicación de lineamientos de enfoque diferencial.

En cuanto a la estructura de los planes de acción, actualmente se encuentra organizada alrededor de cuatro líneas temáticas: fortalecimiento institucional, programación de recursos, oferta institucional e intercambio de información, cada una de ellas desagregada en metas de gestión y metas de resultado (Unidad para las Víctimas, 2019).

El plan de acción contribuye a la articulación de instancias del orden nacional con el orden territorial y se pueden identificar los proyectos de inversión regionalizados por entidad. Para identificar los avances y riesgos en los planes de acción, se creó la plataforma eSigna[161], la cual se encuentra en funcionamiento desde 2015 (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 14,15 y 23).

Tabla 57. Cantidad de entidades del nivel nacional con Plan de Acción por año 2012 – 2019

Año	Entidades con Plan de Acción
2012	31
2013	35
2014	35
2015	36
2016	35
2017	35
2018	23
2019	31

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2020.

[159] En relación con la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional establecido en la Sentencia T-025 de 2005.
[160] Véase Decreto 2460 de 2015, "por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación".
[161] Esta plataforma también permite hacer seguimiento a los planes operativos, los planes de fortalecimiento institucional, la certificación y al PAT.

La implementación de los diferentes planes de acción permite hacer seguimiento a la Política Pública de Víctimas y retroalimentar la toma de decisiones.

Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI)

Con el fin de que las instituciones con competencias frente a la política pública de víctimas se prepararen para su implementación, se creó el Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI). Desde la Unidad para las Víctimas se realizaron diagnósticos y se definieron, concertaron y socializaron lineamientos estratégicos, técnicos y procedimentales para los PFI. Estos fueron formulados a mediados de 2012, periodo en el que las entidades del SNARIV estaban haciendo transición de la política de población desplazada a la política de víctimas, por lo que se presentaron dificultades en materia de indicadores para la medición del seguimiento y soportes de las actividades. Estas falencias fueron objeto de fortalecimiento en los PFI 2012-2014, periodo en el que se formularon indicadores más acordes con las nuevas tareas misionales (31 entidades) y, con base en la evaluación de este periodo, se formuló el PFI 2015-2018 (33 entidades). El PFI permitió que se comprendiera la política pública de víctimas en cada entidad y que se dispusiera de talento humano específico para el tema. La metodología utilizada fue la de un enfoque sistémico basado en un modelo de operación por procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y evaluación (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 17-18).

Realizando una evaluación del proceso de avance en los PFI de las entidades del SNARIV se tiene que, el 100 % se comprometió a fortalecer el proceso de planeación en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2012-2021; el 85 % acogió el modelo de operación por procesos; el 88 % se comprometió a fortalecer la estrategia de comunicación institucional, orientada a la divulgación de las acciones; el 48 % requirió fortalecer la interacción con las víctimas; el 64 % necesitó mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas y proyectos; el 70 % requirió flexibilizar la oferta programática; el 85 % necesitó optimizar la atención y seguimiento a los procesos de recepción, atención y respuesta de las acciones judiciales y las peticiones, quejas y reclamos interpuestos por las víctimas; el 76 % requirió fortalecer la gestión documental; el 73 % debió fortalecer el recurso humano; el 36 % necesitó fortalecer los recursos físicos y logísticos; el 91 % necesitó mejorar las estrategias de interoperabilidad y gobierno de datos para lograr la conectividad de sus sistemas de información con la Red Nacional de Información; finalmente, el 82 % necesitó fortalecer un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 18 y 19).

Certificación a la Regionalización indicativa del presupuesto nacional

La Unidad para las Víctimas certifica durante cada vigencia la regionalización de los proyectos de inversión que formulan las entidades del orden nacional, que conforman el SNARIV y que cuentan con proyectos específicos para la atención y reparación integral a las víctimas. Con ello, se busca orientar los recursos de inversión hacia los territorios con mayores necesidades identificadas en la población víctima y contribuir a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad. Para facilitar la regionalización, la Unidad para las Víctimas y el DNP facilitan una metodología de regionalización (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 17-18). Los resultados de la certificación de los proyectos se presentan a continuación.

Tabla 58. Entidades y proyectos certificados por año. 2015 – 2019

Año	Entidades certificadas	Proyectos certificados
2015	24	84
2016	21	86
2017	24	104
2018	22	72
2019	25	80

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2020.

Certificación Nacional a la contribución al Goce Efectivo de Derechos de la población víctima

La Unidad para las Víctimas realiza el proceso de certificación del orden nacional. La metodología se ha basado en diferentes insumos conforme a las competencias y acciones adelantadas y diferentes criterios: i) planeación estratégica y presupuestal; ii) ejecución de acciones para la implementación de la política pública; iii) subcomités: asistencia a las sesiones de acuerdo con la Ley 1448 de 2011; iv) índice de goce efectivo de derechos, resultado de la medición realizada con la batería de indicadores; v) seguimiento Indicadores Plan Nacional de Desarrollo y CONPES; vi) cumplimiento de las sentencias de justicia y paz; vii) reparación colectiva; viii) ejes transversales (Participación, Sistemas de Información y Enfoque Diferencial), entre otros. Es también una herramienta de priorización y focalización de acciones con el fin de hacer un balance sobre su efectividad (Gobierno de Colombia, 2018, págs. 20-21).

Como resultado se ha ubicado a cada una de las entidades en diferentes categorías, de acuerdo con la relación entre acciones adelantadas y competencias señaladas

en el marco jurídico y normativo: cumplimiento, avance, estancamiento o incumplimiento, negligencia o falta de voluntad manifiesta.

Tabla 59. Entidades certificadas por año 2012 - 2018.[162]

Años	Entidades certificadas
2012	35
2013	35
2014	35
2015	34
2016	36
2017	36
2018	37

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2020.

Para la Unidad para las Víctimas la certificación es una forma de reconocimiento a la contribución de las entidades en la ejecución de la política pública. El proceso de certificación muestra el nivel de avance de las entidades, alcanzando progresivamente mejores resultados en su contribución al goce efectivo de derechos. El aspecto central de la misma son los criterios de calificación, los cuales han ido evolucionando año a año (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 23).

Certificación Territorial

La certificación territorial busca medir la contribución de los departamentos, distritos y municipios en las acciones de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, que lleven al goce efectivo de sus derechos. Su alcance consiste en identificar, evidenciar y reconocer en qué entidades territoriales se tienen avances, fortalezas, debilidades y necesidades frente a las disposiciones de ley en cada vigencia. Es también una herramienta de priorización y focalización de acciones con el fin de hacer un balance sobre su efectividad (Unidad para las Víctimas, s.f.).

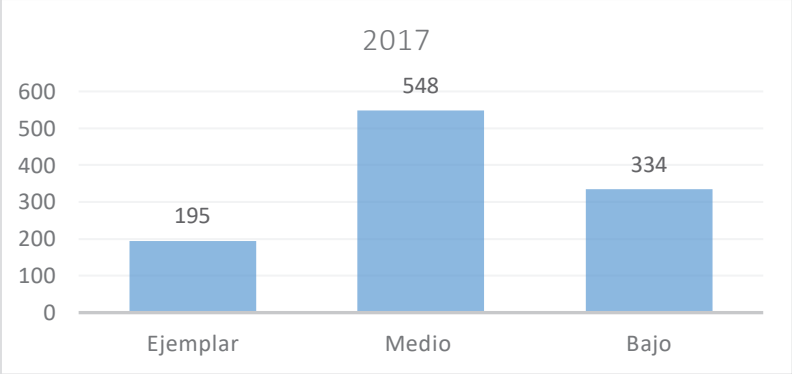
Desde el año 2009 y con ocasión del Auto 008 de la Corte Constitucional, se viene realizando el proceso de certificación. Es importante resaltar que el principal logro de la certificación territorial ha sido evidenciar el cumplimiento de las competencias de las gobernaciones y alcaldías en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de la política pública de víctimas. A su vez, el proceso

[162] La Unidad para las Víctimas certifica a las entidades anualidad vencida, siendo la última certificación la realizada en el año 2019, en lo correspondiente al año 2018.

de certificación territorial ha logrado adaptarse año a año a la coyuntura de las entidades territoriales, para así contar con una medición objetiva de la contribución al goce efectivo de los derechos a las víctimas (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 24).

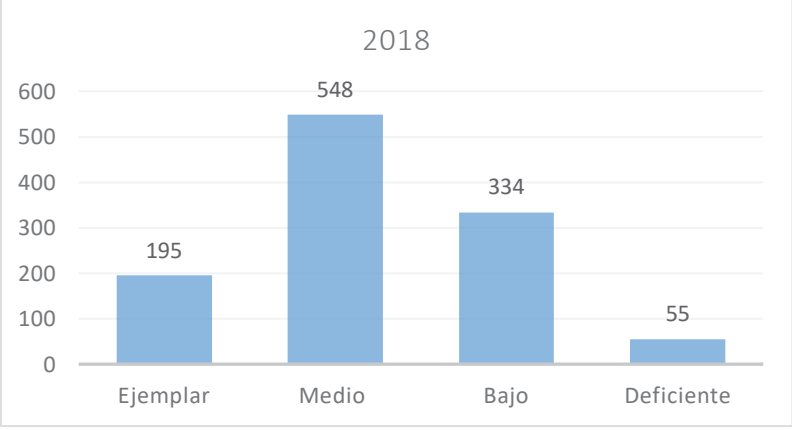
Cada año, a partir de 2012, se implementan las mismas fases, variando en los criterios con los cuales se mide la contribución de las entidades dependiendo del momento de la política pública de víctimas en la determinada vigencia. La socialización de estos criterios se realiza en el marco de las jornadas de asistencia técnica territoriales, en las cuales se presentan los criterios para la medición del año en curso, junto con los tiempos de entrega de soportes.

Ilustración 10. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2017, de las 1.133 entidades territoriales.



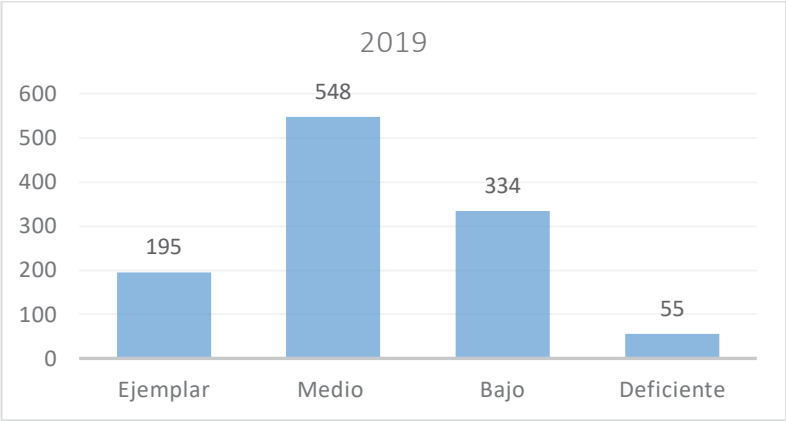
Fuente: Unidad para las Víctimas 2017

Ilustración 11. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2018, de las 1.133 entidades territoriales.



Fuente: Unidad para las Víctimas 2018

Ilustración 12. Resultados de las certificaciones territoriales vigencias 2019, de las 1.133 entidades territoriales.



Fuente: Unidad para las Víctimas 2017

ii. Coordinación Nación – Territorio

La coordinación nación territorio se establece en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su artículo 172, como la estrategia que permite articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, con base en la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Igualmente, establece la necesidad de plantear acciones diferenciales de asistencia técnica a las entidades territoriales de acuerdo con su capacidad institucional y presupuestal que permitan la adecuación de sus planes de atención y reparación a víctimas y, de esta manera,, permitir una asignación efectiva de los recursos.

Para esto, desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial[163,] elaboró anualmente un plan de trabajo de fortalecimiento para brindar orientaciones al territorio sobre las herramientas de planeación y seguimiento, así como los espacios de coordinación que permitieran una adecuada implementación de la política de víctimas.

[163] Conformado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que actuará a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Departamento Nacional de Planeación el Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.8.3.7.

Este trabajo inició con el reto de fortalecer a la nuevas administraciones locales 2012-2015 sobre el conocimiento de la Ley de Víctimas y las herramientas derivadas en su proceso de implementación como lo fueron los Planes de Acción Territorial que contenían los programas, metas y presupuesto para la atención y reparación a las víctimas para el respectivo cuatrienio, que fueran consecuentes con el trabajo realizado con anterioridad por estas administraciones en los Planes Integrales Únicos que abordaban solo a las víctimas de desplazamiento forzado.

Igualmente, sobre la conformación, funcionamiento y operatividad de los espacios de concertación de la política a nivel local a través de los Comités de Justicia Transicional, así como de la apropiación y diligenciamiento de la herramienta de seguimiento a la gestión local, diseñada por el Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas en el marco de la unificación de varios reportes, denominada Reporte Unificado de Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST).

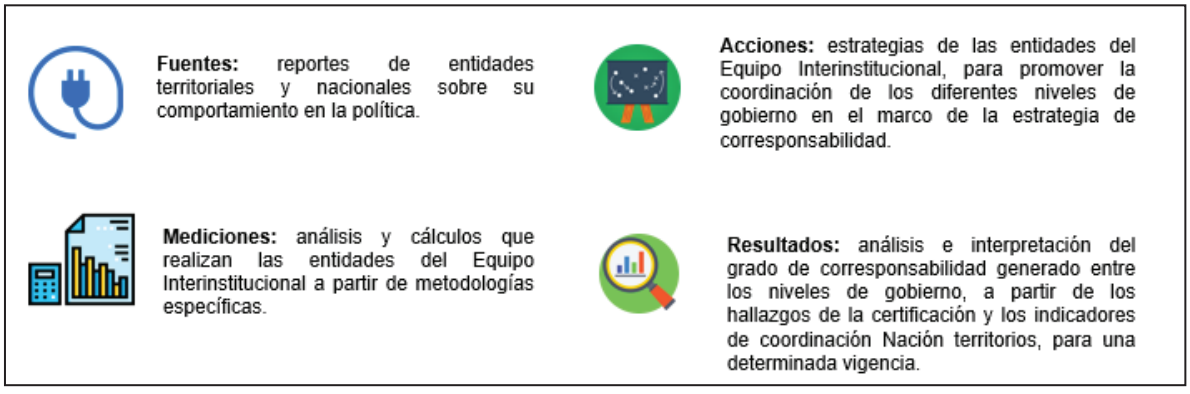
Al cierre de estas primeras administraciones locales que fueron pioneras en la implementación de la Ley, el Equipo Interinstitucional se dio a la tarea de diseñar y poner en funcionamiento una Estrategia que permitiera reglamentar lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 y generar acciones de fortalecimiento para mejorar la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la disposición de mecanismos y herramientas que posibilitarán este fin.

Es así como a través de la expedición del Decreto 2460 de 2015, incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad como un modelo de gestión pública que tiene por objetivo garantizar la coordinación Nación Territorio, para avanzar en la articulación de los tres niveles de gobierno.

Este modelo incorporó el desarrollo de diferentes herramientas para su implementación bajo una lógica de intervención que partieran de lo local a lo nacional, siendo estas: (i) Las Alianzas Estratégicas, (ii) La Delegación de competencias y (iii) La regionalización de la inversión, así como instrumentos para su seguimiento y aplicación dentro de los que se encuentran: (i) el RUSICST, (ii) el PAT, (iii) el Tablero PAT y, (iv) el FUT, sobre los cuales se presentarán los principales resultados en el presente acápite.

En el marco de dicha estrategia, fue previsto establecer un mecanismo de seguimiento que permita monitorear el desempeño de su aplicación en los diferentes niveles de gobierno y la coordinación entre estos. La evolución normativa y jurisprudencial ha ido estableciendo diferentes mecanismos y herramientas cuyo propósito común es aportar al fortalecimiento la articulación Nación Territorio, partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales y de la consecuente necesidad de materializar los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la política pública para las víctimas.

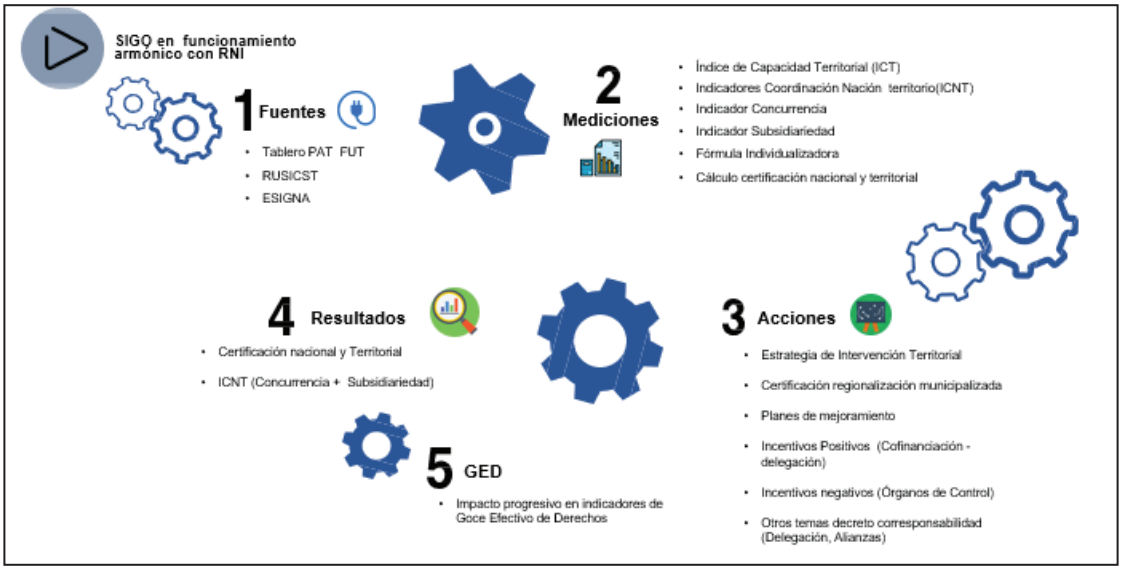
Ilustración 13. Mecanismo de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad



Fuente: Elaboración Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica.

A continuación, se plantea la forma en que se concretan las fuentes de información, herramientas de medición y las acciones que implementan la Nación y el territorio en desarrollo de sus competencias en el marco de la Estrategia de corresponsabilidad de esta política a la fecha.

Ilustración 14. Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica. 2019.



De esta manera, el apartado se divide en dos secciones, la primera corresponde a la coordinación nación territorio en donde se presentan los principales resultados frente a las acciones desarrolladas que materializan la Estrategia de Corresponsabilidad, y que se enmarcan en la Estrategia de Intervención Territorial, las herramientas y mecanismos de información y seguimiento que incluyen los principales resultados de la Estrategia de Nuevos Mandatarios, el mecanismo de coordinación territorio – territorio, la estrategia de enfoque diferencial étnico y la implementación del proyecto de fortalecimiento institucional. Posterior los resultados en términos de medición acorde al modelo de seguimiento que establece la estrategia.

- Estrategias de articulación Nación-Territorio

Estrategia de intervención territorial

El Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial diseñó una estrategia de intervención territorial que permitiera brindar asistencia técnica diferenciada a las entidades territoriales, con el objetivo de fortalecer su capacidad para la implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Para esto, se desarrollaron acciones en diferentes líneas que permitieran generar incidencia en los procesos de planeación territorial, financiación, adecuación institucional, articulación, seguimiento y acceso a la oferta, en general, para que la implementación de la política en lo local contara con mejores insumos.

Esta estrategia parte del hecho de comprender y definir, tanto su naturaleza, como las características propias de la asistencia técnica diferenciada. En primer lugar, la asistencia consiste en "el servicio que se presta para generar y fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de competencias en las entidades territoriales y como tal, mejorar los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la política pública de reparación integral a víctimas del conflicto armado", desarrollando para ello diferentes mecanismos e instrumentos técnicos.

Igualmente, la estrategia se desarrolla principalmente en dos vías:

- Jornadas de capacitación: proporciona conocimientos que le permiten a las diferentes entidades territoriales fortalecer la capacidad para percibir los requerimientos del entorno, trabajar en equipo y atender a las necesidades propias de los diferentes procesos de gestión pública que implican la ejecución de la política de atención y reparación a las víctimas.
- Asesoramiento técnico directo en territorio: proporciona ayuda en el proceso de toma de decisiones, identifica problemas, señala oportunidades de mejora y selecciona cursos de acción.

Tales actividades, son desarrolladas por medio de apoyo directo prestado en el territorio y se orientan a la superación de dificultades, a través de diferentes tipos de intervenciones (virtual, presencial) y categorías (reuniones bilaterales, comités de trabajo, jornadas, etc). Un elemento clave de este tipo de asesoramiento es que se desarrolla in situ, en tal sentido y con el fin de facilitar la oportunidad y pertinencia que debe tener la asistencia técnica diferencial, esta se lleva a cabo por los equipos en territorio que tienen las entidades que integran el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica.

La implementación del proceso de Fortalecimiento Institucional involucra todas las entidades del Equipo, desde sus diferentes competencias y actuaciones a nivel nacional y territorial. La división temática relacionada con las competencias de las diferentes entidades del Equipo Interinstitucional, responden a las necesidades específicas de la clasificación territorial propuesta en términos de:

(i) Ciudades capitales, (ii) Gobernaciones, (iii) Municipios PDET y (iv) Municipios con baja capacidad institucional y alto número de víctimas.

Estrategia Nuevos Mandatarios

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 las entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (EIATT), han venido desarrollando la estrategia de nuevos mandatarios, la cual tiene como objetivo incidir en el ejercicio de planeación territorial para la incorporación de la política pública de víctimas, así como garantizar una adecuada transición y lograr sostenibilidad en los procesos de asistencia, atención y reparación integral para cada periodo de gobierno de los mandatos locales. En este sentido, la estrategia se ha implementado en tres oportunidades, de acuerdo a los periodos de gobierno territorial 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023.

Para el periodo de gobierno 2012-2015, y teniendo en cuenta que se encontraba en proceso de transición de acuerdo a la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011, se realizó el ejercicio de incidencia para la incorporación de la política pública de víctimas en los planes de desarrollo territorial, posteriormente, se valoró esta incorporación en los mismos, y se brindaron las orientaciones para la formulación del Plan de Acción Territorial de acuerdo a los componentes y medidas de la política pública de víctimas. Ejercicio que hizo parte del proceso de certificación territorial 2012.

Para el periodo de gobierno 2016-2019, la Estrategia se diseñó atendiendo los lineamientos y orientaciones de las entidades que conforman el EIATT, con base en el análisis de aprendizajes resultado de cuatro años de acompañamiento técnico a los entes territoriales. Esta estrategia contó con 4 fases como se presenta a continuación:

- Fase I: Inclusión de la política pública de víctimas en los Programas de Gobierno de candidatos a las alcaldías y gobernaciones para el periodo 2016-2019. Desarrollada entre abril y julio de 2015
- Fase II: Acompañamiento técnico a la elaboración de los informes de gestión de la política pública de víctimas 2012-2015. Fase desarrollada entre los meses de septiembre y noviembre de 2015, cuyo objetivo fue orientar y facilitar a los mandatarios salientes en el cumplimiento establecido en la Ley 951 de 2005, para lo cual, se desarrolló la guía de orientaciones técnicas para la entrega de información por parte de los entes territoriales sobre el estado de implementación de la política pública de víctimas. Se resalta que estos

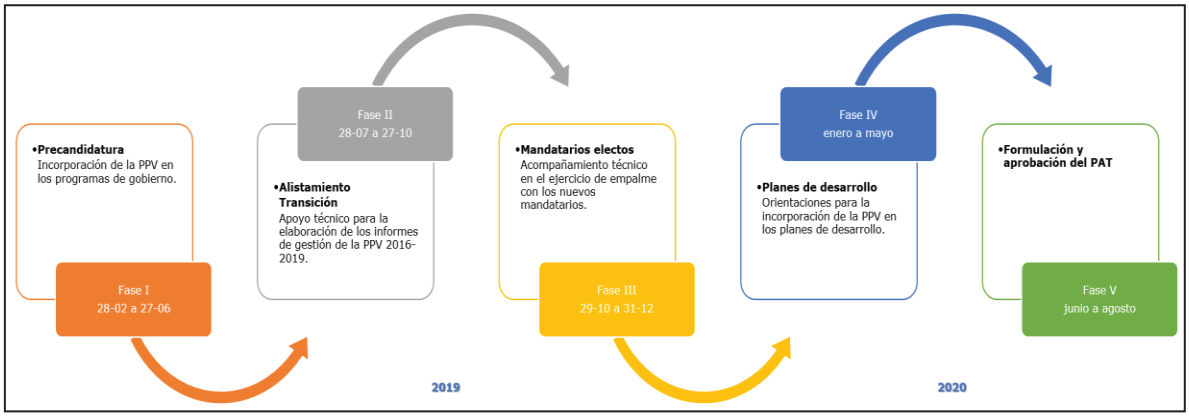
lineamientos fueron acogidos tanto por Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en la Circular Conjunta 018 de 2015, en la cual solicitaron que los informes de gestión contaran con un capítulo específico sobre la PPV, y sugirieron que se realizara bajo los lineamientos establecidos, planteando además fechas de entrega al Ministerio Público, al Comité de Justicia Transicional y Mesa de Víctimas, así como su publicación en página web.

- En total, se realizaron 38 jornadas de asistencia técnica, dirigidas por el Ministerio del Interior y las Direcciones Territoriales de la Unidad para las víctimas, en las que participaron secretarios de gobierno y enlaces municipales de 458 municipios y 20 departamentos de todo el país.
- Fase III: Acompañamiento técnico en el ejercicio de empalme con los nuevos mandatarios para garantizar la sostenibilidad de la política pública de víctimas, fase desarrollada entre 26 octubre y noviembre 30 de 2015.
- Durante el mes de noviembre se realizaron 38 talleres para reforzar mensaje de empalme y certificación territorial en los que participaron alcaldes, secretarios de gobierno, enlaces municipales y oficinas de Control Interno de las alcaldías de 489 municipios en 17 Departamentos.
- Fase IV: Orientaciones para la incorporación de la política pública de víctimas en los nuevos planes de desarrollo territorial, fase ejecutada entre octubre 15 y diciembre 31 de 2015. El Gobierno Nacional, por medio del EIATT, estructuró los lineamientos técnicos sobre la incorporación de las medidas de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas en los planes de desarrollo territorial tanto en la parte estratégica como en el plan de inversiones.
- Lineamientos que se socializaron en eventos como el Gran SNARIV, evento Banco de gestión de proyectos y encuentro especial para Planes Integrales de Reparación Colectiva, y Planes de Retorno que permitieron realizar un proceso de incidencia mucho más personalizado, además de que los alcaldes conocieran de cerca algunos de los procesos y estrategias adelantadas por la Unidad para la Víctimas.

Así mismo, para el actual periodo de gobierno 2020-2023 se ajustó la Estrategia de Cierre de Gobiernos Locales y de Nuevos Mandatarios, de acuerdo a las lecciones aprendidas y las necesidades de establecer acciones diferenciadas para los diferentes grupos de entidades territoriales[164], estableciendo cinco fases de intervención como se presentan a continuación.

[164] El Equipo Interinstitucional, acordaron en sesión realizada el 26-03-2019, que esta Estrategia se orientaría al acompañamiento a gobiernos locales salientes y entrantes para las vigencias 2019 y 2020, basada en la tipología de entidades territoriales predefinida: Gobernaciones, Alcaldías de ciudades capitales, Alcaldías de municipios PDET, Alcaldía de municipios prioritarios por tener alta concentración de víctimas y baja capacidad institucional, técnica y financiera y Alcaldías de la generalidad de municipios.

Ilustración 15. Fases de la estrategia de nuevos mandatarios. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. 2019.



En este sentido, la puesta en marcha de la Estrategia en sus diferentes fases ha representado la construcción y socialización de lineamientos y orientaciones, la realización de jornadas de asistencia técnica e igualmente, la entrega de información específica por entidad territorial relacionada con el diagnóstico y caracterización de la población víctima por enfoque diferencial; las mediciones en superación de situación de vulnerabilidad de la población desplazada, así como información en materia de competencias de las entidades territoriales y medidas a cargo, en procesos de retornos y reubicaciones, reparación colectiva, restitución de tierras y asuntos étnicos principalmente.

Para ello, se contó con la activa participación de las áreas misionales de la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, así como de otras entidades del SNARIV entre las que pueden mencionarse la Unidad de Restitución de Tierras, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Agencia de Renovación del Territorio, sin desconocer también el acompañamiento del Ministerio Público. Entre las acciones desarrolladas durante la vigencia 2019, se resaltan las siguientes:

- Incidencia durante el periodo de campaña para la inclusión de la política de víctimas. Para ello desde la Unidad para las Víctimas se adelantaron las siguientes acciones: i) Participación en 35 talleres “Yo elijo saber” organizados por DNP – FUNCIÓN PÚBLICA – ESAP y PNUD; ii) Acompañamiento técnico

  durante las seis (6) jornadas en los departamentos de cobertura del NDI (Instituto Nacional Demócrata); iii) Acuerdos suscritos con aliados estratégicos que adelantan programas de fortalecimiento institucional en el territorio

(Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)- BLUMONT-Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)-OIM-PNUD) y, iv) Desarrollo de un espacio en el sitio web de la Unidad para las Víctimas para dar a conocer los lineamientos, avances y ficha territorial, a fin de fortalecer la socialización e incidencia en la incorporación de la Política Pública de Víctimas en los programas de gobierno.

- Elaboración de lineamientos para el cierre exitoso de gobiernos locales en Política Pública de Víctimas. Se construyeron los lineamientos para la elaboración del capítulo de víctimas en los informes de gestión de los gobiernos salientes (2016-2019), para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas y para orientar los procesos de empalme con los gobiernos entrantes. En ese sentido, i) se llevaron a cabo focus group con 29 entidades territoriales para recopilar experiencias en el proceso de empalme y transición; ii) se realizó acompañamiento técnico en seis (6) Comités Departamentales de Justicia Transicional Ampliados; Iii) El 9 de julio de 2019 se realizó el lanzamiento de la cartilla "Cierre Exitoso de Gobiernos Locales", construida por el DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el apoyo de Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos; y iv) Se difundieron estos lineamientos en las diferentes páginas institucionales de las entidades que conforman el EIATT, incluyendo el portal territorial del DNP.
- También en esta fase se realizaron jornadas de asistencia técnica organizadas y lideradas por la Unidad para las Víctimas, con el apoyo del Ministerio del Interior y el DNP, e igualmente, entidades como la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), dirigidas a alcaldes municipales, secretarios de gobierno y enlaces territoriales de víctimas, donde se brindaron recomendaciones generales a las entidades territoriales en el proceso de empalme, gestión y rendición de cuentas en materia de Política Pública de Víctimas. A continuación, se presentan las principales cifras asociadas a estas jornadas:

Tabla 60. Jornadas de asistencia

Total de departamentos	Total de muncipios	Numero de jornadas	Asistentes
20	**617**	**29**	**1.000**

Fuente: Unidad para las Víctimas 2019

- Por otra parte, durante el 2019 se avanzó en la construcción conjunta, entre Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior y DNP, de los lineamientos para la incorporación de la Política Pública de Víctimas en los planes de desarrollo territorial, en articulación con la estrategia dispuesta por DNP para la

formulación de los planes de desarrollo denominada Kit de Planeación Territorial.

- Durante el mes de febrero de 2020 se realizó el ejercicio de socialización de los lineamientos para la incorporación de la política pública de víctimas en el plan de desarrollo territorial, en donde se invitó a todos los municipios y departamentos de los 32 departamentos del país. Adicional, se revisaron por parte de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, los borradores de plan de desarrollo y se impartieron las recomendaciones para la efectiva inclusión de las medidas de atención, asistencia y reparación integral.
- Durante los meses de abril y mayo se elaboraron los lineamientos para la formulación del Plan de Acción Territorial y durante el mes de junio de 2020 se llevó a cabo la socialización por medio virtual de dichas orientaciones a todas las entidades territoriales.

- Mecanismos de coordinación territorio- territorio

Gobernaciones

A través del tiempo, el Ministerio del Interior ha propendido por mantener un diálogo permanente con las gobernaciones, considerándolas actores clave en la coordinación Nación-territorio, dadas sus competencias y su rol de nivel intermedio de gobierno. Por tal motivo, desde 2016 se promovió el diseño y ejecución de estrategias de trabajo específicas, encaminadas fortalecer tanto sus intervenciones como su interlocución con las entidades del nivel nacional que integran el SNARIV.

De esta manera entre 2016 y 2019 se realizaron siete (7) jornadas de asistencia técnica y trabajo con gobernaciones, de manera conjunta con la Unidad para las Víctimas, a efectos de propiciar un espacio de articulación con y entre las gobernaciones para el mejoramiento de la coordinación Nación-Territorio y la coordinación horizontal entre estas entidades territoriales.

Producto de estos ejercicios, se consolidó un diálogo que condujo a la expedición, por parte de las 32 gobernaciones, de sus respectivos Decretos Departamentales de Corresponsabilidad y la participación de 21 gobernaciones en los encuentros realizados. Además de ello, se propició que el 50 % de estas gobernaciones institucionalizaran la asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción e igualmente, definieran y desarrollaran agendas de trabajo de manera conjunta en el marco de los encuentros realizados.

Asimismo, en el trabajo con gobernaciones se lograron identificar varias propuestas de ajuste a las herramientas de planeación y seguimiento, que fueron efectivamente acogidas entre 2016 y 2017, así como otras recomendaciones para el desarrollo de

trabajo frente a la planeación y seguimiento de la política pública de víctimas que permitieron involucrar a otras entidades del SNARIV y rescatar buenas prácticas desarrolladas por las entidades departamentales, que pueden ser replicadas.

Junto a estos aspectos, sobresalen también las recomendaciones de mejoramiento de los mecanismos y estrategias para la implementación de la política pública de víctimas, dentro de las que se destacan la armonización de los tiempos de planeación y ejecución de la política pública de víctimas y el desarrollo de ajustes normativos.

Ciudades Capitales

La estrategia de Ciudades capitales constituye un escenario de coordinación dispuesto para avanzar en la territorialización de la política pública de víctimas y dinamizar el ejercicio de corresponsabilidad; allí participan entidades territoriales con diferentes capacidades técnicas, presupuestales y administrativas y en general, características particulares que determinan la variedad de sus intereses, preocupaciones, necesidades, desarrollos y reflexiones sobre la política pública.

Los encuentros entre ciudades capitales parten del enfoque de reconocer los aportes territoriales en la implementación de la política pública, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Ministerio para incidir en el diseño de los mecanismos de implementación de la política pública y la generación de espacios basados en: i) Experiencias recientes y cambios de dinámicas actuales de los territorios, ii) Comprensión de las diferencias territoriales y de los contextos en que se desarrollan las experiencias de paz y iii) Reconocimiento de nuevos referentes institucionales, y de las comunidades para el desarrollo de buenas prácticas (replicables, medibles e innovadoras).

A su vez, se han desarrollado jornadas de trabajo con el conjunto de equipos técnicos encargados de la implementación de la política pública de víctimas en las ciudades capitales, que deben atender a más de cien mil (100.000) personas, de acuerdo a los registros de la UARIV. El ejercicio de selección tuvo en cuenta a las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Villavicencio, Cúcuta, Bucaramanga, Pasto e Ibagué.

Producto de los siete (7) encuentros realizados entre 2016 y 2019 en las ciudades de: Cartagena (2016), Cali y Medellín (2017), Barranquilla y Villavicencio (2017), Cúcuta y Bucaramanga (2018), se ha logrado posicionar este espacio como un foro de trabajo permanente, donde ha sido posible definir acuerdos de articulación, a partir del acercamiento con entidades del orden nacional, y planes de trabajo donde

se incluyen las necesidades identificadas y priorizadas por las ciudades, junto con los compromisos y acciones concretas por parte de las entidades nacionales y territoriales, avanzando así en el fortalecimiento de la política de víctimas en esos territorios.

Ente otros logros se destacan principalmente: i) La definición de instrumentos que permitan fortalecer la implementación de esta política en los distintos espacios realizados; ii) El fortalecimiento en temas específicos como memoria histórica, proyectos productivos, mecanismos para la atención a emergencias, participación y retorno; iii) El fortalecimiento de los Procesos de Retorno desde las ciudades de Bogotá y Medellín como base para el ajuste al Protocolo de Retorno para ciudades capitales; iv) La creación de lineamientos para la promoción y fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas y V) La promoción de encuentros bilaterales entre el Ministerio del Interior y los equipos técnicos de las ciudades capitales para fortalecer los procesos de implementación de la política pública.

En términos de los encuentros bilaterales realizados, durante la vigencia 2019 el Ministerio del Interior adelantó entre otras, labores de articulación entre la Universidad Externado de Colombia, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y la Unidad Municipal de Atención a las Víctimas de la Alcaldía de Medellín, para la construcción del Sistema de Indicadores para la Reconciliación (SIRM 2.0), que permite identificar condiciones de implementación de políticas públicas relacionadas con la construcción de paz y reconciliación de la población en las ciudades. Igualmente, propició un ejercicio de intercambio de experiencias entre los equipos técnicos de las administraciones de Barranquilla, Villavicencio y Bogotá para mejorar y fortalecer diversos procesos en los centros de atención de los que disponen cada una de las alcaldías.

Alianzas estratégicas

Las Alianzas Estratégicas fueron delimitadas como una herramienta de corresponsabilidad incorporada en el Decreto 1084 de 2015, que permite a las entidades territoriales discutir y gestionar problemáticas comunes a partir de un ejercicio de articulación, que se traduce posteriormente en la suscripción de acuerdos estratégicos entre municipios, municipios y departamentos y municipios y con entidades sectoriales del orden nacional, cuya formalización se da a partir de Acuerdos de Voluntades o constitución de alguna de las figuras asociativas territoriales previstas por la Ley 1454 de 2011.

Entre 2016 y 2019 se logró avanzar en la consolidación de 16 Alianzas Estratégicas, las cuales se describen a continuación:

Tabla 61. Alianzas estratégicas establecidas

Nombre	Departamentos	No. Municipios involucrados
Alianza estratégica de los sures del caribe	Bolívar Cesar Madalena	15
Alianza estratégica del río San Juan	Chocó	4
Alianza estratégica del río San Jorge	Córdoba	8
Alianza estratégica del río Caquetá	Caquetá Putumayo	6
Alianza estratégica del Magdalena	Magdalena	3
Alianza estratégica de la Guajira	Guajira	2
Alianza estratégica de Caldas	Caldas	3
Alianzas estratégicas del alto y del bajo putumayo	Putumayo	7
Alianzas estratégicas de Boyacá y Arauca	Boyacá y Arauca	8
Alianza Estratégica del Valle De Aburrá	Antioquia	10
Alianza Estratégica de Caquetá	Caquetá	5
Alianza Estratégica Subregión Centro Sur de Caldas	Caldas	5
Alianza Estratégica entre la región de Planeación y Gestión del Pueblo Zenú y el Departamento de Córdoba	Cordoba	5
Alianza Estratégica Región de Planeación y Gestión del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia	Valle del Cauca, Quindío, Risaralda y Caldas	51

Fuente Ministerio del Interior 2020

- Mecanismos de coordinación Nación- territorio

Proyecto de Fortalecimiento Institucional

Desde el primer semestre de 2016, el Ministerio del Interior, a través del Grupo de Articulación para la Política Pública de Víctimas (GAPV), desarrolla la estrategia Proyectos de Fortalecimiento Institucional (PFI), para apoyar a las entidades territoriales en el proceso de implementación de la Política Pública de Víctimas, de acuerdo con sus características particulares. Dicha estrategia, tiene por objetivo fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la implementación de la política pública de víctimas. La propuesta que se ha venido construyendo desde el GAPV, incorpora cuatro componentes, a saber: fortalecimiento técnico,

fortalecimiento administrativo, fortalecimiento de gestión financiera y fortalecimiento para la gestión estratégica:

Los PFI se han implementado en 61 entidades territoriales agrupadas en 24 departamentos del país, como se detalla en la siguientes tabla.

Tabla 62. Proyectos de fortalecimiento institucional implementados

Proyectos de Fortalecimiento Institucional implementados	
Departamento	**Municipios**
Antioquia	Anorí, Cáceres, Dabeiba, El Bagre, Ituango, Remedios, Segovia, Vigía Del Fuerte, Zaragoza.
Arauca	Cravo Norte, Puerto Rondón.
Bolívar	Cantagallo, San Pablo, Simití.
Caldas	Aguadas, Pensilvania.
Caquetá	San Vicente Del Caguán
Casanare	Sacamá, Trinidad.
Cauca	Argelia, Buenos Aires, Caldono, El Tambo, Guapi, Miranda.
Cesar	La Paz, San Alberto.
Chocó	Istminá
Córdoba	Puerto Libertador, San Bernardo Del Viento, Tierralta.
Cundinamarca	Cabrera, Caparrapí.
Guaviare	Miraflores, San José del Guaviare.
La Guajira	Dibulla, San Juan del Cesar.
Magdalena	Guamal, Zona Bananera.
Meta	Mapiripán, Uribe, Vistahermosa.
Nariño	Policarpa, Roberto Payán, Samaniego
Norte de Santander	Convención, Hacarí, Tibú.
Putumayo	Orito, Valle del Guamuez.
Quindío	Montenegro
Risaralda	Pueblo Rico
Santander	El Playón, Puerto Wilches.
Sucre	Ovejas, San Onofre.
Tolima	Cunday, Roncesvalles.
Valle del Cauca	Bugalagrande, Roldanillo.

Fuente Ministerio del Interior 2020

Los resultados de las evaluaciones realizadas, posterior a la ejecución de los proyectos, han puesto en evidencia mejoras en la gestión e implementación de la política en los municipios en mención, tales como:

- Actualización y mejoramiento de los instrumentos de planeación municipal para implementar la política.
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los funcionarios encargados de la ejecución de acciones de política.
- Mejoramiento de las instalaciones para la atención con dignidad a las víctimas que acuden a la administración en busca de información y orientación.
- Fortalecimiento de las capacidades de la administración municipal para la formulación y gestión de proyectos a favor de la población víctima.
- Fortalecimiento de la articulación de las administraciones municipales con las entidades departamentales y nacionales competentes para la implementación de la política pública de víctimas.

Estrategia de Enfoque Diferencial Étnico

El Ministerio del Interior, de manera coordinada con la Unidad para las Víctimas ha venido adelantando, desde la vigencia 2014, la estrategia de asistencia técnica territorial para el fortalecimiento e incorporación del enfoque diferencial étnico y medidas establecidas en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, en el desarrollo y gestión de la política pública territorial de víctimas en municipios priorizados.

Dicha estrategia persigue cuatro objetivos principales: i) Fortalecer las capacidades y competencias de las entidades territoriales en la planeación, operación, seguimiento y evaluación de planes, programas y acciones que incorporen e integren el desarrollo de un enfoque étnico en los procesos de planificación territorial de la política pública de víctimas; ii) Asesorar y asistir técnicamente a los territorios, para el análisis, elaboración e incidencia de la situación del proceso de implementación del enfoque étnico y medidas de los Decretos Ley en el desarrollo de la política pública de víctimas; iii) Generar capacidades y motivación por parte de distintos actores territoriales que promuevan la participación plena y efectiva de las comunidades étnicas en los procesos de incorporación o fortalecimiento del enfoque étnico y su integración a la política pública territorial de víctimas y iv) Promover la implementación de medidas diferenciales priorizadas e integradas en los instrumentos de planeación territorial de la política pública y su reporte en los sistemas de información y seguimiento.

Asimismo, el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento institucional ha definido la implementación de tres (3) componentes específicos, a saber: a) Fortalecimiento de capacidades y formación a funcionarios, organizaciones, líderes étnicos e instancias de participación, seguimiento e implementación territorial de la política pública de víctimas; b) Incidencia para la incorporación del enfoque diferencial étnico y medidas de los Decretos Ley en el desarrollo de la política pública de

víctimas y c) Promover la implementación de medidas diferenciales priorizadas e integradas en la gestión de la política pública.

Precisamente, con ocasión del segundo componente, se elaboraron -en su momento- recomendaciones estratégicas y acciones de incidencia en los Planes de Desarrollo Territorial y Planes de Acción Territorial (PAT), en sus procesos de actualización durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, la priorización e incorporación de acciones diferenciales enmarcadas en las competencias y medidas de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 e igualmente, se promovieron acciones de reconocimiento e inclusión de las poblaciones étnicas en un ejercicio efectivo del derecho a la participación en las instancias territoriales de la política pública (mesas de víctimas y Comités Territoriales de Justicia Transicional).

Ahora bien, bajo la coyuntura de cierre de gobiernos locales y elección de nuevos mandatarios 2020-2023, se adelantaron acciones de acompañamiento técnico con el propósito de fortalecer y dar continuidad a los procesos adelantados en clave de promover la integración de acciones diferenciales para víctimas pertenecientes a grupos étnicos, bajo el ámbito de aplicación de la política pública de víctimas, en los informes de empalme y posteriores ejercicios de planeación territoriales. Tales acciones se desarrollaron en seis (6) departamentos, tres (3) ciudades capitales y veinticuatro (24) municipios, distribuidos de la siguiente forma: Antioquia (Dabeiba; Ituango; Remedios; Anorí; Vigía del Fuerte); Chocó (Riosucio; Quibdó); Caquetá (San Vicente del Caguán; La Montañita; Cartagena del Chaira; Florencia); Cauca (Buenos Aires; Caldono; Miranda); Nariño (Tumaco; Policarpa; Pasto y municipios del Auto 620 - Francisco Pizarro, Mosquera, Barbacoas, Roberto Payan, Magüi, Olaya herrera, La Tola, El Charco y Santa Bárbara) y Córdoba (Tierralta; Montería).

Dichas acciones estuvieron alineadas con las directrices dispuestas por el equipo interinstitucional de asistencia técnica territorial, a través de la estrategia de cierre exitoso de gobiernos locales y nuevos mandatarios, y se enmarcaron a su vez en tres etapas. La primera de ellas, asistencia técnica, consistió en el acompañamiento y apoyo técnico a las acciones de alistamiento adelantadas desde el nivel nacional, a fin de incorporar tanto información como lineamientos para la inclusión del enfoque étnico en los instrumentos, insumos y orientaciones en materia de informes de gestión, procesos de empalme y elaboración de planes de desarrollo territorial 2020-2023.

En la segunda etapa, realización de acciones de incidencia. Se proyectaron ejercicios orientados a:

- Elaborar insumos que faciliten la disposición de información relevante a los territorios sobre población étnica, para su integración a instrumentos de rendición de cuentas y planificación territorial y,
- Generar espacios locales tanto con funcionarios, Mesa de Víctimas, organizaciones y líderes étnicos, para que, en los procesos territoriales de rendición de cuentas, elaboración de informes de gestión 2016-2019, procesos de empalme y planificación territorial 2020-2023, se definan necesidades e incorporen avances efectuados y se proyecte la continuidad y definición de acciones y medidas diferenciales específicas, enmarcadas en competencias territoriales de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

La tercera etapa consiste en el seguimiento a la integración de acciones y medidas diferenciales, y medidas de competencia territorial de los Decretos ley 4633 y 4635 de 2011 en los planes de desarrollo 2020-2023. De esta manera, se brindó apoyo a las entidades territoriales en la identificación y proyección de líneas estratégicas orientadas a fortalecer y dar continuidad a los procesos hasta ahora adelantados y determinar las necesidades existentes en términos del desarrollo de acciones específicas diferenciales de competencia territorial de los Decretos ley 4633 y 4635 de 2011, que fueron adoptadas e incluidas en los informes de gestión, procesos de empalme y formulación de los PDT 2020-2023.

Cofinanciación

Acatando los principios de concurrencia y complementariedad se diseñó el Mecanismo de Cofinanciación como una herramienta de gestión, que ha permitido la articulación de esfuerzos alrededor de proyectos estratégicos de inversión para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Durante las vigencias 2013 y 2018, la Unidad para las Víctimas junto con 72 entidades territoriales cofinanciaron (74) proyectos productivos, mediante los cuales se beneficiaron 23.635 familias víctimas, a través de emprendimientos productivos de tipo agrícola, pecuario, comercial e industrial. Así mismo, los beneficiarios fueron capacitados técnicamente para el manejo adecuado y sostenible de los emprendimientos. De esta manera, la Unidad para las Víctimas contribuyó a la superación de situación de vulnerabilidad de la población víctima mediante iniciativas productivas para la generación de ingresos.

- Mecanismos y herramientas de información, seguimiento y planeación

Con el objetivo de hacer seguimiento al desempeño de la Nación y las entidades territoriales, para el ejercicio articulado de sus competencias en la implementación

de la Política Pública de Víctimas, el EIATT ha dispuesto una serie de herramientas y mecanismos, que den cuenta del cumplimiento de los propósitos planteados en la coordinación nación – territorio.

En este sentido se cuenta con las herramientas: (a) SIGO, (b) Tablero PAT, (c) FUT, (d) RUSICST y (e) Esigna. Asimismo, de los instrumentos y mecanismos como, Plan de Mejoramiento y Regionalización, de los cuales a continuación, se presentan las acciones desarrolladas en 2019 que dan cuenta de su fortalecimiento y sus resultados.

Herramienta - Tablero PAT

La herramienta Tablero PAT, fue desarrollada conjuntamente entre la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, durante el primer semestre de 2016, en el marco del denominado periodo de transición que también estableció el Decreto 2460 de 2015 y que se reglamentó mediante la Resolución 289 de 2016 conjunta de las dos entidades, con el fin de ajustar los plazos previamente establecidos del Decreto para considerar el inicio de las nuevas administraciones territoriales y los ejercicios de planeación que estas adelantaron durante el primer semestre de 2016.

En la estructuración de la herramienta se tuvieron en cuenta los derechos, componentes y medidas dispuestos en el mapa de la Política Pública de Víctimas y, sobre esta base, se definió el establecimiento de necesidades de la población víctima como punto de partida para la identificación de los compromisos de cada nivel de gobierno. A su vez, estos compromisos estarían respaldados por el conjunto de programas, proyectos, productos y metas (oferta institucional), dispuestas para contribuir al restablecimiento de derechos de la población víctima, sumado esto a los recursos presupuestales correspondientes. En el diseño del Tablero PAT, se planteó que cada compromiso se define directamente por cada nivel de gobierno de acuerdo a sus competencias, las necesidades identificadas en el nivel municipal y los procesos de planeación propios.

Por último, se definió un conjunto de preguntas indicativas asociadas a los respectivos derechos, componentes y medidas de la política, donde se tuvo en cuenta la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –IGED- y la Resolución 1126 de 2015 sobre los criterios técnicos de evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad (SSV) de víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera, se pretendía que lo establecido por las entidades nacionales y territoriales del sistema, estuviera relacionado con los derechos de la población, para facilitar el seguimiento al goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado en términos de avances y dificultades.

En términos de diligenciamiento, la siguiente tabla muestra que en promedio el 95,5 % de las alcaldías han reportado información en la herramienta Tablero PAT, tanto en el momento de planeación como en el momento de seguimiento, a lo largo de los cuatro años de su operación.

Tabla 63. Información tablero PAT

Planeación 2017	Planeación 2018	Ejecución 2017-I	Ejecución 2017	Planeación 2019	Ejecución 2018-I	Ejecución 2018	Planeación 2020	Ejecución 2019-I	Ejecución 2019
(Reporte 2016)	(Reporte febrero 2017)	(Reporte agosto 2017)	(Reporte febrero 2018)	(Reporte febrero 2018)	(Reporte agosto 2018)	(Reporte febrero 2019)	(Reporte febrero 2019)	(Reporte agosto 2019)	(Reporte febrero 2020)
996 alcaldías *	1.062 alcaldías	1.082 alcaldías	1.087 alcaldías	1.090 alcaldías	1.091 alcaldías	976 alcaldías	995 alcaldías	1.086 alcaldías	1.028 alcaldías
	30 gob**	31 gob	31 gob	31 gob	29 gob	29 gob	25 gob	29 gob	27 gob

Fuente: Ministerio del Interior. 2020.
** No incluye la Alcaldía de Bogotá.*
*** No incluye la Gobernación de San Andrés y Providencia*

Precisamente, durante este periodo de tiempo, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, han trabajado conjuntamente en la aplicación de mejoras sobre el Tablero PAT orientadas a facilitar su manejo y diligenciamiento por parte de las entidades territoriales. En este sentido, se trabajó por ejemplo a través de mesas técnicas, en la simplificación de la herramienta, pasando de 14 derechos y 100 preguntas en 2016 a 10 derechos y 30 preguntas indicativas en 2019. Asimismo, se realizaron labores de interoperabilidad de información con el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO) e igualmente, se implementaron elementos de validación, entre ellos se resalta el hecho de poder ajustar la planeación inicial realizada en armonía con los tiempos presupuestales y conocer con mayor detalle la oferta dispuesta por el nivel nacional, en aplicación de los principios constitucionales de subsidiariedad y concurrencia.

Sin perjuicio de ello, y de los permanentes ejercicios de asistencia técnica realizados por ambas entidades del nivel nacional, son varios los argumentos que se suman a la necesidad imperiosa de ajustar la herramienta Tablero PAT en la lógica de llegar a constituir efectivamente el instrumento operativo del Plan de Acción Territorial (artículo 2.2.8.3.1.6. del Decreto 2460 de 2015). Entre otras, se encuentran: la baja capacidad institucional de algunas alcaldías que impide realizar un ejercicio de planeación y seguimiento articulado, y que conlleva incoherencias en la información reportada periódicamente; el hecho de que las entidades del nivel nacional no usen la información reportada en la herramienta a efectos de focalizar o definir la regionalización de sus proyectos de inversión, la superposición de tiempos que

contradicen la lógica de planeación del territorio y el bajo nivel de entidades territoriales que, en efecto, socializan la información reportada en el marco de los CTJT, dificultando con ello la apropiación de compromisos por parte de las diferentes secretarías o dependencias de la administración local.

Formulario Único Territorial - FUT

El FUT es un reporte de información presupuestal que deben realizar todas las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos), siendo uno de los mecanismos de seguimiento establecidos en el decreto 1084 de 2015. La captura de información a través del FUT permite: i) Realizar seguimiento al gasto de las entidades territoriales en la Política Publica de Víctimas (PPV); ii) Servir como insumo fundamental para los órganos de control disciplinarios y fiscal; iii) Disponer de información actualizada y de fácil acceso para cualquier ciudadano que requiera conocer la situación de su entidad territorial y iv) Disponer de información para la toma de decisiones en materia de política pública en todos los niveles de gobierno.

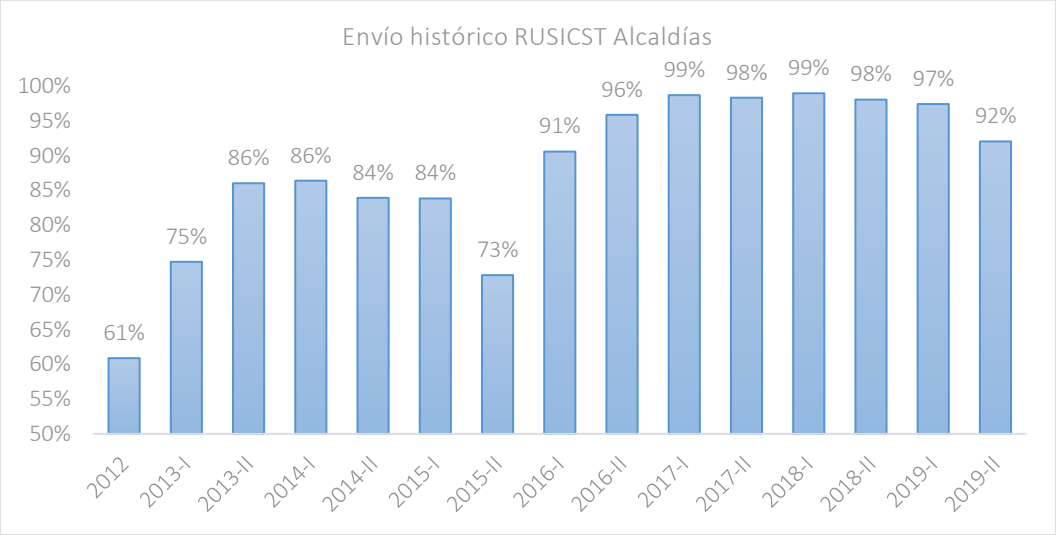
En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, la Unidad para las Víctimas realiza anualmente el proceso de retroalimentación a las 1133 entidades territoriales, en cada uno de estos documentos, se presenta y analiza la información reportada por cada alcaldía y gobernación, estableciendo una serie de recomendaciones que les permita verificar la información y desarrollar acciones en caminadas a mejorar el siguiente reporte.

Herramienta - Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno -RUSICST

Desde el año 2012 a la fecha, el RUSICST ha venido ganando posicionamiento en el territorio, gracias a los ejercicios de asistencia técnica adelantados de manera conjunta por el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, sumado esto a los esfuerzos periódicos realizados en clave de fortalecer la plataforma tecnológica, analizar y redefinir la encuesta e incorporar elementos diversos que faciliten su diligenciamiento en el territorio.

En este sentido y en lo concerniente a su diligenciamiento histórico, cerca del 90 % de las entidades territoriales ha enviado el RUSICST semestralmente desde su puesta en funcionamiento, hecho que constituye un logro importante y que responde al acompañamiento permanente por parte de los asesores territoriales del Ministerio y la Unidad.

Ilustración 16. Envío histórico RUSICST Alcaldías



Asimismo, pueden mencionarse como avances importantes el uso del RUSICST como repositorio de información para las alcaldías y gobernaciones, en materia de la gestión histórica de sus administraciones sobre el diseño, implementación y seguimiento a la política pública de víctimas, sumado esto al insumo que ha representado a efectos de identificar debilidades en las entidades territoriales y reorientar la asistencia técnica hacia aspectos que contribuyan efectivamente a una mejor implementación de la política.

La información derivada del RUSICST, se ha empleado en la construcción de informes de balance de la política pública, informes temáticos y de análisis específicos y boletines. Igualmente, de allí derivan elementos importantes que, a la fecha, han permitido focalizar las entidades territoriales que podrían ser objeto de intervención a través de Proyectos de Fortalecimiento Institucional. Entre otros, la información del RUSICST es también empleada para el cálculo del Índice de Capacidad Territorial.

Cabe resaltar, además, que a la fecha cerca de 100 usuarios corresponden al perfil Entidad de control y que por su parte alrededor de 90 responden al perfil de Consulta, donde se encuentran universidades, organismos de cooperación internacional y diferentes entidades del nivel nacional, que actualmente hacen uso de la información consignada en el RUSICST. Precisamente, producto de los ejercicios de divulgación que se han llevado a cabo por parte del Ministerio del Interior, como administrador actual de la plataforma, se logró adelantar un ejercicio importante de intercambio de información con la Jurisdicción Especial para la Paz, que se sumó a otras fuentes de información principales, usadas en el Sistema de

Monitoreo de Riesgos y Afectación a Derechos Humanos en Colombia, recientemente lanzado por la Unidad de Investigación y Acusación de dicha entidad.

Sistema de Gestión de Oferta – SIGO

Es la herramienta tecnológica administrada por la Unidad para las Víctimas, que permite hacer seguimiento a la implementación de la Estrategia de Articulación Gestión de Oferta, el cual se encuentra coordinado en su operación con los datos de la Red Nacional de Información, y permite capturar información de necesidades de las víctimas a partir de registros administrativos.

De esta manera, y con el propósito de mejorar la calidad de los datos sobre necesidades registrados por las entidades territoriales en la herramienta Tablero PAT, se decidió que esta información sobre necesidades sería suministrada por la Unidad para las Víctimas y precargada al Tablero PAT desde la planeación de la vigencia 2017.

Es así que, la identificación de necesidades y reportes en los sistemas de información se realiza bajo la lógica del mapa de política, que obedece a las medidas y derechos para la población víctima. Así, en un primer momento se incluyó información para los derechos vinculados con el componente de asistencia con la proyección de realizar el precargue de información, que permitirá completar todo el mapa con aquellos que contribuyen a la reparación, prevención y atención.

eSigna

Al ser la herramienta en la que se realiza seguimiento al comportamiento de las entidades nacionales del SNARIV en la implementación de la política de víctimas, aporta a la verificación de los soportes con los que se miden los criterios de la certificación nacional. Adicionalmente juega un papel relevante en el proceso de regionalización municipalizada de los proyectos de inversión de las entidades nacionales, pues a través de ella la Unidad para las Víctimas realiza la certificación de estos proyectos. Y, por último, esta plataforma aloja el Tablero PAT para entidades nacionales.

Comités Territoriales de Justicia Transicional

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública de víctimas en las entidades territoriales, conforme al Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 y se encuentran presididos por el gobernador o alcalde respectivos. Su creación tiene un trasfondo de descentralización y desconcentración de la gestión pública en relación

con la política pública de víctimas (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 45). En este espacio se elaboran y aprueban los Planes de Acción Territorial (PAT) en armonía con los planes territoriales de desarrollo, tomando como base los lineamientos establecidos en la política nacional y adaptándolos a las necesidades territoriales específicas. Aquí también se coordinan acciones con las entidades del SNARIV y se articula la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Asimismo, se coordinan las acciones de inclusión e inversión social para la población vulnerable y las acciones de desarme, desmovilización y reintegración (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 32). Los CTJT cuentan con la participación de los representantes de las víctimas tanto en el nivel departamental como municipal y distrital.

Entre los años 2012 y 2019 se lograron conformar 1.098 CTJT municipales y 32 departamentales, los cuales continúan operando; actualmente se cuenta con un CTJT en cada municipio en Colombia.

Tabla 64. Información RUSICST

Vigencia	2012	2019
No. de municipios	770	1098

Fuente: Ministerio del Interior 2020.

Durante los años 2014, 2015 y 2016 la Unidad para las Víctimas implementó la estrategia “Todos somos Sistema” con el fin de articular y coordinar acciones entre los Subcomités Técnicos Nacionales y territoriales y los CTJT, con el fin de mejorar los procesos de atención y reparación integral a las víctimas en el territorio (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 46).
En el año 2016, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, elaboraron la “Guía para el Funcionamiento del CTJT”, que ha sido una herramienta práctica para las entidades territoriales. La creación de los CTJT ha representado un importante impacto territorial, dado que las entidades territoriales han mostrado en estos espacios, los avances de la política de víctimas a nivel local y a su vez han constituido un mecanismo de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad, lo que amplía el espectro de actuación y la acerca a las entidades territoriales. (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 32 y 33)

La creación de los CTJT mejoró la capacidad de respuesta frente a tensiones de emergencias humanitarias y desplazamientos masivos; también permitió garantizar la atención en la inmediatez a través de los Planes de Contingencia de Emergencias Humanitarias. Lo anterior, teniendo en cuenta que los CTJT se convirtieron en canales efectivos de comunicación y coordinación de la Nación con las

administraciones departamentales y municipales. Esta instancia es identificada por los diferentes expertos como aquella esencial para lograr una verdadera articulación de acciones en el territorio (Unidad para las Víctimas, 2019, pág. 108).

Plan de Acción Territorial – PAT

Se constituye como el principal instrumento de planeación territorial de la política pública de víctimas, el cual debe estar en armonía con el Plan de Desarrollo Territorial y con los demás instrumentos de planeación de la política pública. De esta manera, y de conformidad con el artículo 2.2.8.3.1., el Plan de Acción Territorial (PAT) deberá especificar los programas y proyectos de la entidad territorial para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, e incluir las metas y recursos para garantizar el goce efectivo de derechos, esto para los 4 años de periodo de los gobiernos locales.

De esta manera, y como se presentó con antelación en la estrategia de nuevos mandatarios, el gobierno nacional, diseña y socializa los lineamientos para la formulación del Plan de Acción Territorial, y así mismo se realiza el acompañamiento y asistencia técnica para que se dé un seguimiento periódico en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional, y con base en ello, se realice de manera anual la actualización de este instrumento de planeación.

Como se observa a continuación, desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas hasta el año 2019, se logró avanzar de manera significativa en la aprobación de este instrumento por parte de las entidades territoriales en todo el país, de acuerdo a la información reportada en RUSICST165 para las vigencias 2012, 2015 y 2019.

Tabla 65. Información RUSICST 2012 actualización, dos semestres 2015 Y 2019

Vigencia	2012	2015	2019
No. de Municipios	666	1046	1097[166]

Fuente: Ministerio del Interior 2020.

- Indicadores

Como se mencionó al inicio del capítulo, el mecanismo de seguimiento de la Estrategia de Corresponsabilidad consiste en el monitoreo al desempeño de la nación y las entidades territoriales para el ejercicio articulado de sus competencias

[165] Actualmente el municipio de Providencia no cuenta con usuario RUSICST, ya que reporta de manera conjunta con el reporte de la Gobernación de San Andrés, por lo tanto, el universo de municipios sería de 1100.
[166] Se aclara que la cifra de 1097 corresponde a las entidades que diligenciaron el reporte RUSICST, para, por lo menos uno de los dos semestres de la vigencia 2019.

en la implementación de la política para las víctimas, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De estos resultados se deriva el fortalecimiento de los procedimientos para aplicar estos principios atendiendo las capacidades técnicas, presupuestales y administrativas de los tres niveles de gobierno.

Para el cumplimiento de los propósitos en mención, el mecanismo de seguimiento se soporta en diferentes fuentes de información y herramientas de medición y resultados; facilitando su interacción con otras estrategias orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política pública para las víctimas. Y de esta manera, la información reportada en estas herramientas es fuente para las diferentes mediciones que se presentan a continuación.

Indicadores de coordinación Nación Territorio

Los Indicadores de Coordinación hacen parte del seguimiento de la política de víctimas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1084 de 2015, y tienen como objetivo: medir y evidenciar los avances y retrocesos de coordinación entre la nación y el territorio, en materia de diseño e implementación de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto. Su diseño y aplicación está a cargo de la Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación.

La medición de este indicador se realiza a nivel municipal y departamental de manera bimensual desde el año 2013 y de manera anual a partir del año 2015, con base en la información reportada por las entidades territoriales en las herramientas de seguimiento, por lo cual, la medición es realizada vigencia vencida durante el primer semestre de cada año.

Índice de capacidad territorial

Este es un indicador que tiene por objetivo categorizar el desempeño institucional que tienen los 1.101 municipios para establecer su nivel de capacidad institucional en la implementación de la Política Pública de Víctimas. Los resultados son útiles como insumo para aspectos como el fortalecimiento de la capacidad territorial por parte de un nivel superior de gobierno.

El Índice Capacidad Territorial se calcula durante el segundo semestre de cada vigencia, periodicidad responde a los tiempos de reporte de las diferentes fuentes de información utilizadas para su cálculo.

Fórmula individualizadora

Esta medición fue ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, y posteriormente, se incluyó en la Estrategia de Corresponsabilidad a partir de la inclusión de la sección 1, del capítulo 3, del título 8 en el Decreto 1084 de 2015, como consecuencia de la expedición del Decreto 2460 de 2015. Tiene el objetivo de identificar qué entidades territoriales, a pesar de presentar una situación crítica en materia de desplazamiento forzado (o víctima), y de contar con suficiente capacidad de inversión, no están ejecutando inversiones suficientes para garantizar una adecuada atención a esta población, dándoles la clasificación de "concernidos".

En el año 2017, el DNP presentó una nueva metodología para la medición de la fórmula individualizadora con tres objetivos. Primero, utilizar nuevas fuentes de información, con las que antes no se contaba, especialmente sobre la ubicación de la población desplazada y víctima. Segundo, simplificar el cálculo, haciendo un ejercicio menos complejo para la aplicación y mejor entendimiento para las entidades territoriales. Tercero, comparar los municipios bajo una óptica de reducir brechas entre aquellos que comparten características similares, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país [Paz, Equidad, Educación]" 2014-2018.

Indicador de concurrencia

El objetivo de este indicador es medir el comportamiento del principio de concurrencia dentro del marco de la política pública para las víctimas, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población beneficiaria de esta política.

Para el cálculo del indicador se utiliza como fuente de información el reporte de necesidades, compromisos y avances de las entidades territoriales y nacionales en el Tablero PAT. Usando esta información se construyen dos variables. La primera indica el porcentaje de cada necesidad que es atendida por los tres niveles de gobierno en su conjunto. Esto es, a partir de los compromisos asumidos por cada nivel de gobierno, determinar cuánto se logró cubrir de cada necesidad. La segunda variable requirió una definición conceptual de qué niveles de gobierno deberían concurrir en cada necesidad según sus competencias. A partir de este análisis, se identificó que en algunas necesidades no hacía falta concurrir pues eran de competencia exclusiva, en otras debían concurrir sólo dos niveles de gobierno y en

otras los tres. Usando como base esta definición conceptual, se calcula el porcentaje de los niveles de gobierno que debían concurrir para atender cada necesidad efectivamente lo hicieron. De este proceso se excluyen aquellas necesidades en las que se identificó que no debía haber concurrencia. Y por último, como resultado de la multiplicación de estas dos variables de obtiene el % de concurrencia en la política pública de víctimas.

Indicador de subsidiariedad

Su objetivo es medir el comportamiento del principio de subsidiariedad en materia de Atención Humanitaria Inmediata (AHI), brindado desde la Nación hacia los municipios, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad existente entre los niveles de gobierno, para la garantía de derechos de la población víctima del conflicto armado.

La medición se realiza a los municipios que requirieron apoyo en AHI durante una determinada vigencia, con el propósito de establecer la cobertura del apoyo subsidiario brindado desde la Nación hacia los municipios. El cálculo del indicador permite analizar la efectividad de la utilización del apoyo subsidiario de los municipios, identificar la precisión del estudio de focalización que realiza la Unidad para las Víctimas y orientar el apoyo subsidiario sobre otros municipios. Igualmente, se puede desagregar el indicador a nivel departamental con el objetivo de orientar la necesidad de financiación de las carencias identificadas en los municipios de cada departamento.

- Conclusiones y retos

Si bien el Gobierno Nacional ha adelantado esfuerzos por implementar una Estrategia que permita avanzar en la coordinación entre la nación y el territorio, se cuenta con una multiplicidad de instituciones sobre la cuales resulta aún necesario adelantar acciones que permitan precisar sus competencias legales en lo referente a la atención y reparación a la población víctima. Adicional, se encuentra que hay medidas de la política pública de víctimas en donde no son claros los responsables, como es el caso de medidas como reunificación familiar o el apoyo subsidiario en auxilio funerario, por lo cual se requiere un análisis en la materia.

Por su parte, a nivel territorial, si bien la Ley 1448 y los Decretos Ley étnicos y reglamentarios establecen las competencias territoriales en materia de la política pública de víctimas, no se asignan recursos adicionales a las entidades territoriales para la implementación de las mismas, lo cual resulta en una dificultad latente en la garantía de derechos de la población víctima que sería pertinente revisar.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que la Unidad para las Víctimas tiene el reto de articular otras entidades nacionales y territoriales en torno a los procesos que adelanta, en clave de fortalecer la atención y reparación integral a las víctimas. En este sentido, es necesario revisar la operatividad de las instancias de coordinación entre la nación y el territorio como son los Subcomités Nacionales del SNARIV, debido a que no se constituyen como el espacio indicado en materia de articulación de la oferta nacional con la territorial, y tampoco resultan ser efectivos para la concertación y emisión de lineamientos para las instancias territoriales, pues cada entidad del nivel nacional brinda sus lineamientos propios de acuerdo a sus competencias.

Es importante tener en cuenta que, la Unidad para las Víctimas cuenta con un doble rol en materia de coordinación nación territorio, pues por una parte cumple un rol ejecutor en algunas medidas de reparación como son los procesos de retornos y reubicaciones y reparación colectiva en donde articula con las entidades territoriales para su ejecución, sin embargo, también se ocupa de articular con otras entidades nacionales y territoriales para la implementación de otras medidas sectoriales y propias de la política como restitución de tierras o rehabilitación psicosocial. Para las primeras es fundamental que se fortalezca su rol como entidad que diseña e implementa la política, y para las segundas es necesario que su rol sea de facilitador para que las entidades encargadas del tema sean quienes brinden los lineamientos en materia sectorial, con el enfoque de la política pública de víctimas.

La Corte también precisa, como condición para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial e igualmente, el mejoramiento tanto del compromiso presupuestal como de la capacidad técnica de las entidades territoriales y la articulación institucional. Precisamente, en este sentido se trabaja por fortalecer la Estrategia de Corresponsabilidad, a través de los mecanismos legales y técnicos que resulten necesarios, dejando presente, que la aplicación del principio de corresponsabilidad supera los alcances de las herramientas dispuestas para tal fin, y para ello, se requiere del concurso de las entidades de los diferentes niveles de gobierno para que en un ejercicio de concertación, se aúnen esfuerzos nacionales y territoriales en pro de las víctimas.

Es por lo anterior que resulta de vital importancia que en el proceso de gestión de oferta en donde se articulan los tres niveles de gobierno, se tenga presente la focalización del gasto social, además de los criterios de salida y entrada de los programas de la oferta social, pues si bien se ha logrado avanzar de manera significativa por parte de la Unidad para las Víctimas, a través de las gestiones

realizadas con las entidades del SNARIV y el desarrollo de la herramienta SIGO, es un reto importante seguir trabajando en estas líneas para garantizar los derechos de la población víctima, como un deber del Estado en su conjunto.

Asimismo, la Corte encuentra que, a pesar de las actuaciones realizadas, permanecen algunas dificultades con relación a la rigidez y la falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales, como son el RUSICST, el FUT, SIGO y Tablero PAT, ya que no son del todo sensibles a las particularidades de las entidades territoriales. Sobre el particular, y en consonancia con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021, se está trabajando en la racionalización de las herramientas de información y seguimiento a la política pública de víctimas, con el ánimo de propender por su interoperabilidad y mejoramiento de la calidad de la información reportada.

En este sentido, resulta de vital importancia que desde el trabajo que adelanta la Red Nacional de Información en materia de intercambio de información con las entidades nacionales y territoriales, se logre fortalecer este ejercicio de manera tal que la información de la población víctima, su ubicación, su acceso a derechos, entre otra información relevante, sea completa, se encuentre actualizada y se disponga de manera oportuna, ya que resulta ser un insumo fundamental para el diseño e implementación de la política, y por tanto, se requiere del compromiso y participación de las entidades de los tres niveles de gobierno.

Por último, aunque se ha avanzado en el diseño de estrategias que atiendan las particularidades propias del territorio, resulta necesario afianzar acciones diferenciadas para las categorías de entidades territoriales hoy definidas. Al respecto, aun cuando los escenarios con gobernaciones y ciudades capitales han resultado de gran importancia, es necesario fortalecer y revisar el alcance de estos espacios y darles continuidad, para mantener el adecuado relacionamiento que se ha logrado construir con las entidades en los procesos de asistencia técnica, donde se debe propender por un enfoque territorializado, que contribuya a la articulación de las distintas temáticas y procesos que confluyen alrededor de la implementación de la política pública de víctimas, aportando a la resolución de problemas concretos que se presentan en la gestión territorial .

Resulta igualmente importante seguir avanzando en los ejercicios de articulación con los municipios PDET y aquellos con baja capacidad y alta concentración de población víctima, con el propósito de fortalecer sus capacidades y articular esfuerzos que promuevan la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima y la garantía de las medidas de reparación integral.

iii. Víctimas en el exterior

La política pública debe ofrecer respuestas acordes con esa situación, así como con la competencia territorial del Estado colombiano y los costos de atención. No debe ser solo un conjunto de acciones promovidas desde la Unidad para las Víctimas y los consulados, sino la confluencia de acciones de las entidades que forman parte del SNARIV.

iv. Armonización de la Política Pública de Víctimas con la Política Social Moderna

Los avances en los ocho años de implementación de la Ley son atribuibles a la acción conjunta de las entidades territoriales y del Gobierno Nacional. A pesar de ello, el proceso aún tiene grandes retos, principalmente en términos articulación de todos los niveles de gobierno.

En lo que respecta a la Política Social Moderna, sus orientaciones específicas para la superación de la pobreza impactan de manera significativa a las víctimas del conflicto armado, toda vez que se reconoce que un amplio segmento de la población víctima de desplazamiento forzado todavía no tiene acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda y generación de ingresos. A partir de cruces de información entre el RUV y el SISBÉN IV[167] se evidencia que, en la medición de la pobreza monetaria, de las personas víctimas que han sido encuestadas por el Sisbén, 67,53 % se encuentran por debajo de la línea de pobreza (Grupos Sisbén A y B)[168].

El carecer de estos derechos ubica a la población víctima dentro de la población vulnerable que debe recibir atención prioritaria por parte del Estado, en corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno.

Por tal razón, resulta de gran importancia aunar los esfuerzos que sean necesarios para que de la mano de los programas sociales del Estado se asegure el acceso progresivo al goce efectivo de sus derechos y en desarrollo del principio del enfoque diferencial establecido en la política pública de víctimas.

---

[167] Véase Documento CONPES 3877 de 2016 “Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN IV)”.

[168] Cálculos realizados con base en la información que se ha compartido entre el DNP y la Unidad para las Víctimas en el Marco de la Mesa de Armonización...

v. Articulación de las funciones del SNARIV con las del SIVJRNR

Se hace necesario fortalecer la articulación entre el Museo de Memoria de Colombia (MMC) y las demás instituciones de la justicia transicional, algunas de ellas creadas por la Ley 1448 de 2011 y otras en desarrollo de los Acuerdos de Paz (CNMH, 2019,

pág. 68) y aclarar en cabeza de qué entidad quedarán las acciones de reparación simbólica, toda vez que en virtud de sentencias judiciales el CNMH ha venido desarrollando acciones de este tipo y el MMC en sí mismo es una acción de reparación simbólica.

De otra parte, los CTJT podrían ser utilizados para articular acciones del SIVJRNR en el territorio, por su potencial articulador en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición.

3 Presupuesto asociado a la política

3. Presupuesto asociado a la política

Esta sección presenta un balance de las asignaciones presupuestales destinadas por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la política de víctimas del conflicto armado interno de 2012 a 2020, periodo de implementación de la Ley 1448 de 2011. La información corresponde a la reportada por las entidades nacionales que atienden a la población víctima del conflicto armado, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a funcionamiento y al Departamento Nacional de Planeación en lo que corresponde a Inversión.

Las apropiaciones presupuestales para la asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto han significado un esfuerzo que se ha fortalecido, aún más desde que se cuenta con registros exclusivos para la identificación de estos rubros dentro del Presupuesto General de la Nación –PGN-. En efecto, los recursos asignados a esta política para el periodo 2012-2020, corresponden al 78,1 % de lo asignado en el horizonte 2002-2020, siendo 2012 el año en que inició la implementación de la Ley 1448 de 2011.

El esfuerzo presupuestal se puede evidenciar en el incremento de la participación de las apropiaciones para atender y reparar integralmente a la población víctima y a desplazados como porcentaje del PIB. Las apropiaciones para la política de víctimas representan para la vigencia 2019 un 1,4 % del PIB, mientras en el año 2012 fue de un 1 % del PIB, lo que demuestra el compromiso con la atención de esta población. Así mismo, frente a los recursos específicos para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado en 2012 representaban 0,8 % del PIB y para 2019 el 1,2 %.

Por su parte, al analizar la destinación de las apropiaciones presupuestales por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011 en el periodo 2012-2020, se puede ver que, de los recursos destinados a la implementación de la medida de Asistencia representa el 57,1 %, Reparación el 20,2 %, Atención el 15,1 % y el 7,6 % restante se destina a Enfoque diferencial y otros costos institucionales.

En cuanto a la distribución de los recursos por derechos durante la vigencia de la Ley y para el periodo 2016-2020, los mayores recursos se han concentrado en educación y salud con el 36,2 % y 26,8 %, respectivamente, mientras que los derechos de Subsistencia mínima (9,4 %), Vivienda (5 %), Indemnización (5,1 %) y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad (3,9 %) concentran conjuntamente el 23,3 %.

Esta distribución refleja el financiamiento de la Ruta de Atención y Reparación Integral a la población víctima.

Ahora bien, por sectores, del total de apropiaciones para la política de víctimas (inversión, funcionamiento, SGP educación y Régimen Subsidiado en Salud) en el periodo 2012-2020 y, de acuerdo con la información reportada por las entidades anualmente, los sectores con más participación han sido Educación (32,2 %), Salud y Protección Social (25,5 %), Inclusión y Reconciliación (26,5 %) y Vivienda, Ciudad y Territorio (4,5 %), con un 89 % de los recursos que se han asignado a lo largo de la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Los criterios de priorización presupuestal utilizados por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- SNARIV, para los proyectos asociados con la política de atención a población víctima, a lo largo de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, han tenido en cuenta el grado de vulnerabilidad del beneficiario, la capacidad de cada programa para contribuir al goce efectivo de los derechos y el enfoque Étnico. Entre los criterios más representativos se encuentran: i) la atención a lo dispuesto en las leyes relacionadas, órdenes de sentencias, autos de seguimiento y tutelas; ii) la atención a grupos especiales: Afros, Indígenas (en particular Awa), Raizales y ROM; iii) el fortalecimiento institucional para la atención a la población víctima y desplazada; iv) la atención a los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo; v) el fortalecimiento de la oferta Nación-Territorio; y vi) la implementación de documentos CONPES.

Los principales logros de la gestión de las entidades del SNARIV alcanzados durante la vigencia de la Ley 1448 del 2011, están relacionados con el mejoramiento en el acceso a los derechos de subsistencia mínima, empleo, rehabilitación, vivienda, retornos y reubicaciones. Así mismo, se destacan los esfuerzos realizados desde la vigencia 2017 para avanzar en el proceso de indemnización administrativa a las víctimas, que, producto de los análisis y priorizaciones del gasto en la Unidad para la Atención y Reparación de las víctimas, han permitido materializar los esfuerzos por orientar la inversión hacia resultados sobre las medidas de reparación a las víctima. Esta sección consta de cuatro partes, la primera hace referencia a las consideraciones iniciales. La segunda y la tercera presentan el análisis en materia presupuestal de las asignaciones tanto por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011, así como por los derechos de la política, de igual forma se hace un análisis sobre el comportamiento de los recursos por entidades que conforman el SNARIV, describiendo la evolución histórica de los mismos, los retos que han presentado las

asignaciones y ejecuciones de los recursos, así como el balance por cada categoría. Por último, en la cuarta parte, se realiza el balance en materia presupuestal de la política de víctimas.

Consideraciones Iniciales

En el informe se analizan los recursos apropiados para la atención, asistencia y reparación integral de la población víctima del conflicto armado durante las vigencias 2012 y 2020 .

La información presentada se analiza bajo el cumplimiento del Plan Nacional de Financiación de la Política de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado –CONPES 3712 de 2011 y CONPES 3726 de 2012- ordenado por la Ley 1448 de 2011, y a los criterios y parámetros de ejecución financiera de recursos estipulados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Público (Decreto 111 de 1996).

i. Recolección de la Información

Es importante resaltar que desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 se han presentado cambios significativos en la manera de recopilar y consolidar la información presupuestal de la política de víctimas que ha implicado una mejora en la calidad de la información y una estandarización de esta para poder realizar seguimiento a la ejecución de los recursos para la atención y reparación integral de las víctimas.

En efecto, los reportes de información han pasado de recopilarlos en hojas electrónicas, a facilitarlos directamente en los sistemas oficiales, a saber, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) y el Sistema de Información Presupuestal para Víctimas (SIPV) del MHCP. Estos avances han mejorado la calidad, oportunidad y almacenamiento de la información, han permitido tener reportes más ágiles y se han mejorado los protocolos de diligenciamiento por parte de las entidades. Todo ello, ha constituido un avance fundamental para el seguimiento a la ejecución de recursos destinados a la política de víctimas de desplazamiento forzado.

Asimismo, durante las vigencias 2012 a 2019 en las diferentes leyes de Presupuesto General de la Nación y en circulares externas, se han incorporado medidas que han impulsado a las instituciones del SNARIV a desagregar la información de inversión

en el SIIF identificando plenamente los recursos para población víctima y/o desplazada.

También, desde el 2013 el Departamento Nacional de Planeación ha publicado Guías y Cartillas, con el apoyo de la Unidad para las Víctimas, las cuales buscan difundir los criterios, información y procedimientos con los que se materializa la focalización ordenada en las leyes de presupuesto en los proyectos de inversión dirigidos a atender a la población víctima de desplazamiento forzado, estas cartillas son: i) Lineamientos para la regionalización de proyectos de inversión dirigidos a la atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado, ii) Lineamientos generales de flexibilización de la oferta para población víctima de la violencia, y, iii) Guía para el uso de clasificador de política transversal población víctima del conflicto armado (PVCAI) y las etiquetas APV y APD.

Atendiendo al principio de Autonomía Presupuestal definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y demás normativa vigente se recuerda que la información presentada, así como su calidad, veracidad, precisión y oportunidad es responsabilidad exclusiva de las Entidades ejecutoras.

En todo caso, se resalta que la responsabilidad de la información es exclusiva de las entidades ejecutoras del presupuesto.

ii. Evolución del presupuesto para la Política de Víctimas

El esfuerzo en materia presupuestal realizado por el Estado colombiano, para lograr el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado, se ha incrementado durante la implementación y ejecución de esta política pública.

La Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y, posteriormente, el artículo 11 de la Ley 1151 de 2007 (por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010), permitieron desarrollar una institucionalidad para la atención a población víctima que triplicó el presupuesto entre 2002 y 2007 pasando de $1,2 y $3,4 billones respectivamente (Ilustración 11). En el año 2011, al sancionarse la Ley 1448 se materializó la mayor apuesta nacional para avanzar en la garantía de derechos de la población víctima, al brindar asistencia, atención y reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Es evidente que desde la sanción de la Ley 1448 de 2011 el esfuerzo presupuestal focalizado en esta población aumentó radicalmente, pasando de $9 billones en 2012 (a pesos constantes del 2020) a $15,3 billones en 2020, de acuerdo con lo presentado en el

Proyecto Ley de Presupuesto General de la Nación 2020, como se puede observar en la Ilustración 16.

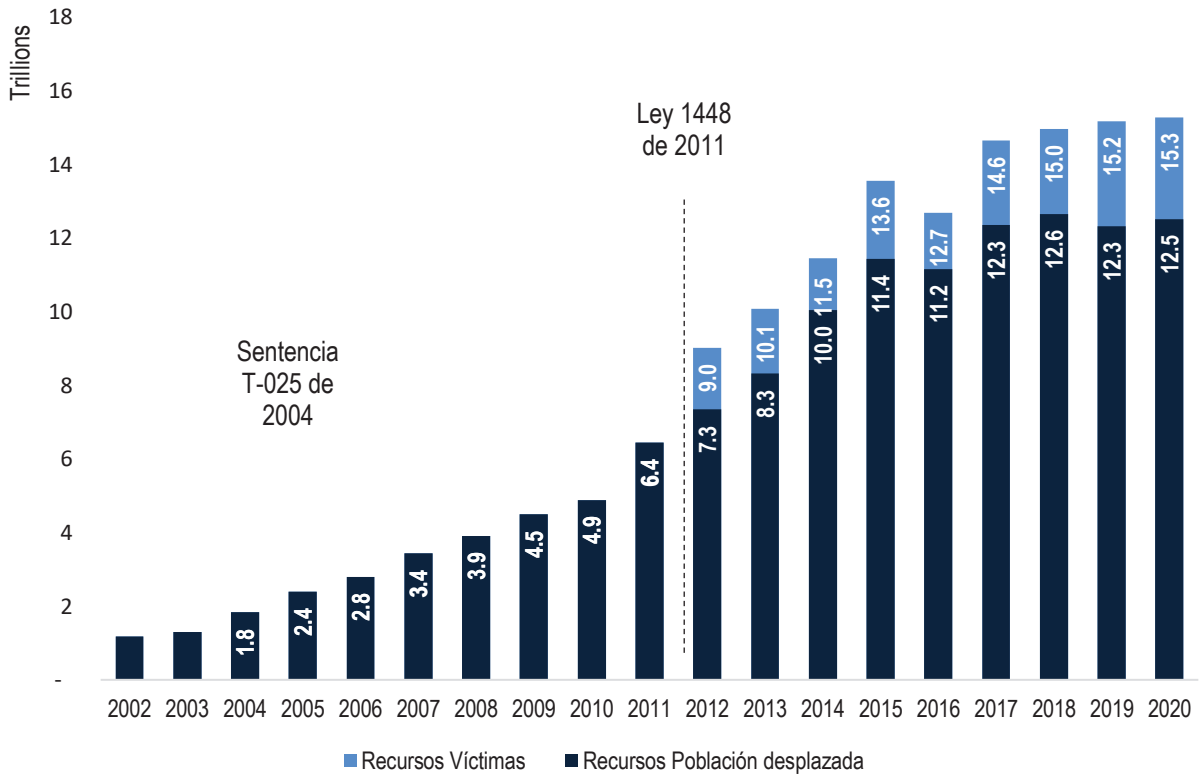
Es importante señalar que las leyes de presupuesto aprobadas desde 2012 hasta la vigencia 2019, han incluido apropiaciones exclusivas para población víctima y desplazada y han establecido lineamientos específicos que buscan unificar criterios y procedimientos para que las entidades del orden nacional focalicen, flexibilicen y regionalicen sus proyectos de inversión atendiendo las necesidades de la población y las características particulares de los territorios. Así mismo, a través de las leyes de presupuesto de cada vigencia[169], se ha solicitado a las entidades del Gobierno Nacional que prioricen los recursos para atender la totalidad de la población víctima.

Por su parte, como se muestra en la Ilustración 17, durante el periodo 2002 - 2020, se han asignado cerca de $149,5 billones[170] que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado. En particular, desde 2012, año de inicio de implementación de la Ley 1448 de 2011, se han asignado $116,9 billones del Presupuesto General de la Nación, recursos significativos que se han focalizado para apoyar la garantía los derechos de la población víctima. Estos recursos pasaron de representar el 1 % del PIB en 2012 al 1,4 % en 2020, lo que demuestra el compromiso del Gobierno nacional a fortalecer los recursos a través del tiempo.

[169] Artículos 57, 58, 59, 60 y 61 de la Ley 1687 de 2013, Artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley 1737 de 2014, Artículos 56, 57, 58 y 59 de la Ley 1769 de 2015, Artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley 1815 de 2016, Artículos 52, 53, 54 y 55 de la Ley 1873 de 2017, Artículos 51, 52, 53 y 54 de la Ley 1940 de 2018 y Artículos 47, 48 y 49 del texto propuesto para segundo debate aprobado por el Congreso de la República para el presupuesto 2020.

[170] Estas estimaciones se hacen a precios constantes de 2020. El índice de precios al consumidor IPC 2002-2018 es el reportado por el Departamento Nacional de Estadística DANE y la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2019 y 2020

Ilustración 17. Presupuesto asignado para la política de víctimas y víctimas de desplazamiento forzado

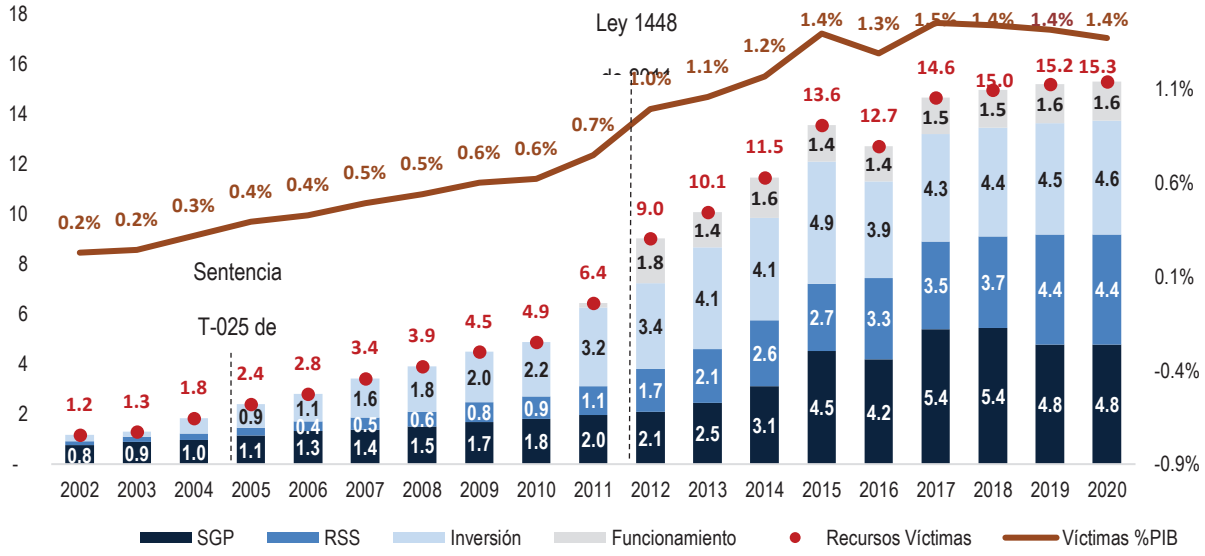


* 2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Billones de pesos constantes de 2020.
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP.

Por otro lado, la priorización presupuestal en programas que atienden a toda la población víctima del conflicto armado interno también se ha aumentado desde 2002. Lo anterior se evidencia en que la participación del total del presupuesto para toda la población víctima dentro del PIB[171], ha pasado de 0,2 % en 2002 a 1,4 % en 2020.

[171] Producto Interno Bruto.

Ilustración 18. Presupuesto asignado para la política de población desplazada por tipo de recursos y como porcentaje del PIB 2002-2020*



* 2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019

Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP
Billones de pesos constantes de 2020 (eje izquierdo)-Proporción PIB (eje derecho).

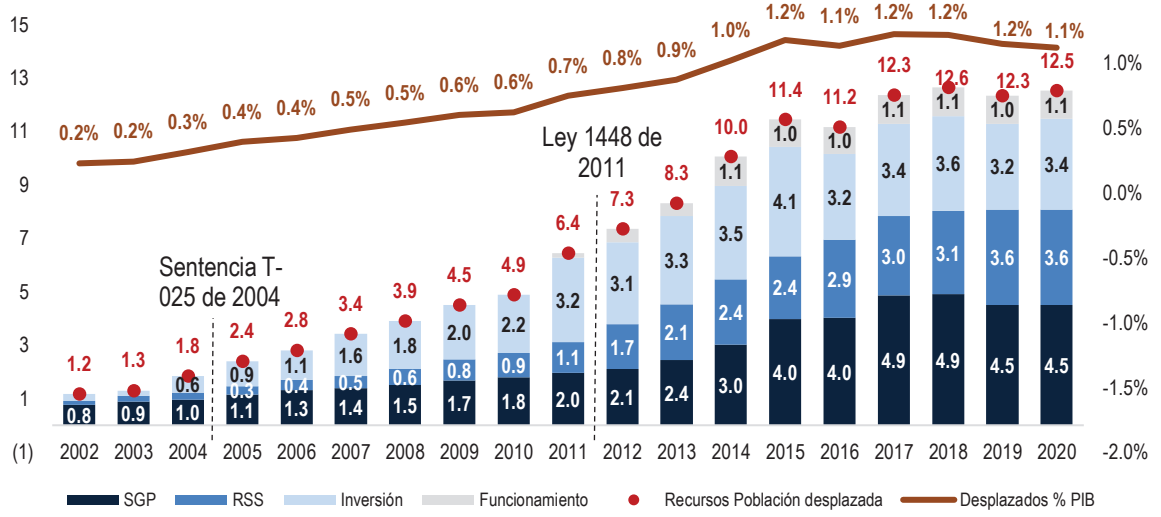
Lo que respecta al presupuesto de inversión (ilustración 18), esta ha pasado de 0,3 billones en 2002 a 3,4 billones en 2012 y $4,6 en 2020, estos recursos son ejecutados directamente por las entidades de orden nacional para atender a la población víctima a través de los proyectos y programas del SNARIV.

Los recursos de funcionamiento[172], que surgen a partir de la promulgación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), representaron en 2019 el 19,8% ($1,8 billones) y en 2020 el 10,2 % ($1,6 billones). Vale la pena precisar que, debido al avance en la identificación y el reporte de la apropiación y ejecución de estos gastos y del número de funcionarios que dedican tiempo parcial o completo a la política de víctimas, se ha depurado la información e identificado del total de los gastos de funcionamiento, los destinados para proveer los bienes y prestar los servicios a la población víctima y la población desplazada.

[172] Gastos dirigidos a atender las necesidades de las entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la Ley, dentro de estos se encuentran los gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, gastos de comercialización y producción, adquisición de activos financieros, disminución de pasivos y gastos por tributos, multas, sanciones e interés en mora.

La ilustración 18 presenta los recursos apropiados exclusivamente para la política de atención y reparación integral a la población víctima de desplazamiento forzado. Los datos señalan que el presupuesto focalizado exclusivamente en esta población ha pasado de $1,2 billones de pesos en 2002 (a precios constantes de 2020), a $7,3 billones en 2012 y $12,5 billones en 2020, lo cual representa un incremento promedio anual real del 12 %.

Ilustración 19. Presupuesto asignado para la poltica de población desplazada por tipo de recursos y como porcentaje del PIB 2002-2020*



* 2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019

Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP. Billones de pesos constantes de 2020 (eje izquierdo)-Proporción PIB (eje derecho).

De otro lado, desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucionales, en el año 2004, se han programado para el periodo 2004-2020 cerca de $128,3 billones a precios constantes de 2020 focalizados para la población desplazada, de los cuales, $98,1 billones se han programado desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la implementación de la Ley de Víctimas ha estado acompañada, de manera constante, por un importante esfuerzo fiscal para atender la población víctima del desplazamiento forzado.

Vale la pena resaltar que el esfuerzo presupuestal a favor de la política de víctimas se ha mantenido, aún a pesar de las dificultades macroeconómicas que el país ha enfrentado. Es así como, pese a que Colombia no es un país petrolero (la participación del petróleo en el PIB llegó a un máximo de 4,6% en 2013), la caída

de los precios del petróleo tuvo efectos importantes sobre el ingreso nacional, a través de la pérdida de ingresos fiscales, y en el frente externo, la reducción de las exportaciones y la inversión extranjera directa en el sector minero-energético. Entre 2013 y 2016, los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central (GNC) cayeron 96 %. La Nación perdió en cuestión de tres años el 20 % de sus ingresos totales. Al comparar la caída entre 2013 y 2018, la pérdida de ingresos provenientes de la actividad petrolera corresponde a 2,7 % del PIB que, sumados al efecto del mayor pago de intereses debido a la mayor tasa de cambio, inflación y tasas de interés, el tamaño del choque asciende a 3,3 % del PIB. La estrategia de política para enfrentar estos choques y promover la recuperación, se resumió bajo el nombre de Austeridad Inteligente. No obstante, las apropiaciones para la política de víctimas evidenciaron un aumento durante este período, pasando de $10,1 billones en 2013 a $12,7 billones en 2016, y a $15 billones en 2018 (a precios constantes de 2020).

Bajo los principios de contraciclicidad y sostenibilidad, la política de Austeridad Inteligente, utilizó los tres instrumentos de la política fiscal: disminución del gasto público sin afectar el gasto social ni la inversión estratégica de la Nación, aumento y diversificación de los ingresos no petroleros cuidando el crecimiento económico y la generación de empleo e incremento controlado del déficit fiscal bajo los estrictos lineamientos de la Regla Fiscal.

El choque petrolero hizo necesario reducir el gasto público en su programación y a través de recortes presupuestales en todos los años, desde 2014. Las medidas de austeridad en el gasto han sido promovidas desde el más alto Gobierno. La reinstitución de la Ley 617 en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la directiva presidencial No. 6 de 2014, el decreto 1068 de 2015 y la directiva presidencial No. 1 de 2016, sentaron las bases para obligar a todas las entidades que dependen del PGN a abstenerse de celebrar contratos de prestación de servicios, de publicidad y/o propaganda personalizada, a adquirir libros, revistas, o similares; imprimir informes, folletos o textos institucionales. Como consecuencia, el gasto de funcionamiento e inversión agregado pasa de 16,9% del PIB en 2013 a 15,3% del PIB en 2018 (una reducción de 1,6 puntos porcentuales del PIB).

Dadas las características que ofrece la Regla Fiscal ante choques como la disminución en los precios del petróleo y el menor crecimiento de la economía, se dio una ampliación del déficit fiscal del GNC, que pasó de 2,3 % a 4,0 % del PIB entre 2013 y 2016. En resumen, la pérdida fiscal producida por el choque petrolero, que sumó 3,3 % del PIB entre 2013 y 2018; se compensó con un

aumento de los ingresos no petroleros, de 0,9 % del PIB; una disminución de los gastos de funcionamiento y la inversión, de 1,6 % del PIB; y una ampliación del déficit fiscal, de 0,7 % del PIB.

El Gobierno nacional ha realizado esfuerzos por mantener las finanzas públicas sanas y propender por la estabilidad de la deuda pública, en un contexto en el que, se busca incentivar la inversión privada y el consumo, promover el crecimiento económico y propender por la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para 2019 en adelante el Gobierno nacional ha ideado una estrategia balanceada que impulse el crecimiento, fomente los ingresos tributarios y priorice el gasto público.

En el frente de ingresos, desde 2019 la Ley de financiamiento tuvo como finalidad impulsar el crecimiento económico, la inversión y la competitividad del país, y adicionalmente, con el fin de aumentar el recaudo en algunos rubros, tiene efectos de gran trascendencia sobre la dinámica macroeconómica nacional y, en consecuencia, sobre las cuentas fiscales. Sus efectos en términos del balance fiscal se materializan principalmente en tres frentes: un mayor crecimiento económico que incrementa los ingresos tributarios y contribuye a la consolidación fiscal, una reducción de la evasión por medio de las iniciativas implementadas para fortalecer y modernizar la DIAN, y el impacto directo que tienen los cambios de tarifas de los distintos impuestos sobre el recaudo.

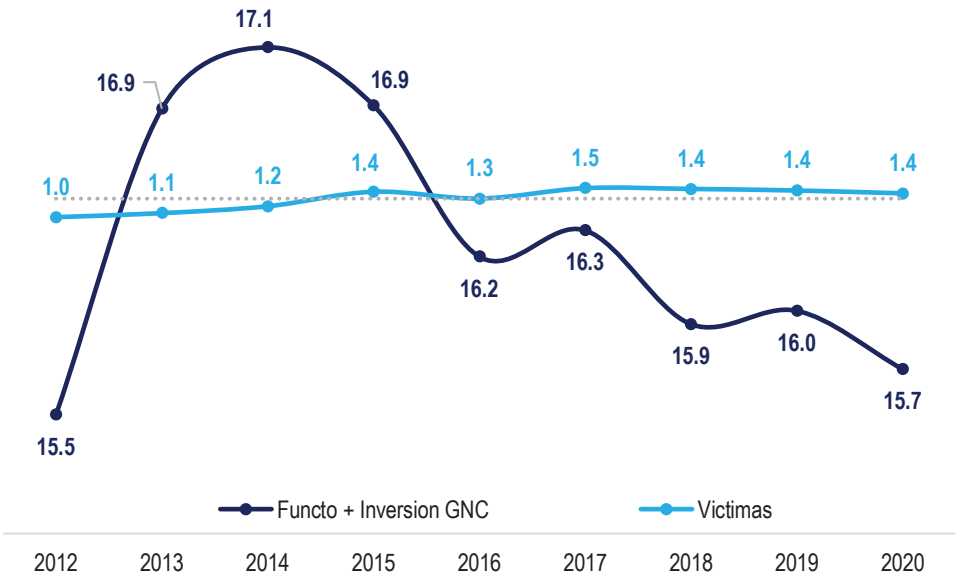
En lo que respecta al gasto, es necesario hacer un análisis profundo del mismo, a partir de una recomposición, que permita tener un gasto más eficiente, y continuar con la senda de consolidación del balance fiscal. Es deseable llevar a cabo una revisión del gasto que privilegie y estimule la inversión en línea, con el propósito de continuar potenciando el crecimiento económico, a través de la provisión de bienes públicos como infraestructura, entre otros. De esta forma, el ajuste del gasto público necesariamente se debe enmarcar dentro de un diseño que permita continuar con los objetivos de política pública como son: 1) la eficiencia en la asignación del gasto público, 2) la priorización en la distribución del gasto y, 3) mayores niveles de inversión pública y privada.

En suma, la estrategia implementada desde 2019 tiene como principal premisa elevar el ahorro macroeconómico para aumentar la inversión pública y privada, lo cual, junto con la mejora en la productividad del país, será el motor que permita al país avanzar en la recuperación del crecimiento económico.

En este contexto el Gobierno nacional se encuentra realizando esfuerzos por priorizar el gasto de recursos destinados a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado. Este gasto se encuentra dentro de la estrategia de ajuste del gasto como un rubro que debe ser prioritario. Esto en el marco de reducción del nivel déficit en concordancia con la Regla Fiscal evidencia el compromiso del Gobierno con las víctimas, muestra un esfuerzo teniendo en cuenta el contexto económico y el de las próximas vigencias de acuerdo con las proyecciones sobre ingresos y gastos que se publicaron en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019. Este compromiso se ve reflejado en la focalización del gasto destinado para la reparación de víctimas, que ha presentado un crecimiento real promedio de 10,8 % desde la vigencia 2012.

Como se puede evidenciar en las consideraciones anteriores, el Gobierno nacional ha realizado grandes ajustes en materia fiscal y del cumplimiento de la Regla Fiscal que se han visto representados en una marcada reducción del gasto mientras que los recursos dirigidos a víctimas han mantenido su nivel.

Ilustración 20. Evolución gasto de funcionamiento e inversión y víctimas



* 2012-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019
Fuente: MHCP-DNP. Cifras % del PIB.

Presupuesto por componentes y medidas

i. Evolución histórica de los recursos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012

El CONPES 3726 del 2012, contiene el plan de financiación de la política de víctimas, el cual ha permitido asegurar su sostenibilidad, progresividad y gradualidad, en términos de su impacto sobre las finanzas públicas del país y la composición de las medidas y componentes correspondientes para poder estructurar el esfuerzo fiscal requerido con el fin de llevar a cabo la asistencia, atención y reparación de la población víctima del conflicto armado dentro de los 10 años de vigencia de la Ley.

La Tabla 66 presenta la evolución del esfuerzo fiscal anual del Gobierno nacional respecto a cada una de las medidas y componentes de la política desde el año 2012 hasta lo proyectado en el mensaje presidencial del proyecto Ley de Presupuesto General de la Nación 2020.

Tabla 66. Presupuesto asignado para la Política de Victimas 2012-2020 por medidas y componentes

Medida y componente de la ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2012-2020	% Participación
Asistencia	Asistencia judicial	48	38	40	46	44	53	56	44	47	417	0,4%
	Identificación	3	4	5	6	5	6	4	12	12	58	0,0%
	Salud	1.974	2.374	2.873	2.883	3.445	3.534	3.673	4.392	4.391	29.538	25,3%
	SGP (educación)	2.102	2.459	3.116	4.526	4.192	5.383	5.430	4.784	4.784	36.776	31,5%
	Total Asistencia	**4.128**	**4.876**	**6.034**	**7.460**	**7.686**	**8.975**	**9.163**	**9.232**	**9.234**	**66.788**	**57,1%**
Atención	Asistencia	-	-	-	-	29	81	75	294	228	707	0,6%
	Atención Humanitaria	1.810	1.861	2.015	2.581	2.228	2.046	1.423	964	817	15.744	13,5%
	Retornos	26	150	140	147	156	148	141	104	128	1.139	1,0%
	Total Atención	**1.836**	**2.010**	**2.155**	**2.728**	**2.412**	**2.274**	**1.639**	**1.362**	**1.174**	**17.590**	**15,1%**
Reparación	Educación superior	-	45	37	18	18	6	28	932	909	1.991	1,7%
	Garantías de no repetición	4	34	32	31	25	24	670	89	46	954	0,8%
	Generación de ingresos	463	338	305	476	290	259	267	230	294	2.921	2,5%
	Indemnización	1.302	875	811	725	738	651	653	935	1.194	7.884	6,7%
	Medidas de satisfacción	26	58	54	50	46	61	80	67	33	474	0,4%

Medida y componente de la ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2012-2020	% Participación
	Reparaciones colectivas	14	96	65	64	45	354	213	10	13	874	0,7%
	Restitución de tierras	27	180	142	162	182	145	205	269	317	1.629	1,4%
	Vivienda	625	775	748	804	349	764	780	998	1.036	6.879	5,9%
	Total Reparación	**2.461**	**2.401**	**2.193**	**2.330**	**1.692**	**2.263**	**2.896**	**3.529**	**3.842**	**23.607**	**20,2%**
Otros	Coordinación Nación - Territorio	-	40	23	20	23	41	43	119	97	406	0,3%
Otros	Enfoque diferencial	41	41	79	146	76	77	86	-	-	546	0,5%
Otros	Fortalecimiento institucional	548	708	976	866	804	1.015	1.136	935	933	7.921	6,8%
Otros	Justicia y del derecho	-	-	-	-	3	3	2	-	-	8	0,0%
Otros	**Total Otros**	**589**	**789**	**1.078**	**1.032**	**906**	**1.136**	**1.266**	**1.054**	**1.030**	**8.881**	**7,6%**
Total general		**9.013**	**10.076**	**11.460**	**13.550**	**12.696**	**14.648**	**14.965**	**15.178**	**15.280**	**116.866**	**100,0%**

* 2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP.
Billones constantes de 2020.
Nota 1: La clasificación por medida y componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto.
Nota 2: La base de información presupuestal histórica por medida y componente ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto durante la vigencia de la Ley.

A partir de la tabla anterior se evidencia, nuevamente, el esfuerzo fiscal del Gobierno por aumentar o mantener los recursos enfocados a la política a través de cada vigencia, esto teniendo en cuenta que desde el 2012 hasta lo proyectado para la vigencia 2020 se tienen apropiaciones por un valor de $116,9 billones de pesos de 2020. Por su parte, los componentes que más han presentado apropiaciones, excluyendo aquellos que se financian por el Sistema General de Participaciones (salud y educación) son: atención humanitaria con $15,7 billones, indemnización con $7,9 billones y fortalecimiento institucional con $7,9 billones a precios del 2020, que junto a los recursos asignados para educación y el Régimen Subsidiado en Salud ($66,3 billones) representan un 83,7 % de los recursos asignados hasta el Proyecto PGN 2020.

ii. Presupuesto vs. CONPES 3726 de 2012

Dentro del plan de financiación aprobado en el documento CONPES 3726 también se enuncian, por medidas y componentes, las proyecciones de costos asociados a cada uno para los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, los cuales ascienden a un total de $54,9 billones de 2011 que a pesos del 2020 serían $76,6 billones. Sin embargo, vale la pena resaltar que estas proyecciones se hicieron con base en un universo de víctimas de 3 millones, el cual es mucho menor al que se tiene actualmente dada la continuidad del conflicto armado en el país, que asciende a 8,9 millones de víctimas. En la tabla 67 se presenta la comparación de los recursos que fueron proyectados por el documento CONPES 3726 con los que han sido apropiados desde la vigencia de la Ley hasta lo proyectado para el presupuesto de la vigencia 2020.

Tabla 67. Presupuesto asignado para la Política de Victimas 2012-2020 y plan de financiación del CONPES 3726 de 2012

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		CONPES 3726 de 2012	2012-2020	% Avance CONPES 3726
Asistencia	Asistencia judicial	342	417	122%
	Identificación	90	58	64%
	Salud	21.477	29.538	138%
	SGP (educación)	9.402	36.776	391%
	Total Asistencia	**31.312**	**66.788**	**213%**
Atención	Asistencia		707	
	Centros Regionales de Reparación	379	113	30%
	Ayuda y Atención Humanitaria	7.101	15.744	222%
	Retornos	81	1.139	1399%
	Total Atención	**7.561**	**17.702**	**234%**
Reparación	Educación superior		1.991	
	Créditos y pasivos	328	589 a/	180% a/
	Garantías de no repetición	2.059	954	46%
	Generación de ingresos	7.524	2.921	39%
	Indemnización	8.923	7.884	88%
	Medidas de satisfacción	555	474	85%
	Reparaciones colectivas	558	761	136%
	Restitución de tierras	4.962	1.629	33%
	Vivienda	9.649	6.879	71%
	Total Reparación	**34.557**	**23.494**	**68%**
Otros	Enfoque diferencial	30	546	1801%
	Otros Costos institucionales	3.147	8.335	265%
	Total Otros	**3.177**	**8.881**	**280%**
Total general		**76.608**	**116.866**	**153%**

2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Miles de millones de pesos constantes de 2020.
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP.

** Para la ejecución 2012-2020 Otros costos institucionales incluye coordinación Nación-Territorio, Fortalecimiento institucional y Justicia y del derecho.
Nota 1: La clasificación por medida y componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto.
Nota 2: La base de información presupuestal histórica por medida y componente ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto durante la vigencia de la Ley.
Nota 3: Es importante mencionar que los avances presupuestales presentados entre lo asignado y lo planeado en el Conpes tienen este comportamiento debido a los cambios en los supuestos bajo los cuales se diseñó el Plan de Financiación y la dinámica de ejecución real de la política, es decir, los componentes con avaneces por el encima del 100 % reflejan las necesidades de la política durante la ejecución de la Ley pero no necesariamente por estar debajo del 100 % implica un rezago de la medida.
a/ Bancoldex reportó la suma de $588.713 millones constantes de 2020 por concepto de desembolsos a empresas de la población víctimas para el periodo 2012-2019 (septiembre), a través de todo el portafolio de líneas de crédito del Banco, consolidado con la Unidad. Estos recursos del Ministerio de Agricultura se ejecutaron a través Bancoldex, pero el Ministerio no registró este valor explícitamente en sus reportes, por lo cual, el dato podría estar incorporado en algunos de los otros rubros que destinados a la población víctima. En consecuencia, se expresa el dato en la tabla a manera informativa, sin afectar al total.

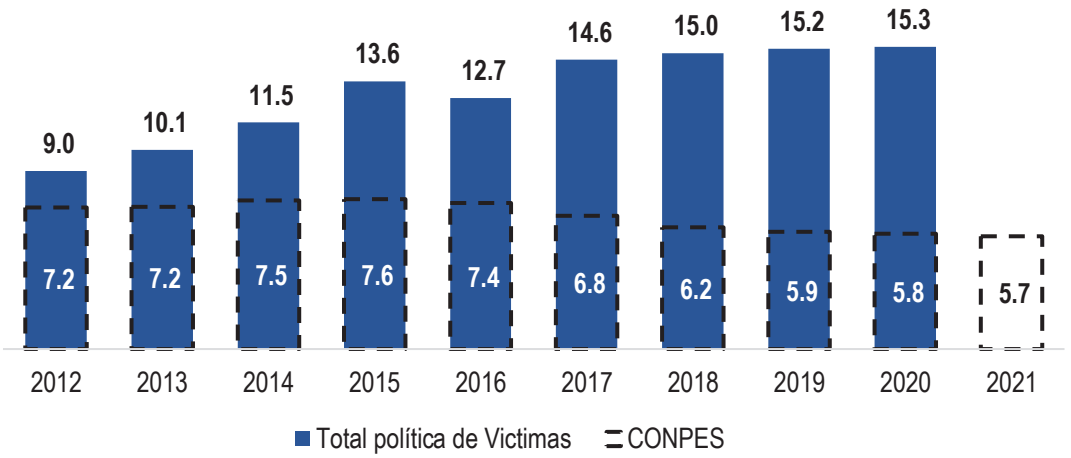
En términos agregados, las asignaciones presupuestales para la política de víctimas han superado lo proyectado por el documento CONPES 3726, las cuales representan 153 % de los costos que se presentaron en ese documento. Se destaca la medida de atención, con un avance del 234 %, seguida de asistencia, con un avance de 213 %. Asimismo, los componentes que presentan un mayor nivel de cumplimiento son el enfoque diferencial con 1.801 % y retornos con 1.339 %.

Vale la pena precisar que aunque en el componente de educación superior no se definieron recursos en el documento CONPES 3726 de 2012, se han asignado $1,4 billones, principalmente para acceso y permanencia. Igual ocurre con el componente de asistencia, para el cual, a pesar de no haberse dejado recursos explícitos en el documento CONPES, se focalizaron recursos por $707 mil millones durante el periodo, para financiar temas de orientación a las víctimas, primera infancia, educación, registro, información y acompañamiento familiar, entro otros.

En relación con los créditos y pasivos, las entidades no registraron explícitamente los recursos asociados a este componente. No obstante, Bancoldex reportó la suma de $588.713 millones constantes de 2020 por concepto de desembolsos a empresas de la población víctima para el periodo 2012-2019 (septiembre), a través de todo el portafolio de líneas de crédito del Banco, consolidado con la Unidad. Estos recursos del Ministerio de Agricultura se ejecutaron a través Bancoldex, pero

el Ministerio no registró este valor explícitamente en sus reportes, por lo cual, el dato podría estar incorporado en algunos de los otros rubros destinados a la población víctima.

Ilustración 21. Presupuesto asignado para la Política de Víctimas y plan de financiación del CONPES 3726 2012-2020



* 2002-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019
Fuente: MHCP-DNP
Billones de pesos constantes de 2020

Como se puede observar en la ilustración 21, las asignaciones para la política han sido superiores a lo presupuestado por el plan de financiación del CONPES 3726 desde el primer año de la política de víctimas, el cual disminuye progresivamente hasta el final de la política mientras que las asignaciones van en aumento.

- Avances en las asignaciones presupuestales para la Atención Humanitaria y la entrega de la medida de indemnización a las víctimas

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, para el Gobierno nacional ha sido prioritaria la asignación presupuestal para la entrega de la Atención Humanitaria y la medida de indemnización para las víctimas del conflicto armado. Entre las vigencias 2012 y 2020, se apropiaron $15,7 billones (a precios de 2020) específicamente para estos dos componentes, $7,6 billones para la Atención Humanitaria y $8,1 billones para la medida de indemnización, lo que representa cerca del 30 % de los recursos de inversión y funcionamiento ($51,7 billones) que se asignaron en dichas vigencias.

En el caso de la Atención Humanitaria[173], solo se tienen en cuenta los recursos ejecutados por la Unidad para las Víctimas y entre los años 2013 y 2015, la entrega del componente de alimentación y alojamiento para la ayuda humanitaria en la etapa de transición, que fue entregada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Luego, a partir del año 2016, la ejecución de la medida fue 100 % presupuestada en la Unidad para las Víctimas.

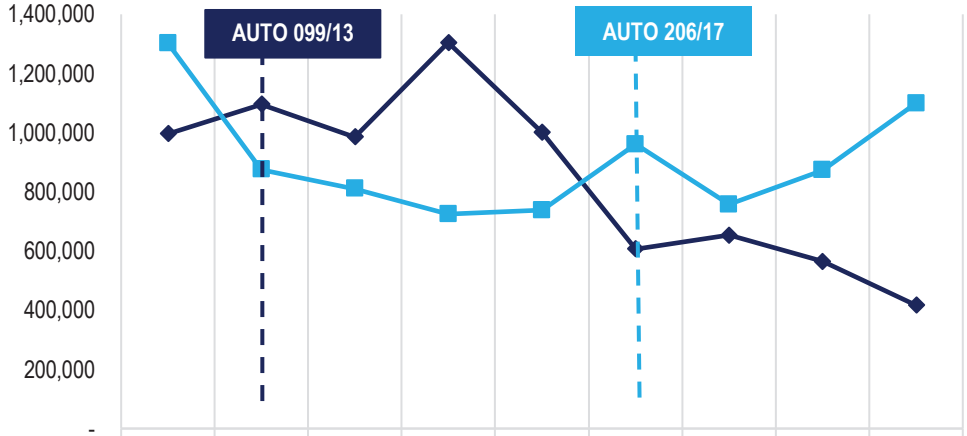
En lo que respecta a la medida de indemnización[174], esta ha sido ejecutada por parte de la Unidad para las Víctimas por medio del Fondo de Reparación a las Víctimas y solo a partir del año 2017, después de realizar ejercicios de análisis y eficiencia de gasto, se presupuestaron recursos para el pago de este componente por medio del rubro de inversión de la entidad.

El comportamiento de las asignaciones presupuestales para estos dos componentes tuvo un impacto representativo a partir de los Autos 099 de 2013 y 206 de 2017, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. En ellos, la honorable Corte Constitucional declaró un conjunto de falencias administrativas, presupuestales e institucionales alrededor de la entrega de la Atención Humanitaria y ordenó al Gobierno nacional reglamentar el procedimiento para la obtención de la indemnización administrativa, respectivamente. Es así como a partir de las dos vigencias en las que se expidieron dichos autos, los presupuestos asignados empezaron a reflejar crecimientos significativos, como respuesta del Gobierno nacional para atender dichas órdenes de manera prioritaria.

[173] Para este análisis, la Atención Humanitaria sólo incluye las inversiones financiadas por la Unidad para las Victimas y el ICBF entre las vigencias relacionadas. Las cifras de la tabla incluyen inversiones de otras entidades del SNARIV que por la naturaleza del gasto se ubican en este componente, pero no son específicamente la Atención inmediata; Atención Humanitaria de Emergencia y la Atención humanitaria de transición que son competencia exclusiva de la UARIV.

[174] En el caso del componente de indemnizaciones, las tablas solo muestran la información correspondiente al Fondo de Reparación a las Víctimas. No obstante, y tal como se explica en la Nota 1 de las tablas y en el análisis presentado, el esfuerzo adicional realizado por el rubro de inversión está clasificado en el componente de "reparaciones colectivas" en las vigencias 2017-2018, en donde al analizar la desagregación del proyecto en detalle, se encuentra una focalización exclusiva para el componente de indemnización es que si hace parte de este capítulo.

Ilustración 22. Asignaciones presupuestales 2012-2020 (AH-indemnizaciones)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Atención Humanitaria	996,519	1,096,0	985,361	1,304,5	1,000,3	607,109	653,533	565,000	416,582
Indemnizaciones	1,302,1	874,675	810,598	724,739	738,233	960,231	757,039	873,146	1,099,1

Cifras a precios constantes de 2020 / Fuente: SUIFP/SIIF + Información reportada por entidades ejecutoras / 2012-2018: apropiaciones finales / 2019: Apropiación vigente 30-09 / 2020: Proyecto de presupuesto radicado en Congreso. / En indemnizaciones se incluye el FRV y a partir del año 2017, el presupuesto del producto "Servicios para la Indemnización Administrativa y Judicial" del proyecto de Reparación Individual de la UARIV. / En AH entre los años 2013 y 2015, se incluye apropiación del ICBF para el pago de la atención alimentaria en la etapa de transición. Miles de pesos de 2020.

Para la vigencia 2013, el Auto 099 implicó un esfuerzo institucional para la atención de cerca de 150.000 solicitudes para la Atención Humanitaria de Emergencia. En dicha vigencia, la Unidad para las Víctimas recibió $146.340 millones provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas, del Centro Nacional de Memoria Histórica, del Ministerio del Trabajo, de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y el Departamento para la Prosperidad Social.

Lo anterior, demostró el compromiso del Gobierno en mantener de manera prioritaria este presupuesto, en donde a partir de la vigencia 2014 se incluyeron artículos en la Ley de presupuesto de cada vigencia, que ordenaban a las entidades ejecutoras de la política de víctimas dar prioridad a las solicitudes de Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición, constituyendo éstas un título de gasto prevalente sobre las demás obligaciones de cada entidad. No obstante, la tendencia a la baja que se presenta desde la vigencia 2016, responde a una menor recepción de solicitudes por parte de la población víctima y a una mayor depuración de la entidad en la focalización de los beneficiarios de la entrega de esta medida.

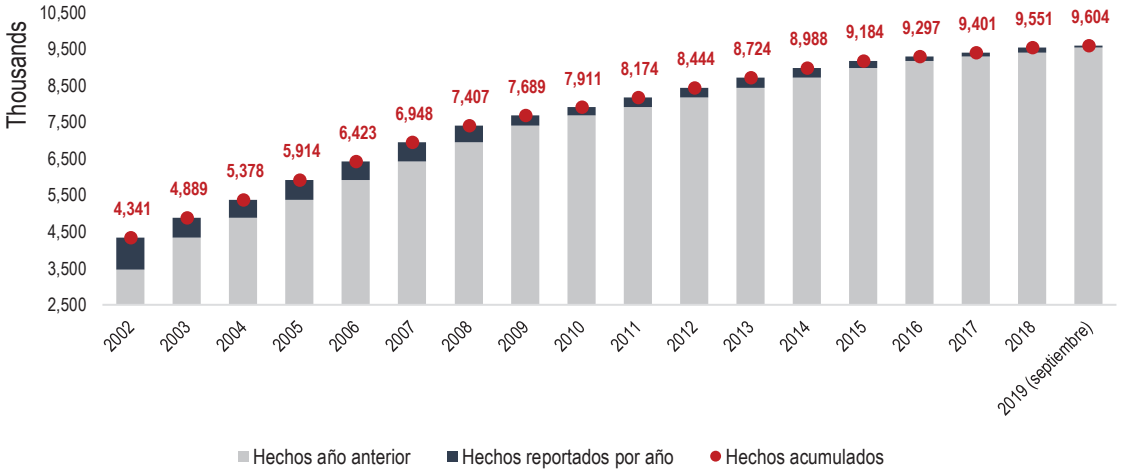
En cuanto a la medida de indemnización la tendencia de las asignaciones presupuestales durante la vigencia de la Ley de Víctimas ha sido constante y considerada como una inflexibilidad del gasto público. Sin embargo, en cumplimiento de la orden séptima del Auto 206 se realizó un nuevo diagnóstico de la problemática general de esta medida, para evaluar la necesidad de realizar modificaciones de política y por eso vale la pena destacar el crecimiento del 35 % ($281.549 millones) presentado entre las vigencias 2016-2017, en donde a partir de ejercicios de análisis y eficiencia de gasto realizados por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para las Víctimas, se lograron redireccionar recursos programados en medidas de asistencia y fortalecimiento institucional para el pago de indemnizaciones en el rubro de inversión. Es así como a partir de dicha vigencia, el ejercicio es replicado año a año, logrando para el año 2020 estimar un presupuesto por el orden de $1,1 billones para esta medida (el presupuesto asignado más alto de los últimos 7 años), de los cuales el 41% ($450.264 millones) son el resultado de los ejercicios mencionados, que comparado con la priorización en inversión de la vigencia 2019 ($216.260 millones), presenta un crecimiento del 108%.

iii. Cambios en el escenario de la Ley 1448 de 2011

Como se ha señalado, los costos asociados a las medidas y componentes proyectados por el CONPES 3726 de 2011 tenían como línea de base un volumen de la población victima que dista de la que actualmente se encuentra en el Registro Único de Victimas (RUV) proporcionado por la Unidad para las Víctimas. Mientras que para el año 2011 se realizaron las proyecciones sobre la base de 3 millones de víctimas, el registro ha crecido a lo largo de los años de vigencia de la política, ya sea por la mejora en los sistemas de información que incorpora de manera más completa los registros de hechos victimizantes de los que no se tenía conocimiento, o por la misma continuidad del conflicto armado, consolidándose en la actualidad una población víctima de 8,9 millones de personas[175]. En la ilustración 23 se evidencia el aumento de los hechos sujetos de atención y reparación para cada vigencia registrados en el Registro Único de Victimas hasta la vigencia actual.

[175] Unidad de Atención y Reparación Integral para las Victimas - https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Ilustración 23. Evolución del universo de hechos dentro del Registro Único de Víctimas del 2002-2019



Fuente: Registro Único de Víctimas a 1 de septiembre de 2019.

El crecimiento en la población objetivo de la política no solo generó distorsiones sobre los niveles de cumplimiento en materia presupuestal frente al CONPES 3726, sino que plantea nuevos desafíos fiscales en materia del correcto desarrollo de la política, incrementando los costos y el tiempo en que efectivamente se hará la asistencia, atención y reparación de la población víctima del conflicto armado.

Además de enfrentar una población significativamente mayor a la inicialmente prevista, el alcance de la atención ha cambiado con el tiempo, a medida que la implementación de la Ley se adapta a las exigencias del Estado Social de Derecho, así:

(i) Mientras la Ley 1448 de 2011 disponía que la entrega de vivienda era parte del proceso de indemnización administrativa (artículo 132 parágrafo 3), la sentencia C-912 de 2013 ordenó que tales prestaciones fueran adicionales, lo que ha generado un mayor costo en la atención.
(ii) En la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se estableció que el monto máximo de acceso a vivienda era de 30 SMMLV de subsidio de vivienda, más 9 SMMLV de promisión de la oferta. Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 1537 de 2012, un hogar desplazado o víctima puede acceder a una vivienda gratis de 70 SMMLV.
(iii) El ejercicio de proyección presupuestal del CONPES 3712 de 2011, estimaba que una víctima tenía derecho a 16 SMMLV por concepto de programas de generación de ingresos. La realidad actual muestra que el programa de proyectos

productivos de la Unidad de Restitución de Tierras asciende a 55 SMMLV (casi tres veces y medio de lo inicialmente previsto).
(iv) En el ejercicio inicial no se tuvo en cuenta la atención a segundos ocupantes, pues esta atención surgió una vez se inició el proceso de restitución de tierras, obligando a la Unidad de Restitución de Tierras, hoy día, a incluirlos dentro de los costos.
(v) La Ley 1448 de 2011 estipulaba unos valores a reconocer para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas. No obstante, lo anterior, en los fallos judiciales han reconocido valores superiores a los previstos en la Ley, lo que ha incrementado los costos estimados.

La evaluación del esfuerzo presupuestal presentada a la Corte Constitucional como respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016, identificó que los recursos requeridos para la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado[176] ascendía a $169,4 billones de 2020 y el plan de financiamiento de la política de víctimas (víctimas de desplazamiento y otros hechos victimizantes) definido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 proyectó recursos $76,6 billones. Como se puede observar, los recursos requeridos para la atención y reparación de la población desplazada son superiores en $92.7 billones frente a los proyectados para la atención de la totalidad de las víctimas.

iv. Avances hacia un presupuesto por derechos

Entendiendo que el objetivo constante de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, mediante la cual se atiende a la población desplazada, es la garantía del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de esta población; desde la vigencia 2016 se hizo necesario que los gastos de inversión, funcionamiento y del Sistema General de Participaciones (SGP) respondieran a esta lógica y se articularan con el cumplimiento de los indicadores GED establecidos como mecanismo de evaluación y seguimiento de los resultados de esta política pública. De acuerdo con esto, en la Tabla 68 se presentan los recursos asignados por derechos para cada vigencia.

[176] 5.9 millones de personas víctimas de desplazamiento a 1 de septiembre de 2016, datos de la Unidad para las Víctimas.

Tabla 68. Presupuesto asignado para la Política de Victimas por derechos 2016-2020

Derecho	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Educación	4.728	6.245	5.558	4.917	4.915	26.362
Salud	3.485	3.513	3.673	4.401	4.401	19.474
Subsistencia mínima	1.109	805	1.578	1.741	1.589	6.823
Indemnización	775	960	653	651	649	3.689
Vivienda	377	726	781	823	919	3.626
Vida, seguridad, libertad e integridad	430	542	612	624	630	2.839
Restitución	261	288	342	312	313	1.516
Coordinación nacional	298	216	235	305	285	1.340
Reparación nolectiva	38	45	213	284	545	1.125
Generación de ingresos	233	147	215	204	270	1.069
Orientación y comunicación	162	245	285	202	138	1.032
Alimentación	219	255	293	68	97	933
Retorno y reubicación	45	148	141	241	180	755
Satisfacción	226	75	81	79	48	509
Reunificación familiar-reintegración	87	87	89	94	94	451
Sistemas de información	2	1	62	112	105	283
Empleo	63	70	45	47	47	271
Coordinación Nación-Territorio	53	96	59	16	18	242
Garantías de no repetición	26	33	31	44	25	159
Protección de predios, tierras y territorios abandonados	45	70	-	-	-	115
Participación	18	49	9	-	-	76
Rehabilitación	12	9	9	10	10	50
Identificación	1	20	1	3	3	28
Créditos y Pasivos	1	-	-	-	-	1
Total general	**12.696**	**14.648**	**14.965**	**15.178**	**15.280**	**72.766**

* 2016-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2016-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Billones de pesos constantes de 2020.
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP.
Nota 1: Compete a las entidades del orden nacional la clasificación por derecho de los proyectos de inversión.
Nota 2: La clasificación de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios derechos de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el derecho más representativo en el proyecto.
Nota 3: La base de información presupuestal histórica por derechos ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto.

Acorde con lo anterior, los derechos que más han recibido asignaciones desde que se inició su marcación en el 2016 son: educación con $26,4 billones, salud con $19,5 billones, subsistencia mínima con $6,8 billones, indemnización con $3,7 billones, y

vivienda con $3,6 billones de 2020, representando 36,2 %; 26,8 %; 9,4 %; 5,1 % y 5 % de los recursos asignados en este periodo, respectivamente.

Presupuesto por entidades

i. Evolución histórica de los recursos

Para la implementación de la política de víctimas se conformó a través de la Ley 1448 el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Victimas (SNARIV), el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas. En la Tabla 69 se presentan los datos del presupuesto asignado por los diferentes sectores anualmente desde el inicio de la implementación de la Ley hasta lo presentado en el Proyecto Ley de PGN 2020.

Tabla 69. Presupuesto asignado para la Política de Victimas 2012-2020 por sectores

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2012-2020
Educación	2.102	2.511	3.227	4.614	4.275	5.499	5.551	4.908	4.908	37.595
Inclusión Social y Reconciliación	3.653	3.525	3.294	3.721	3.326	3.373	3.433	3.561	3.610	31.495
Salud y Protección Social	1.979	2.381	2.881	2.890	3.454	3.540	3.682	4.411	4.411	29.630
Vivienda, Ciudad y Territorio	545	668	645	622	172	588	600	616	839	5.295
Agricultura	307	456	471	609	626	644	649	667	488	4.916
Trabajo	53	94	278	497	315	330	308	235	242	2.353
Fiscalía	90	95	239	246	102	286	357	336	337	2.088
Ministerio Publico	66	79	192	102	152	110	98	79	79	957
Interior	28	47	66	61	93	88	104	137	137	760
Rama Judicial	48	38	40	46	45	53	57	52	55	433
Defensa y Policía	0	54	49	53	52	50	41	51	51	401
Justicia y del Derecho	16	18	21	21	22	15	23	26	26	189

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2012-2020
Cultura	20	10	14	27	23	24	23	23	23	188
Comercio, Industria y Turismo	19	18	18	17	16	16	16	17	17	153
Presidencia	-	10	18	17	15	21	12	30	29	152
Otros**	86	71	9	8	8	11	11	28	28	260
Total general	**9.013**	**10.076**	**11.460**	**13.550**	**12.696**	**14.648**	**14.965**	**15.178**	**15.280**	**116.866**

* 2012-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2012-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Billones de pesos constantes de 2020.
**Hacienda, Estadística, Órganos de Control, Registraduría, Planeación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP.

Los 3 sectores que más recibieron asignaciones de recursos desde el año 2012 hasta 2020 son: educación con $37,6 billones, inclusión social y reconciliación con $31,5 billones, salud y protección social con $29,6 billones y vivienda, ciudad y territorio con $5,3 billones de pesos de 2020.

Al interior de cada sector se encuentran las entidades que conforman el SNARIV, por lo que en la tabla 70 se presenta la evolución de los recursos para cada una de estas desde el año 2012 hasta lo presentado en el Proyecto Ley de PGN 2020.

Tabla 70. Presupuesto asignado para la Política de Victimas 2012-2020 por entidades

Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Entidades Territoriales	3.798	4.597	5.755	7.206	7.447	8.894	9.100	9.165	9.165	**65.127**
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2.521	2.179	1.942	2.068	2.078	1.982	1.981	1.961	2.036	**18.748**
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	698	612	643	894	903	980	989	1.142	1.148	**8.008**
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	545	668	644	622	171	548	531	515	707	**4.953**

Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	348	578	554	629	297	351	382	380	380	**3.899**
Unidad de Restitución de Tierras	85	200	209	238	254	223	235	256	256	**1.955**
Ministerio del Trabajo	7	51	226	267	265	268	249	174	174	**1.681**
Fiscalía General de la Nación	90	91	46	55	61	244	318	297	297	**1.498**
Ministerio de Agricultura	80	107	104	198	210	195	199	208	27	**1.327**
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	273	230	229	198	185	18	-	-	-	**1.132**
Ministerio de Educación Nacional	-	52	111	88	83	116	121	124	124	**820**
Defensoría del Pueblo	29	32	166	76	127	94	85	81	81	**772**
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	142	148	158	174	11	-	-	-	-	**633**
Servicio Nacional de Aprendizaje	43	43	47	222	43	55	51	53	60	**618**
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	0	4	193	191	41	42	39	40	40	**590**
Agencia Nacional de Tierras	-	-	-	-	73	131	129	113	113	**558**
Unidad Nacional de Protección	-	32	36	34	57	62	81	111	108	**520**
Centro de Memoria Histórica	21	59	53	49	47	61	81	77	46	**494**

Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Agencia de Desarrollo Rural	-	-	-	-	79	94	87	91	91	**443**
Consejo Superior de la Judicatura	48	38	40	46	45	53	57	52	55	**433**
Policía Nacional	-	53	49	53	52	50	41	51	51	**400**
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	65	99	101	81	-	-	-	-	-	**346**
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	-	-	0	1	1	39	68	101	131	**341**
Ministerio del Interior	28	14	31	27	36	25	24	26	29	**239**
Procuraduría General de la Nación	37	47	26	26	25	16	17	17	17	**227**
Ministerio de Cultura	20	10	14	27	23	24	23	23	23	**187**
Presidencia de la Republica	-	10	18	17	15	21	12	30	29	**152**
Ministerio de Salud y Protección Social	11	13	14	13	14	11	12	30	29	**146**
Ministerio de Comercio, Industria Turismo	17	17	17	16	15	15	15	16	16	**142**
Superintendencia de Notariado y Registro	-	8	16	16	15	7	15	18	18	**114**
Otras**	109	82	20	23	24	27	24	26	26	**361**
Total General	**9.013**	**10.076**	**11.460**	**13.550**	**12.696**	**14.648**	**14.965**	**15.178**	**15.280**	**116.866**

* 2012-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2012-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Billones de pesos constantes de 2020.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo,

Fondo Rotatorio de la Registraduría, Registraduría Nacional del Estado Civil, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Artesanías de Colombia S.A., Departamento de Planeación, Contraloría General de la República, Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Organizaciones Solidarias, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Archivo General de la Nación, Defensa Civil Colombiana, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Industria y Comercio, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Dirección de Gestión Territorial, Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional.
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud-MCHP.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, al ser la entidad que coordina las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, excluyendo los entes territoriales (Sistema General de Participaciones, educación y salud), es la entidad que mayores asignaciones ha recibido desde la vigencia de la Ley 1448 con $18,7 billones de 2020. Por su parte, el Departamento para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), han recibido asignaciones por $8 y $5 billones de 2020, respectivamente.

Balance del presupuesto para la política

Desde la implementación de la Ley 1448 del 2011 y aún con las dificultades macroeconómicas, se han realizado esfuerzos presupuestales que se traducen en aumentos en las asignaciones a lo largo de las vigencias tanto para las medidas y componentes de la ley, como para las entidades, sectores y derechos enfocados a la atención y reparación de la población víctima de conflicto armado. Estos esfuerzos presupuestales se han mantenido en situaciones en que, por condiciones macroeconómicas excepcionales, se han requerido ajustes en la política fiscal, ya sea por factores externos como choques por ingresos petroleros en los años 2014, 2015 y 2016, o por factores internos de responsabilidad fiscal en concordancia con compromisos constitucionales como la Regla Fiscal.

Además del esfuerzo presupuestal, desde las mismas entidades que conforman el SNARIV se han liderado proyectos de reasignaciones de gasto, en línea con diferentes Autos y necesidades de la misma política, para generar ganancias de eficiencia y responder a los compromisos frente a medidas y componentes, como los realizados con la atención humanitaria y la indemnización administrativa, que tiene como fin la asistencia y la reparación material de las víctimas del conflicto armado, lo cual representa uno de los mayores retos de la política debido al aumento del registro enunciado en las secciones anteriores.

Sin embargo, debido al aumento del número de hechos registrados desde la vigencia de la Ley 1448 del 2011, la presión fiscal ha tendido a aumentar desde las primeras proyecciones que se realizaron en el CONPES 3726, por lo que si bien desde el gobierno se han propendido por mantener el esfuerzo fiscal para el correcto desarrollo de la política, el cumplimiento de los compromisos con la población se extendería más allá de terminada la ley, prologando la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales.

No obstante, cabe resaltar que si bien el presupuesto requerido para el cumplimiento de la política tiende a aumentar en línea con el aumento del registro, el gasto disponible no solo para la política de víctimas, sino para el total del Presupuesto General de la Nación, que agrupa la totalidad del gasto nacional para atender distintas necesidades del país en cuestiones sociales y económicas, deberá responder a los principios de sostenibilidad fiscal enmarcados en la Ley 1473 del 2011, lo que se traduce así se hayan mantenido los recursos para la política, estos no podrán tener aumentos extraordinarios o que tiendan a acelerar el ritmo de cumplimiento de la Ley, si esto supone atentar contra estos principios.

A lo largo de la implementación de la Ley de Víctimas quedan varios retos por asumir en consecuencia de la dinámica de su ejecución durante estos últimos nueve años. Como se evidenció durante el desarrollo del presente informe, la presión de gasto ejercida en la política es cada vez más fuerte a raíz de una tendencia creciente del universo por asistir, atender y reparar. Sin embargo, la política hoy tiene un espacio fiscal que el Gobierno nacional ha priorizado y fortalecido en la última década, que sin duda tendrá que ajustarse a estas nuevas necesidades orientado el presupuesto hacía resultados y proponiendo reasignaciones presupuestales en función de bienes y servicios exclusivos para esta población, en donde el gasto social sea un complemento para aportar a la superación del estado de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado.

A su vez, el análisis en la eficiencia e impacto del gasto y el estudio (actualización) de costos alrededor de la política deben ser la base para replantear la sostenibilidad fiscal de la Ley, en donde se fortalezcan los mecanismos de seguimiento físicos, financieros y de gestión que permitan tomar decisiones sobre las asignaciones presupuestales de la política.

4 Recomendaciones del balance a diversos actores por componente de política contenidas en el balance

4. Recomendaciones del balance a diversos actores por componente de política contenidas en el balance

La implementación por casi una década de la política pública de víctimas ha constituido logros trascendentales con relación a la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. El programa de reparación administrativa, en sus dimensiones individual y colectiva, se ha consolidado como un modelo referente en el mundo. Por ello, la garantía de los derechos de las víctimas supera las obligaciones legales de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para el Gobierno nacional, ello supone un deber máximo del Estado colombiano en general, el cual convoca a todos los sectores del país.

El Gobierno nacional a lo largo de este documento ha realizado las descripciones, análisis sobre los avances, los rezagos y los enormes retos que se deben asumir en los próximos años para procurar culminar la obligación legal y moral de reparar a las víctimas. En particular este Gobierno nacional, ha referido en su Plan Nacional de Desarrollo los ejes sobre los cuales se imprimen los esfuerzos presupuestales, misionales y programáticos en garantizar el restablecimiento de los derechos a las víctimas. Ello supone también la corresponsabilidad de los diferentes actores del Estado en la contribución al reto que se debe asumir.

Así, el Gobierno nacional quiere reconocer el importante esfuerzo que otros sectores, ramas del poder público, víctimas y la sociedad en general han desplegado a lo largo de los años en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Los aportes que el Congreso de la Republica, ha realizado a través de la Comisión de Seguimiento a la Ley, constituyen un valor democrático y político a la verificación de las medidas adoptadas.

La Corte Constitucional a través de sus sentencias de constitucionalidad, de tutela y sus Autos de seguimiento en el marco de la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional han incorporado las pautas y lineamientos jurídicos para adecuar con los mejores estándares constitucionales la garantía de los derechos de las víctimas. En esta tarea, es de resaltar, los inmensos aportes que los jueces de tutela en sus diferentes fallos han construido en garantías para las víctimas.

De otro lado, se destaca que de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, la competencia para decidir sobre el derecho a restitución corresponde a los jueces civiles del circuito y a los magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial

Especializados en Restitución de Tierras que a través de sus fallos han dado lugar a antedecentes jurisprudenciales de trascendencia en materia agraria y transicional que permiten resolver conflictos sobre la tierra y aportar al ordenamiento social de la propiedad rural. En general toda la rama judicial ha sido uno de los principales actores que mediante la solemnidad de sus sentencias judiciales han realizado el aporte necesario en la protección de los derechos de las víctimas.

Las importantes recomendaciones que la Comisión de Seguimiento, constituida por los órganos de control y los representantes de víctimas, han fortalecido la implementación de la Ley 1448 de 2011, su visión técnica, jurídica y de constante seguimiento han coadyuvado los esfuerzos que desde los diferentes niveles se han adoptado para avanzar en las medidas de asistencia, atención y reparación integral, pero con ello, fortalecerla conforme su visión de seguimiento.

Los cooperantes internacionales han sido aliados fundamentales en esta política. Su interés constante en poner al servicio de las víctimas y del país sus recursos técnicos, presupuestales y humanos han sido de la mayor relevancia, pues, han permitido fortalecer los lazos de cooperación en Colombia y robustecer aspectos técnicos en el despliegue de las medidas contenidas en la política pública.

A las víctimas, actores principales de esta política; sus vidas, resiliencia y fortaleza ha sido la mejor enseñanza y contribución a lo largo de los años de implementación de esta política. Las víctimas son actores visibles en la discusión de los asuntos de la agenda nacional. La superación de los hechos que nunca debieron ocurrir las constituye en actos válidos, empoderados y propositivos, que a través de sus liderazgos en los espacios de participación, en los procesos de reparación individual y colectiva han realizado, sin callar, los aportes, reclamaciones y justas pretensiones, para que Colombia tenga la mejor política posible, una política acotada a sus necesidades. Por ello, este balance, más allá de disponer todo el ejercicio técnico sobre los logros, rezagos y retos de la Ley 1448 de 2011, pretende rendir un testimonio de memoria y reconocer en lo valioso de su existencia, los importante aportes y disposición que las víctimas han realizado como una lucha colectiva para fortalecer las medidas de asistencia, atención y reparación integral.

La sociedad civil y todos los demás actores que desde sus diferentes sectores han realizado las contribuciones y aportes para que Colombia asuma el mayor reto en su historia: avanzar en la constitución de paz, respetuosa de los derechos de las víctimas, en un marco de legalidad.

Este documento, no sólo muestra el actuar de las entidades e instancias del Gobierno nacional, y de las entidades del SNARIV, también busca generar

conciencia del impacto humano, económico y social que ha traído el conflicto en Colombia.

Por lo anterior, la socialización con los diversos actores del conflicto resulta necesario; esto en aras de continuar con un proceso de desescalamiento del mismo, buscando el entendimiento y así, el respeto a las acciones humanitarias adelantadas por las entidades del SNARIV: el respeto a la vida de los líderes y espacios de participación de las víctimas, y garantizar la no implicación de la sociedad civil en este conflicto.

Al lograr finalizar el conflicto, se podrá contar con un universo de víctimas defnitivo, siendo posible atender y repararlas en un periodo razonable; proceso en el que se invita a la participación de todos los actores, no sólo en lo económico, sino en acciones materiales y simbólicas de reconocimiento de responsabilidades, para que exista acercamiento con la población víctima y no víctima, y de esta manera se logre una real reconciliación, en sociedad.

Teniendo en cuenta que los retos que como Gobierno se tienen para fortalecer la política pública están descritos a lo largo del presente documento, esta sección, se concentrará en disponer de algunas recomendaciones a otros actores e intervinientes.

Al Congreso de la República

Para el Gobierno nacional es de absoluta relevancia el ejercicio de seguimiento que el Congreso de la República a través de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas realiza en cada período legislativo, así como también el ejercicio de control político que despliega a las autoridades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. El Gobierno considera se debe mantener esta importante labor de seguimiento y acompañamiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

Ahora bien, su rol como legislativo, se torna en este preciso momento muy relevante. Lo anterior, teniendo en cuenta que cursa para debate y aprobación el proyecto de ley que tiene por objeto la ampliación de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

En esa medida, el Gobierno nacional, como lo ha indicado en los espacios convocados por el Congreso de la República, expresa su apoyo a dicha iniciativa

legislativa[177] y en tal sentido, recomienda que se apruebe el proyecto de ley que prórroga la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

A los órganos de control

El Gobierno nacional reconoce la importancia de los aportes de los órganos de control y la Comisión de Seguimiento. Por ello, recomienda que continúen con el acompañamiento y seguimiento en la implementación de la política. Sus recomendaciones podrán ser siempre acompañadas de propuestas que fortalezcan la garantía de los derechos de las víctimas a partir de las realidades institucionales.

De manera respetuosa el Gobierno recomienda que se fortalezca el seguimiento y un acompañamiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras con un enfoque aún más permanente a las funciones de los entes territoriales. Ello contribuirá a las intervenciones nación territorio y al fortalecimiento para los próximos años de los mecanismos de corresponsabilidad de la política pública.

De otro lado, se recomienda a los agentes del Ministerio Público que participan en la toma de declaraciones y diligenciamiento de los FUD que además de la estrategia de “toma en línea”, se profundice a través de la articulación con la estrategia Conexiones digitales que dispone el Ministerio de la Tecnología y la Comunicación. De esta forma, se hace la invitación a implementar la estrategia de Conexiones digitales, priorizando la atención a los municipios que hayan sido priorizados por la Unidad para las Víctimas y que no cuenten con acceso a la herramienta de Toma en Línea por falta de conectividad o baja calidad para su conectividad.

A las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas

El Gobierno nacional ha garantizado. junto con los gobiernos municipales, departamentales y el rol de la Defensoría del Pueblo, los espacios de participación para las víctimas. Producto de ello, como se expuso a lo largo del balance, se superó el Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de participación. Hoy las víctimas y sus organizaciones son actores políticos con incidencia en los procesos de seguimiento y construcción de las medidas de política pública.

---

[177] Proyecto de Ley 199 de 2019 – Cámara; acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2019 - Cámara

En tal sentido, el Gobierno recomienda a las Mesas de Participación que mantengan su rol de seguimiento a la Ley, de veeduría ciudadana y de control político en las diferentes instancias de incidencia en la política pública, con la finalidad de velar por la mejor implementación para la garantía de sus derechos. Así, será fundamental que avancen en el fortalecimiento de nuevos liderazgos en todo el territorio nacional que estén orientados a perseguir siempre el interés común. Dichos liderazgos serán fundamentales en las instancias de adecuación de la política pública que se adoptará para los siguientes años de vigencia.

Adicionalmente, con la Mesa Nacional de Víctimas, se recomienda se realice un ejercicio de fortalecimiento en lo relacionado con la socialización, interrelación y trasmisión de información a las mesas departamentales y municipales, conforme con todos los espacios donde se realiza injerencia sobre la implementación de la política pública de víctimas; así mismo, sobre aquellos espacios donde se socializan lineamientos que sea necesario que las víctimas conozcan.

A los actores de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional

El Gobierno nacional está comprometido en avanzar decididamente en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Por ello, ha incorporado en la estrategia gubernamental de superación, los recientes lineamientos dados por la Corte Constitucional por medio de la sala de seguimiento. El Gobierno encuentra plausible la línea dispuesta por el Alto Tribunal de disponer de pautas y criterios mínimos que garanticen un adecuado seguimiento a las disposiciones proferidas en el ECI.

El Gobierno nacional de manera respetuosa recomienda a los actores que en el marco de un ejercicio dialógico y de colaboración armónica, se sumen los esfuerzos en procura de disponer líneas comunes que permitan homogenizar los criterios de seguimiento, las pautas de intervención y así avanzar en la superación del ECI.

A los entes territoriales

El Gobierno nacional reconoce el importante esfuerzo que los gobiernos municipales y departamentales han realizado en los años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta política se consolida precisamente sobre la base de la gestión y acciones que en los diferentes territorios del país se materializa en salvaguarda de los derechos de las víctimas.

Es por eso que, desde el Gobierno nacional y sin perjuicio de los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad, se recomienda fortalecer la gestión territorial en los siguientes aspectos:

En materia de prevención, es recomendable articular las medidas de la política pública de prevención y de la política de víctimas, de manera tal que cada plan de prevención que se formule cuente con la información de programas y ofertas que se podrían articular en el mismo y para su implementación. Para ello, es preciso fortalecer la interlocución de los planes de prevención y protección con los Planes de Acción Territorial.

En materia de coordinación para la atención de emergencias (desplazamientos y confinamientos), es preciso fortalecer con criterios de oportunidad las instancias de coordinación por parte de las entidades territoriales y la activación de la respuesta institucional en las instancias locales y departamentales. Es recomendable que, en lo local, los integrantes del SNARIV dispongan de la oferta para la atención de emergencias no supeditada a sus cupos o focalizaciones de intervención territorial.

De otro lado, si bien la mayoría de la atención humanitaria está actualmente enfocada en la atención de emergencia, con una focalización de recursos del 90%, se deben implementar medidas para fortalecer con las entidades territoriales en cuanto a la corresponsabilidad tendiente a la entrega de atención humanitaria inmediata. Esto con el fin de tener una atención que permita tener mayores impactos y así disminuir la atención de emergencias. En este sentido, si se potencializa la atención inmediata se podrían establecer estrategias para que desde ese primer momento la población victima supere la subsistencia mínima o se cuente con avances importantes para estos fines. De igual manera, sería importante contar con estrategias de incorporación con los entes departamentales que subsidien la atención inmediata, sobre todo ante eventos o crisis masivas.

La gestión de oferta territorial será primordial en el marco de las acciones hacia la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, en especial de desplazamiento forzado. Para esto, se recomienda fortalecer el intercambio de información con alcaldías y gobernaciones con el fin de fortalecer la caracterización territorial de víctimas y procurar la gestión de oferta. Esto sumado a la intervención de la oferta del nivel nacional constituirá un elemento relevante de cara a los procesos individuales de superación de vulnerabilidades y de cierre de superación de pobreza de las víctimas, como de los planes de retorno o reubicaciones.

En esa línea, se invita a los gobiernos locales y departamentales a potencializar el rol estratégico de los Comité Territoriales de Justicia Transicional como espacios

donde concurren todos los actores, y se realiza un seguimiento adecuado a la implementación de la política.

Articulación con el SIVJRNR en materia de reparación

Teniendo en cuenta el contenido de la Sentencia C-588 de 2019, proferida por la Corte Constitucional en el pasado mes de diciembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, es necesario articular el contenido de esta Ley con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Sobre este particular la Corte Constitucional en la sentencia mencionada expresó lo siguiente:

> *"En atención a que la Ley 1448 de 2011 por expresa disposición del Congreso y el Gobierno Nacional se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, la regla que prevé su pérdida de vigencia se opone a las normas que con vocación temporalmente extendida han remitido a dicha ley. Además, los actos legislativos que desarrollan e implementan el Acuerdo Final, reenvían a dicha legislación como elemento fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas, de modo que el término de vigencia establecido en el artículo bajo examen desconoce el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 que estableció como política de Estado el Acuerdo Final. (…) En suma, la declaratoria de inconstitucionalidad que adoptará la Corte en esta oportunidad tiene como premisa el hecho de que la Ley 1448 de 2011, a pesar del contexto constitucional en el que se inscribe, no ha previsto fórmula de prórroga o reemplazo en caso de que llegue el día en que se ha previsto la expiración de su vigencia. Se ha constatado que, desde una perspectiva constitucional y en particular atendiendo el deber de protección de las víctimas, no es admisible que se encuentre fijado normativamente un término de vigencia que no responda adecuadamente a las exigencias adscritas a las normas constitucionales relevantes".* [178]

En este sentido, es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional, al establecer una relación directa entre el SIVJRNR y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, exhorta a que las instituciones competentes de su aplicación actúen de forma coordinada y armónica.

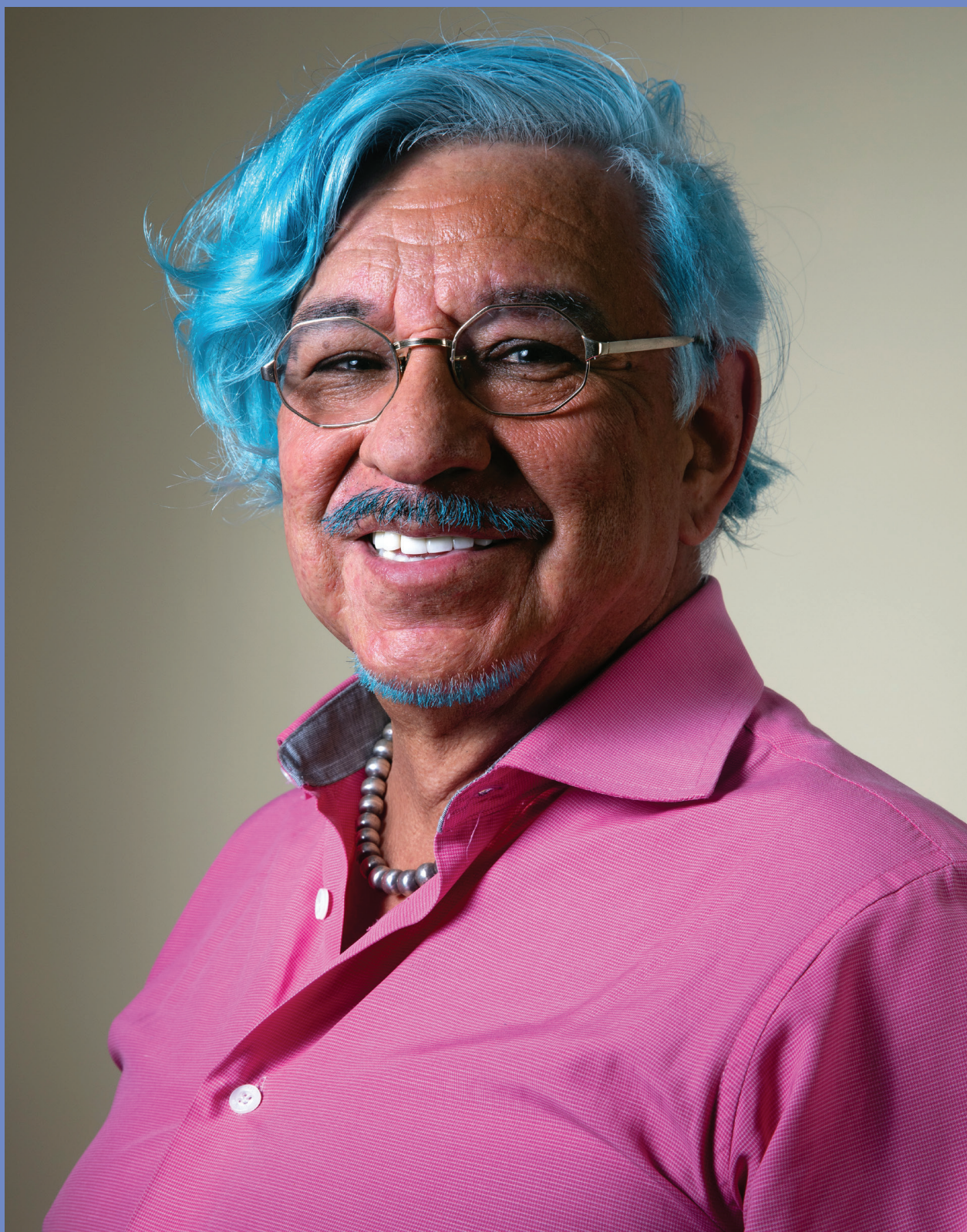
[178] Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional.

A los actores del conflicto armado

El Gobierno se encuentra comprometido con el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado, la principal muestra de ello es la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral. Sin embargo, es preciso que los actores del conflicto armado contribuyan a la reparación de las víctimas de manera directa, y especialmente mediante la entrega de la totalidad de sus bienes, sin permitir que las actividades ilícitas continúen generando algún tipo de ganancia.

Finalmente, es necesario y urgente que los actores del conflicto armado dejen de causar daños a la población civil, observando pleno respeto del derecho a la paz de la sociedad colombiana.

5 Anexos



5. Anexos

Anexo 1. Autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y Normas expedidas como respuesta a sus requerimientos

A) Autos de seguimiento		
Identificación del Auto	**Tema**	**Orden**
Auto 200 de 2007	Grave riesgo en el que se encontraban los líderes y representantes de la población desplazada y la falta de respuesta de las autoridades ante esta situación.	Partir de la presunción de riesgo y activar las medidas de protección oportuna e idónea. Corregir las fallas en el diseño del sistema de protección con el fin de garantizar el derecho a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada.
Autos 092 de 2008	Protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado	Ordenó establecer medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado de manera concertada con grupos que protegen los derechos de la mujer. Específicamente se plantea la expedición de 13 programas.
Auto 237 de 2008	Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004.	Ordenó al director de Acción Social que de cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, dentro de un término adicional e improrrogable que vence el día veinte (20) de noviembre de 2008 y adoptar formalmente los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.
Auto 251 de 2008	Protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes	Ordenó la creación de un programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes, los cuales deben contener los componentes de prevención y atención, y se de respuesta a los riesgos, problemas transversales y áreas críticas de intensificación identificados.
Auto 004 del 26 de enero de 2009	Pueblos indígenas	Diseñar e implementar un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento, y formular e implementar 34 planes de

A) Autos de seguimiento		
		salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado, uno por cada uno de los pueblos identificados en el auto.
Auto 005 del 26 de enero de 2009	Protección de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas	Ordenó al Gobierno nacional a que sus programas tuvieran en cuenta las particularidades del desplazamiento que padece la población afrocolombiana y la adopción de medidas particulares encaminadas a la protección efectiva de los derechos colectivos de estas comunidades. Entre estas se encuentran la formulación de Planes específicos de protección y atención, un plan de caracterización de territorios colectivos, la puesta en marcha de una ruta étnica, el diseño e implementación de una estrategia de atención a poblaciones confinadas, un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana.
Auto 006 del 26 de enero de 2009	Personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento	Medidas de protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado.
Auto 008 de 2009	Vacíos protuberantes en la política de prevención del desplazamiento	Ordena al Ministro del Interior y de Justicia y al director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, diseñar un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta la población desplazada, acudiendo al conocimiento técnico de organismos como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía y dando oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados.
Auto 009 del 26 de enero de 2009	Medidas de protección a algunos líderes y representantes de la población desplazada	Ordena adoptar medidas de protección dirigidas a garantizar los derechos de esta población.
Auto de 18 de mayo de 2010.	Adopción de medidas cautelares para la	Medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos de la población

A) Autos de seguimiento		
	protección de las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó.	afrodescendiente de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó y para generar las condiciones de transparencia, seguridad y legitimidad del proceso eleccionario, así como para garantizar la restitución material del territorio colectivo, el retorno de la población y su reconstrucción como comunidad.
Auto 382 del 10 de diciembre de 2010	Medidas de protección de las comunidades indígenas Hitnú o Macaguán del departamento de Arauca.	Adopción de medidas de protección especial y la implementación de planes de salvaguarda.
Auto 174 del 9 de agosto de 2011	Medidas de protección de la comunidad indígena Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo	Ordenó la adopción de medidas cautelares urgentes para proteger al pueblo indígena Awá del peligro de exterminio cultural y físico en el que se encuentra por efecto del conflicto armado

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

B) Normas expedidas como respuesta a los autos de seguimiento		
Instrumento	**Tema**	**Disposiciones**
Decreto 250 de 2005.	Plan nacional para la atención integral a la poblacidesplazada por la violencia	• Definió las acciones de prevención y la protección como la parte de la primera fase de atención al desplazamiento. • Entiende las acciones de prevención como instrumentos dirigidos a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe riesgo de ocurrencia de los eventos del desplazamiento o a mitigar efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación. • Cataloga las acciones de protección y seguridad como un eje transversal que se encamina a generar alternativas eficaces de protección a la vida, integridad, libertad personal y de los bienes patrimoniales de la población civil respecto a los factores generadores de la violencia, e incluyen el conjunto de acciones dirigidas a la promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. • Establece como líneas estratégicas de intervención: la atención, las acciones humanitarias, las acciones preventivas de protección dentro de las que se encuentran el fortalecimiento de la administración civil, protección a comunidades en riesgo, acción

B) Normas expedidas como respuesta a los autos de seguimiento		
Instrumento	**Tema**	**Disposiciones**
		institucional de la Defensoría del Pueblo a comunidades en riesgo de desplazamiento, fortalecimiento de los instrumentos de comunicación local, el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) y la protección de bienes; la gestión social en donde se encuentran el fortalecimiento institucional, gobernabilidad y fortalecimiento de relaciones con la comunidad, fortalecimiento de la Mesa Nacional de Prevención y, seguridad alimentaria; y la atención humanitaria de emergencia (apoyo alimentario, asistencia en salud, entre otras).
Decreto 2816 de 2006	Programa de Protección de Derechos Humanos	• Reglamentó el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, cuyo objetivo era el de apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del programa que se encontrase en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y debido al ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. • Se delimitaron los órganos competentes, los principios de actuación y las definiciones de los conceptos de riesgo, amenaza, estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza, así como cada una de las poblaciones objeto y el comité CRER. De igual manera, se clasificaron las medidas de protección en preventivas y duras, se establecieron los criterios para la evaluación de la solicitud de protección, el término de las medidas de protección, la determinación del nivel de riesgo y grado de amenaza, la implementación, revisión, modificación, suspensión y terminación de las medidas de protección, los compromisos de los beneficiarios y los procedimientos ordinarios y de emergencia.
Decreto 4690 de 2007 (modificado posteriormente por el Decreto Nacional 552 de 2012).	Crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley	• Define los miembros de la comisión, su estructura, entre otras. Dentro de sus funciones se encuentran: coordinar y orientar la identificación de los municipios y distritos donde se desarrollará la atención de acuerdo con las líneas de acción de cada entidad integrante de la comisión, recomendar la adopción del marco de política nacional para la prevención del reclutamiento y utilización de niños y niñas por grupos organizados al margen de la ley, orientar la ejecución del Plan de Acción para el desarrollo de las políticas y

B) Normas expedidas como respuesta a los autos de seguimiento		
Instrumento	**Tema**	**Disposiciones**
		programas de protección integral a la niñez, adolescencia y juventud para prevenir su reclutamiento y utilización, identificar los programas de gobierno que deberán ser promovidos o fortalecidos en los departamentos, aprobar los programas que desarrollan organizaciones sociales internacionales y nacionales que trabajen por la niñez y realizar seguimiento periódico a la ejecución del Plan de Acción, entre otros. Coordinar y orientar la identificación de los municipios y distritos donde se desarrollará la atención de acuerdo con las líneas de acción de cada entidad integrante de la comisión, recomendar la adopción del marco de política nacional para la prevención del reclutamiento y utilización de niños y niñas por grupos organizados al margen de la ley, orientar la ejecución del Plan de Acción para el desarrollo de las políticas y programas de protección integral a la niñez, adolescencia y juventud para prevenir su reclutamiento y utilización, identificar los programas de gobierno que deberán ser promovidos o fortalecidos en los departamentos, aprobar los programas que desarrollan organizaciones sociales internacionales y nacionales que trabajen por la niñez y realizar seguimiento periódico a la ejecución del plan de acción, entre otros.
Ley 1257 de 2008	Dicta disposiciones en materia de prevención y sanción de todas las formas de violencia contra la mujer	• Establece varias medidas de sensibilización y prevención dirigidas a esta población. • Se consagraron los derechos de las mujeres víctimas de la violencia (artículo 8). • Se establecieron medidas de sensibilización y prevención a cargo del Gobierno nacional, los entes territoriales, la familia y la sociedad, haciendo especial referencia en dos numerales a las mujeres víctimas del conflicto y en situación de desplazamiento forzado (capítulo IV, numerales 6 y 7 del artículo 9).
Documento CONPES 3567 de 2009	Formalizó la "Política de acción integral contra minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados".	• Explica el conjunto de tareas que deberán ejecutar las entidades relacionadas con la Acción contra Minas en Colombia en el periodo 2009-2012. • Contempla estrategias en los componentes de coordinación, desminado humanitario, asistencia a víctimas y Educación en el Riesgo de Minas (ERM).

B) Normas expedidas como respuesta a los autos de seguimiento		
Instrumento	**Tema**	**Disposiciones**
Documento CONPES 3673 de 2010	Adoptó la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.	Articula las estrategias y líneas de acción establecidas en la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados[179].

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas

[179] De acuerdo con el Decreto 4690 el objetivo de esta comisión es orientar, coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, tanto en el nivel nacional como en el territorial, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes y protegerlos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. Esta instancia está conformada por 23 entidades gubernamentales de distintos sectores de la administración pública.

Anexo 2. Momentos de la prevención y acciones correspondientes

Prevención temprana	• Identificar amenazas y vulnerabilidades que generen riesgo sobre el disfrute de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y la seguridad personales e identificar capacidades tanto institucionales como sociales. • Advertir oportunamente la existencia de los riesgos detectados. • Contrarrestar los factores amenazantes: eliminar los factores de riesgo y generar factores protectores para la población. • Disminuir los factores de vulnerabilidad de personas, grupos y comunidades. • Elevar las capacidades, tanto institucionales como sociales, para evitar daños graves contra los derechos. • Combatir las causas que subyacen y generan riesgos para que la población ejerza los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales. • Definir planes de prevención y contingencia.
Prevención urgente	• Activación de los planes de contingencia. • Activación de los protocolos institucionales de acción inmediata dirigidos a reforzar la protección de la población civil.
Garantías de no repetición	• Tipificar a las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH como delitos en la legislación. • Establecer un sistema de penas acorde con la gravedad de los delitos. • Definir mecanismos de coordinación y prevención entre las instituciones responsables de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones e infracciones. • Diseñar y aplicar protocolos y programas interinstitucionales orientados a evitar la repetición de las violaciones e infracciones en las comunidades que han alcanzado la estabilización socioeconómica y el retorno a sus lugares de origen. • Aplicación de protocolos para: brindar protección oportuna a personas en riesgo extraordinario o extremo que han sido víctimas de violaciones e infracciones; agilizar las investigaciones por graves violaciones e infracciones. • Programas de desarticulación de los grupos al margen de la ley. • Políticas integrales de desarme, desmovilización y reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley. • Retiro del servicio de los funcionarios públicos que se aparten de la Constitución y de las normas. • Protocolos de demarcación y desminado en zonas de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento. • Protocolos para proteger a los niños y niñas víctimas de la violencia del reclutamiento forzado. • Estrategias concretas para combatir las causas estructurales de las violaciones y las infracciones.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

DERECHOS A GARANTIZAR	Líneas de acción, momentos de la prevención	Herramientas transversales	Estrategias	Instrumentos de Política (planes)	Oferta (programas y proyectos establecidos en el marco normativo)
Vida libertad, seguridad e integridad	Prevención Temprana	Información para la toma de decisiones, seguimiento y monitoreo: • Mapa de riesgo. • Red de observatorio de Derechos Humanos. • Sistema de información del Sistema de Alertas Tempranas. • Mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley. • Georreferenciación de las dinámicas económicas criminales. Instancias de articulación interinstitucional • CIAT/CIPRAT • CERREM • GVP • GTER, CIPRUNNA, SPPNGR	• Sistema de Alertas Tempranas. • Programa de defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo. • Estrategia de prevención y estrategia territorial de prevención: integración de una mesa territorial de prevención. • Fomento de condiciones para la convivencia y la prevención. • Acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas. • Reconocimiento a la labor de las mujeres y sus organizaciones. • Medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación. • Despliegue preventivo de seguridad. • Promotores comunitarios. • Estrategias referidas a la acción de la Fuerza Pública ante restricciones ilegales o arbitrarias a las libertades ciudadanas cometidas por grupos ilegales. • Fortalecimiento de la vinculación de la sociedad civil en espacios de prevención.	• Planes Integrales de prevención: inclusión de los procesos de retorno y reubicación. • Planes y programas de prevención reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA). • Política integral de derechos humanos de la Fuerza Pública	• Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. • Medidas de prevención: curso de autoprotección, patrullaje, revista policial. • Asistencia técnica a las entidades territoriales para la formulación de los Planes Integrales de Prevención • Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia. • Proyecto de fortalecimiento de capacidades comunitarias para la prevención. • Fortalecimiento de las comunidades étnicas y sus capacidades de prevención. • Programa de apoyo psicosocial a servidores públicos que desarrollan acciones en prevención. • Proyecto de generación de conocimientos y competencias en materia de prevención. • Proyecto de intercambio de experiencias. • Proyecto de evaluación de capacidades de servidores públicos, gestión y consolidación de información para la toma de decisiones en prevención. • Proyectos de infraestructura social y comunitaria. • Programa promoción y prevención para la protección integral: generaciones con bienestar.

DERECHOS A GARANTIZAR	Líneas de Acción Momentos de la prevención	Herramientas transversales	Estrategias	Instrumentos de Política (planes)	Oferta (programas y proyectos establecidos en el marco normativo)
	Prevención urgente Protección		• Seguimiento a las emergencias humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas. • Medidas de protección individual. • Medidas de protección colectiva. • Medidas de protección a mujeres víctimas del conflicto armado. • Medidas de protección a víctimas y líderes de restitución de tierras. • Enfoque diferencial en los programas de protección. • Medidas de seguridad comunitaria para aquellas comunidades que la demanden. • Difusión de los programas de protección. • Capacitación a funcionarios. • Informes de los programas de protección. • Prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos por parte de gobernadores y alcaldes.	• Bitácora de evento . • Plan de contingencia. • Programa de prevención y protección: ruta de protección individual. • Ruta de protección colectiva: definición participativa de las medidas de protección el riesgo de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas y de organizaciones de mujeres, teniendo en cuenta las necesidades y características culturales, territoriales y de vulnerabilidad que tengan dichas colectividades. • Protocolo de protección para comunidades rurales. • Medidas materiales e inmateriales de prevención y protección.	• Mecanismos de asistencia inmediata. • Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o debido al ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. • Medidas de protección en virtud del riesgo: Tipo 1. Esquema individual corriente para brindar seguridad a una sola persona (incluye 1 vehículo corriente, 1 conductor, 1 escolta); Tipo 2. Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona e incluye (1 vehículo blindado, 1 conductor, 1 escolta); Tipo 3. Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, (incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor, 1 escolta); Tipo 4. Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye 1 vehículo blindado, 1 vehículo corriente; 2 conductores, hasta 4 escoltas); Tipo 5. Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas (incluye: 1 vehículo corriente o blindado, 1 conductor, Escoltas).

DERECHOS A GARANTIZAR	Líneas de Acción Momentos de la prevención	Herramientas transversales	Estrategias	Instrumentos de Política (Planes)	Oferta (programas y proyectos establecidos en el marco normativo)
					• Medidas de protección en virtud del cargo. • Medidas de protección colectiva. • Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios • Plan de fortalecimiento y articulación de las acciones tendientes a garantizar la presencia territorial de los programas de protección del Estado. • Plan de articulación del programa de protección. • Programa de formación de la Unidad Nacional de Protección. • Medidas de protección, atención y asistencia complementarias a las medidas materiales de protección individual y colectiva. Programa de protección especializada de seguridad y protección, dirigida a los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.
	Garantías de no repetición		• Pedagogía para la reconciliación y construcción de paz. • Estrategia nacional de lucha contra la impunidad. • Estrategia de comunicación para las garantías de no repetición. • Estrategia interinstitucional de unidades móviles de atención y orientación a víctimas del conflicto armado. • Estrategia de atención integral para mujeres y población LGBTI víctimas de violencia sexual. • Divulgación de la oferta institucional encaminada a proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades	• Plan nacional de educación en Derechos Humanos • Programa presidencial para la protección y vigilancia de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	• El programa de apoyo a la actividad de denuncia. • Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios • Red de mentores para el acompañamiento de jóvenes. • Programa de sensibilización a madres ya padres de familia sobre la prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, respecto de dinámicas económicas criminales.

DERECHOS A GARANTIZAR	Líneas de Acción Momentos de la prevención	Herramientas transversales	Estrategias	Instrumentos de Política (Planes)	Oferta (Programas y proyectos establecidos en el marco normativo)
			• Divulgación de información sobre el Gobierno propio, el Derecho Mayor y la Ley de Origen con comunidades indígenas y autoridades territoriales. • jornadas de socialización de casos con poblaciones en riesgo y comunidades étnicas. • capacitación en asuntos de igualdad y no discriminación • Mecanismos alternativos de solución pacífica de controversias interétnicas. • Gestión institucional para la prevención de dinámicas económicas criminales • Prevención de violaciones relacionadas con actividades económicas criminales en los territorios • Prevención de violaciones relacionadas con actividades económicas criminales en los territorios. • Prevención de violaciones relacionadas con actividades económicas criminales en los territorios. • Formación y sensibilización a servidores públicos para la prevención de dinámicas económicas criminales. • Inclusión de la perspectiva de prevención en las políticas sectoriales de lucha contra las dinámicas económicas criminales • Gestión social para prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad personal por delitos asociados a las dinámicas económicas criminales • promoción de la labor de defensa de los derechos humanos, por parte de individuos, grupos y comunidades. • Fomento al liderazgo social y comunitario.		• Campañas de educación que brinden herramientas para la toma de acciones de rechazo a situaciones y actitudes de violencia al interior del' ámbito familiar y de la comunidad. • Investigación académica y comunitaria para la prevención. • Acciones de promoción de la cultura de respeto a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades participación de las víctimas como promotores del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI E
Protección de Tierras	Protección de Predios. Protección de territorios étnicos	Instancias de coordinación interinstitucional: Subcomité de restitución de tierras.	• Ruta individual • Ruta Colectiva • Estrategias dirigidas a prevenir las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad ya la seguridad personal derivadas de las disputas por la tierra y el territorio.	• Registro Único de Predios • y Territorios Abandonados (RUPTA)	• Programas sociales: - Semillero de Participación Programa Especial para Garantizar el Acceso de las Mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución

DERECHOS A GARANTIZAR	Líneas de Acción Momentos de la prevención	Herramientas transversales	Estrategias	Instrumentos de Política (Planes)	Oferta (Programas y proyectos establecidos en el marco normativo)
			• Regulación de la protección de predios de las personas en situación de desplazamiento forzado. • Difusión de las medidas de protección en el extranjero. • Medidas de protección étnica.	Módulo especializado de observación y análisis sobre las controversias por la tierra y el territorio en el marco del Sistema Nacional de Información	

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas a partir del marco normativo vigente.

Anexo 4. Instancias de coordinación interinstitucional para la prevención y protección

Instancia	Norma reglamentaria	Composición
Comisión Intersectorial de Alertas Tempanas. Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIAT / CIPRAT	Decreto 2124 de 2017 y Decreto 1066 de 2015	*Representantes de seis entidades y cinco invitados*. *Integrantes:* el ministro del Interior (preside), ministro de Defensa Nacional, el director de la Unidad Nacional de Protección, comandante general de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Asisten como invitados*: alto consejero Presidencial para el Posconflicto, consejero Presidencial para los Derechos Humanos, defensor del Pueblo, el procurador General de la Nación, el fiscal General de la Nación o su delegado. Según los temas objeto de análisis, se puede convocar a los titulares o jefes de otras entidades de la rama ejecutiva del poder público y de las entidades territoriales que la comisión considere necesario para el cumplimiento de su objeto.
CERREM Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas CERREM Colectivo CERREM Mujeres	Art. 2.4.1.5.13, Art. 2.4.1.2.36. Decreto 1066 de 2015	Representantes de seis entidades y ocho entidades invitadas permanentes. *Integrantes*: el director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (preside la instancia), el consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, el coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional. Los invitados permanentes disponen solo de voz, no pueden tomar decisiones. Estos son: delegado del procurador General de la Nación; delegado del defensor del Pueblo; delegado del Fiscal General de la Nación; representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Acnur, cuando se trate de casos de población desplazada; cuatro delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección para el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan; delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias y representante de un ente privado, cuando el comité lo considere pertinente.
Grupo de Valoración Preliminar GVP	Decreto 1066 de 2015	Integrado por cuatro entidades: delegados de la Unidad Nacional de Protección, quien lo coordina; el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Unidad

Instancia	Norma reglamentaria	Composición
		Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Participan de manera permanente, como invitados especiales: un representante del Fiscal General de la Nación, un representante del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo, el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT y el delegado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo GTER	Decreto 1066 de 2015	Integrado por cinco entidades: Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.
Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes CIPRUNNA	Decreto 0552 de 2012	Presidida por el consejero presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, se encuentra conformada por los titulares o delegados de nivel directivo de las siguientes entidades: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Alto Comisionado para la Paz, al Director General del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Director General del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el director general de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a Víctimas, Unidad para las Víctimas, el director general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el director general de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), el director general de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el director general del Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, la Consejería Presidencial para la Juventud, Colombia Joven, la consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el consejero Presidencial para las Derechos Humanos y Asuntos Internacionales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición	Decreto 1084 de 2015	Integrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación Nacional, la Fiscalía

Instancia	Norma reglamentaria	Composición
SPPNGR		General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales y dos delegados de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.
Comité Nacional de la Política Pública de Prevención CNPPV	Art 2.4.3.9.1.1 Decreto 1581 de 2017	Seis integrantes: ministros del Interior, Justicia y del Derecho, Defensa, y Minas y energía; director Unidad para las Víctimas y alto comisionado Presidencial para el Posconflicto.
Comité Técnico para la Prevención CTP	Art 2.4.3.9.1.3 Decreto 1581 de 2017	Funcionarios de nivel directivo de las seis entidades integrantes del CNPPV que sean designados.
Comités territoriales para la prevención CTP	Art 2.4.3.9.1.4 Decreto 1581 de 2017	Autoridades del gobierno territorial correspondiente (departamental, distrital, municipal) y un representante de las entidades del Estado con competencia en la materia.
Comités operativos locales de restitución y formalización de tierras, COLRFT	Decreto 599 de 2012 Nivel Nacional	Integrado por representantes de tres entidades: el director territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) o el delegado del director nacional de la Unidad, quien presidirá el COLRFT; los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, los cuales serán oficiales superiores con capacidad de decisión; un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras. A los comités operativos locales de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente podrán ser invitados el gerente regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los alcaldes de los municipios objeto del proceso de microfocalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quien determine la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

Anexo 5. Marco normativo posterior a la expedición de la Ley 1448 de 2011 que reglamenta el componente de prevención y protección

NORMA	TEMA
Ley 1448 de 2011	Define medidas de prevención y protección
Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015)	Reglamenta el componente de prevención y protección
Decreto Ley 2893 de 2011	Ordena al Ministerio del Interior a formular en coordinación con las entidades nacionales competentes,
Decreto Ley 4065 de 2011	Crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.
Decreto Ley 4912 de 2011 (compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015)	Establece el "Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad", que ampara a las víctimas del conflicto armado, los defensores de derechos humanos, los periodistas y los líderes sindicales y reclamantes de tierras entre otras
Documento Conpes 3784 de 2013	Establece los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.
Decreto 2890 de 2013	Crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), define las instancias que la integran y sus funciones.
Decreto 1066 mayo de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
Decreto 1314 de 2016	Crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos. Su objetivo es coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Está integrado por seis ministerios y dos departamentos administrativos y contempla como invitados permanentes a seis entidades dentro de las que se encuentran la UARIV, la UNP, el ICBF, el defensor delegado para los derechos de las mujeres y el Consejero Presidencial de DD.HH.
Decreto 1581 septiembre de 2017	Por el cual se adiciona el título 3 a la parte 4, del libro 2 del decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones. A través de la formalización de la política de prevención se pretendió ordenar y sintetizar las normas y procedimientos adoptados previamente para garantizar la prevención efectiva y adoptar una perspectiva interinstitucional e intersectorial.

NORMA	TEMA
Decreto 2078 diciembre de 2017	Por el cual se adiciona el capítulo 5, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
Decreto 2252 diciembre de 2017	Por el cual se adiciona el capítulo 6, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.
Decreto 2124 diciembre de 2017	Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
Decreto 660 de 2018	Por el cual se adiciona el capítulo 7, del título 1, de la parte 4, del libro 2 del decreto 1066 de 2015, único reglamentario del sector administrativo del Interior para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y se dictan otras disposiciones. A través de este se pretendió dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Ley 895 de 2015, que definió, en atención al punto 3.8.4 del Acuerdo Final de Paz con las FARC, la implementación del “Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios” con el objeto de contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.
Decreto 2137 de 2018	Crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas, Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

Anexo 6. Marco normativo que orienta la participación de las víctimas del conflicto armado

Norma	Directriz
Ley 1448 de 2011	Artículo 28: reconoce el derecho de la participación de las víctimas en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral a las víctimas. Título VIII, artículos 192 a 194. Artículo 192: consagra como deberes del Estado: - Garantizar la participación efectiva de la población víctima en los procesos de diseño, implementación y seguimiento al cumplimiento de la Ley de Víctimas y de los planes y programas que se establezcan a partir de esta. - Garantizar los medios e instrumentos necesarios para la elección de representantes de la población de víctimas en instancias de decisión y seguimiento de la política y de espacios de participación efectiva en los tres niveles territoriales. - Realizar ejercicios de rendición de cuentas para el cumplimiento de los planes, programas y proyectos dirigidos a la población víctima. Artículo 193: dispone la conformación de mesas de participación de víctimas en los tres niveles de gobierno, propiciando la participación efectiva al interior de las mismas de grupos poblacionales específicos, como niñas, niños, adolescentes y adultos mayores, para que las agendas de estos se reflejen en las discusiones de estas instancias y de las organizaciones defensoras de derechos humanos y de víctimas del conflicto, con la finalidad de garantizar la efectiva participación de los representantes de la población víctima en el seguimiento al cumplimiento de la política y fomentar el desarrollo de ejercicios de veeduría ciudadana y control social.
Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015)	Artículo 64: contempla que las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional pueden participar en la Red Nacional de Información, según las condiciones particulares que se establezcan entre estas y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Artículo 76 parágrafo. Las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación se realizarán en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, bajo los lineamientos previstos en el protocolo de retorno y reubicación. Artículo 188: indica una posibilidad de cómo puede ser la concertación con las víctimas para el diseño de los lineamientos de contenido del Museo de Memoria de Colombia. Artículos 222, 228, 230: establece garantías de participación de los sujetos colectivos en los procesos reparación colectiva, quedando a cargo de la Unidad para las Víctimas la implementación de mecanismos en tal sentido, que permitan brindar información oportuna, clara y precisa, facilitar en el desarrollo

Norma	Directriz
	de estos procesos la identificación de las necesidades y expectativas de reparación de la población y la comprensión sobre el significado, objetivos, componentes y mecanismos de la política de reparación colectiva. Artículo 243, numeral 8. La Unidad para las Víctimas tiene la función de evaluar anualmente la efectividad de las instancias y mecanismos de participación de las víctimas en las actividades de planificación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, y proponer al comité ejecutivo la adopción de los ajustes necesarios para garantizar dicha participación. Artículo 252, numeral 9. Dispone como una de las funciones de los CTJT adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Título IX del Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015), define desde el artículo 261 al 288 aspectos como: el alcance de la participación, los espacios de participación de las víctimas (art 263); la conceptualización y sentido de las mesas de participación (art 264); lo que se comprende por organizaciones de víctimas (OV) (artículo 265), organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas (ODV) (artículo 266), voceros y representantes (artículo 267 y 268 respectivamente); el proceso y periodo de inscripción para integrar las mesas (artículo 269); los requisitos que deben cumplir las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de víctimas (artículos 270 y 271); las mesas de participación municipal, departamental y nacional (artículos 274, 275 y 276) y su articulación con otros espacios de participación (artículo 277), la convocatoria a otros actores (artículo 278), las funciones de las mesas (artículo 279), la elección de los representantes de las víctimas a los espacios de decisión nacional (artículo 280) y en las instancias de decisión y seguimiento territorial (artículo 281); la incorporación de las mesas de participación de las organizaciones de población desplazada (Artículo 283); la capacitación de los miembros de las organizaciones de víctimas (Artículo 284); la preparación del protocolo de participación efectiva (art 285), los criterios para la construcción del protocolo de participación efectiva (Art 286) y el rol de la secretaría técnica y sus funciones (artículos 287 y 288).
Decreto Ley 4633 de 2011	Artículo 26. El Estado debe garantizar la participación real y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en las instancias del SNARIV y en los procedimientos de reparación establecidos en este decreto, en la misma medida que otros sectores de la población. Artículo 27. Reconoce el derecho a la consulta previa en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva establecido en el artículo 105 de este decreto, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Norma	Directriz
	Artículo 134. Permite la participación de las comunidades indígenas por fuera del territorio nacional a causa del conflicto y factores subyacentes en los PIRCPCI y obliga al Estado a garantizar esta participación en condiciones de seguridad y dignidad. Artículo 135. Garantizará la participación de los integrantes de las comunidades o pueblos indígenas que se encuentran por fuera del mismo en coordinación con las autoridades indígenas de sus respectivos territorios, en la formulación de los planes integrales de reparaciones colectivas para pueblos y comunidades indígenas (PIRCPCI). Título IX. Artículo 191 a 193. Garantiza la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de pueblos y comunidades indígenas, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, como el CTJT (Artículo 192). Por tanto, permite a las organizaciones, pueblos o comunidades indígenas elegir participar en las mesas de víctimas de que trata el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, en los diferentes niveles, de acuerdo con la convocatoria que se haga por parte del Ministerio Público. Artículo 193. Establece que para los pueblos indígenas no contactados o en contacto inicial o aislamiento voluntario afectados por el conflicto se definirán los mecanismos y medidas de protección y reparación en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas reglamentada mediante Decreto 1397 de 1996
Decreto Ley 4635 de 2011	Artículo 41. Reconoce el derecho a la participación real y efectiva a las comunidades a través de sus instancias representativas. Artículo 42. Reconoce el derecho a la consulta previa atendiendo a lo establecido en el Acuerdo 190 de la OIT y la Ley 70 de 1993 y la Jurisprudencia de la Corte. Capítulo III. Artículos 151 y 152. Se reconoce el derecho a la participación de las organizaciones de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los espacios de diseño, ejecución y evaluación de la política. Para ello debe establecerse un reglamento que defina la elección de los participantes. Se faculta la participación de un delegado de las comunidades, elegido por sus autoridades, en los CTJT cuando existan comunidades en el área de influencia de esta instancia.
Decreto 4802 de 2011	Crea la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas.
Resolución 0388 de 2013	Adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, se inició la instalación de las mesas municipales, distritales, departamentales y nacional de participación efectiva.
Decreto reglamentario 1084 de 2015	Recoge las disposiciones establecidas en el Decreto 4800 de 2011 (ahora Decreto 1084 de 2015) (Artículos 2.2.6.5.8.6, 2.2.7.8.3, 2.2.7.8.5, 2.2.8.1.9, 2.2.8.2.4.2, Titulo 9, 2.2.9.1.1 a 2.2.9.3.15)

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas.

Anexo 7. Resultados de la medición con corte a 31 de diciembre de 2019 para los 10 riesgos que se relacionen en el Auto 092 de 2008

En el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T–025 de 2004, la Corte Constitucional emitió el Auto 737 de 2017 mediante el cual llevó a cabo la "*Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015"; l*a Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección Red Nacional de Información como coordinadora de la Red Nacional de Información (RNI), ha establecido los mecanismos de articulación de los sistemas de información entre las entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para brindar información oportuna e integral de la población víctima en el país.

Teniendo como referencia la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, la Unidad para las Víctimas ha suscrito acuerdos de intercambio de información con la Unidad Nacional de Protección (15 de febrero de 2012), convenios interadministrativos con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (31 de diciembre de 2015) y Ministerio del Interior (26 de agosto de 2013), que facilitaron la disposición de diferentes registros administrativos dentro de los modelos y procedimientos que maneja la entidad y que permitieron la medición de los indicadores de subsistencia mínima, superación de situación de vulnerabilidad y goce efectivo de derechos, entre otros.

En este sentido y entendiendo las características particulares y dinámicas de trabajo con estas tres entidades, la Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección Red Nacional de Información (SRNI) solicitó la actualización de los diferentes registros administrativos (fuentes de información), para el cálculo de los siguientes indicadores con corte al 31 de diciembre de 2019:

- Número de homicidios de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que eran lideresas o defensoras de derechos humanos en el último año (Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (SIVELCE) - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (No ha remitido la fecha).

- Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección en el último año (cruce de información con la UNP).
- Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado víctimas de trata de personas durante el último año (matriz de casos reportados al Ministerio del Interior con respecto a una presunta víctima de trata de personas - Ministerio del interior).

Sin embargo, no se contó oportunamente con la información necesaria por parte de la Unidad Nacional de Protección y del Ministerio del Interior para realizar la medición correspondiente con el corte mencionado.

Medición de indicadores y consideraciones metodológicas

Desde la construcción de la línea base, fue necesario tener en cuenta que este es un proceso de constante mejoramiento que evaluará su progreso según los resultados que brinde el ejercicio, en primer lugar, se realizó un pilotaje, liderado por la Unidad para las víctimas, que identificó las dificultades y falencias al momento de hacer la medición de los indicadores propuestos, a partir de los mismos se realizaron los ajustes necesarios a la propuesta inicial. En este sentido, el alcance de esta herramienta responde a las funciones y estructura que tiene cada uno de los actores involucrados, a la coyuntura temática nacional e internacional y siempre estará sujeto a la calidad, disponibilidad y vigencia de la información usada para la medición de los indicadores contemplados.

Una vez validada la disponibilidad de fuentes en la Subdirección Red Nacional de Información, la Unidad para las Víctimas adelanta el ejercicio de medición sobre diez (10) de los catorce (14) indicadores propuestos. Esta medición se realizó con información proveniente del Registro Único de Víctimas (RUV), con respecto a mujeres víctimas de hechos ocurridos al 31 de diciembre de 2019.

Como se expuso anteriormente, la gestión frente a las entidades externas de las que se requiere información para medir algunos los indicadores continúa en proceso, puntualmente con la Unidad Nacional de Protección (UNP); Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Ministerio del Interior.

Indicadores de riesgo

Es importante resaltar que, para la medición de los indicadores se realizan desagregaciones por curso de vida, discapacidad, pertenencia étnica y zona de ubicación. Se presentan los universos y numeradores que definieron el cálculo de los indicadores presentados. De igual manera, es relevante mencionar que los resultados obtenidos son contrastados con los calculados para los años 2016, 2017 y 2018 (línea base) como método de control y calidad, y con el propósito de identificar dificultades y falencias al momento de hacer la medición de los indicadores propuestos.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos del ejercicio con las observaciones pertinentes a cada indicador, señalando los ajustes a la propuesta inicial, a su vez el sentido de la medición de los riesgos supone que los mismos disminuyan con el paso del tiempo y se acerquen a cero.

Riesgo 1: Riesgo de violencia sexual, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado.

Indicador 1.1

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco y en desarrollo del conflicto armado durante el último año.		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{218}{4.088.171} x\ 100 = 0.005332\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos.		

	Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.

En cuanto al resultado del primer indicador o riesgo, en relación al número de mujeres que han sido víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el último año, podemos identificar que si bien la ocurrencia del hecho ha disminuido y es un porcentaje muy bajo respecto de la mujeres incluidas en el RUV, no es una cifra menor que 218 mujeres hayan sido víctimas de este hecho el último año, lo que indica no solo la persistencia del hecho, sino además, que las mujeres siguen enfrentándose ante el riesgo de la ocurrencia del hecho en escenarios de conflicto armado.

Indicador 1.2

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que en el último año han declarado niños nacidos como consecuencia de violencia sexual.		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que en el último año han declarado niños nacidos como consecuencia de violencia sexual.	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{2}{4.088.171} x\ 100 = 0.000049\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. La información requerida para el cálculo del indicador de NNA concebidos y nacidos a raíz del delito contra la libertad, es tomada del anexo 3, en el cual se relacionan las formas de violencia sexual cometidas con ocasión del conflicto armado interno, tales como: acceso carnal violento, esclavitud		

	sexual, prostitución forzada, esterilización forzada, embarazo, forzado, aborto forzado, entre otros. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.

Riesgo 2: riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.

Indicador 2

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de trata de personas bajo la modalidad de esclavitud sexual y prostitución forzada durante el último año.		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que se encuentren reportadas como presuntas víctimas de trata de personas ante el Ministerio del Interior en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas.
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas.
Cálculo del indicador:	$= \frac{5}{4.088.171} x\ 100 = 0.000122\ \%$		
Observaciones:	Ante la falta de información concluyente por parte del Ministerio del Interior, como Unidad para las Víctimas se decide identificar dentro del anexo 3 del Formato Único de Declaración (FUD), delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado. En este anexo, se relacionan las formas de violencia sexual cometidas con ocasión del conflicto armado interno, tales como: acceso carnal violento, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada, aborto forzado, entre otros. La información requerida para el cálculo del indicador se identifica como afectaciones en el anexo 3 y se utilizó las correspondientes a esclavitud sexual, prostitución forzada junto con las demás combinaciones de afectaciones que acompañan estas dos modalidades de trata de personas.		

Riesgo 3: riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia.

Indicador 3.1

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento que tienen al menos un(a) hijo(a) en su hogar de desplazamiento víctima de reclutamiento forzado en los últimos cinco años		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado jefes de hogar o cónyuges que tienen al menos un(a) hijo(a) en su hogar de desplazamiento víctima de reclutamiento forzado en los últimos cinco años	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas.
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado jefes de hogar o cónyuges	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas.
Cálculo del indicador:	$= \frac{241}{1.593.578} x\ 100 = 0.015123\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se confirma la pertinencia de establecer, en este indicador en particular, el periodo de 5 años, dadas las características del hecho victimizante, así como el proceso de declaración, en el que la victimización solo puede evidenciarse al momento de la desvinculación. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.		

Se ha observado que en los grupos familiares que presentan el hecho victimizante de desplazamiento forzado en donde existen niños, niñas y adolescentes existe un riesgo mayor de reclutamiento forzado, uso y utilización por parte de grupos armados; esto teniendo en cuenta las dinámicas de los grupos donde se utiliza la seducción de menores de edad, donde se aprovecha de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes sumado a condiciones socioeconómicas, familiares, afinidad ideológica, búsqueda de identidad, situaciones de agravio o venganza, creencias y referentes alrededor del poder, en donde finalmente los niños, niñas y adolescentes terminan involucrados directa e indirectamente. En muchos casos se observa que el fenómeno de reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes del grupo familiar se presenta antes de que la familia pueda actuar para desplazarse a otro lugar, como consecuencia, las mujeres cabeza de hogar deben partir con su familia incompleta a causa del reclutamiento de sus hijos.

Indicador 3.2

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que tienen al menos un(a) hijo(a) en su hogar de desplazamiento víctima de amenaza en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado jefes de hogar o cónyuges que tienen al menos un(a) hijo(a) en su hogar de desplazamiento víctima de amenaza en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV) – Unidad para las Víctimas
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado jefes de hogar o cónyuges	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV) – Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{5.147}{1.593.578} x\ 100 = 0.322984\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del		

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que tienen al menos un(a) hijo(a) en su hogar de desplazamiento víctima de amenaza en el último año
	resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.

Este fenómeno de revictimización de las mujeres, sin duda alguna, evidencia el impacto desproporcionado que el conflicto armado sigue generando en sus vidas y pone de presente que los grupos armados al margen de la ley y aquellos surgidos con posterioridad al proceso de desmovilización y/o los grupos disidentes, continúan realizando prácticas de reclutamiento de menores que amenazan e impiden la construcción de nuevos proyectos de vida para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

A pesar del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, actualmente se siguen presentando amenazas de reclutamiento y de rerreclutamiento a menores de edad, en donde no solo se encuentran involucradas disidencias de las FARC-EP sino grupos guerrilleros que se encuentran en disputa por el territorio despejado por las FARC-EP, lo que ha generado nuevos enfrentamientos y un riesgo inminente para los menores de edad que se encuentran en estas zonas, en donde a pesar de los esfuerzos del Gobierno por hacer presencia, las amenazas continúan en aumento.

Riesgo 5: riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.

Indicador 5.1

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de mujeres desplazadas que han solicitado medidas de protección a la UNP en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV) – Unidad para las Víctimas Unidad Nacional de Protección (UNP)

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección en el último año		
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado en el último año	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	No medido		
Observaciones:	A la fecha no es posible medir el indicador porque la información requerida, no fue suministrada por la Unidad Nacional de Protección (UNP). Se continúa con el proceso de gestión de la información con la Unidad Nacional de Protección (UNP). Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.		

Indicador 5.2

Nombre del indicador:	Número de homicidios de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que eran lideresas o defensoras de derechos humanos en el último año		
Fórmula del indicador:	$= A$		
Indicador:	**A:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que eran lideresas o defensoras de derechos humanos víctimas directas de homicidio en el último año	**Fuente:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (SIVELCE), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Cálculo del indicador:	5		
Observaciones:	El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses compartió la base de datos donde referencia 8 mujeres lideresas víctimas de homicidio para durante el año 2019, de las cuales tan solo 5 estaban incluidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado.		

El resultado de este indicador evidencia que en el año 2019 cinco mujeres víctimas de desplazamiento forzado, lideresas o defensoras de los derechos humanos, fueron asesinadas.

Riesgo 6: riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

Indicador 6

Nombre del indicador:	Porcentaje de homicidios de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	**A:** Número de Mujeres Víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas directas de homicidio en el marco del conflicto armado en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	**B:** Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{10}{4.088.171} x\ 100 = 0.000245\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.		

En lo referente a la información arrojada para este riesgo, es importante resaltar que históricamente las mujeres tienen un riesgo medio a ser asesinadas en contextos de conflicto armado, lo que no quiere decir que el hecho no suceda, pues en el RUV tenemos que 23.395 mujeres han sido víctimas de este delito. Ahora bien, en el último año según la medición de este indicador nos arroja que 10 mujeres fueron víctimas de homicidio, y que este hecho obedece a distintas situaciones, una de ellas es por su labor de liderazgo, incidencia y visibilidad frente a la reclamación de

sus derechos en entornos sociales o políticos, frente a lo que los actores armados actúan con crueldad sin importar el contexto de vida la mujer.

Sin embargo, esta no es la única situación a la que están expuestas las mujeres, toda vez que la orientación sexual o la identidad de género de algunas de ellas continúa siendo objeto de control coercitivo del comportamiento público y privado por parte de los grupos armados al margen de la ley, quienes pretenden incidir en el comportamiento de las mujeres según sus reglas de conducta y sus criterios heteronormativos.

En este marco, deberá ser prioridad del Gobierno implementar el "Programa integral de garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos", principalmente en los componentes de prevención, protección y garantías de no repetición. Así mismo, será importante el seguimiento que realice la Procuraduría General en el este aspecto, dado que ha sido la entidad garante de todo el proceso de construcción del programa.

Riesgo 7: riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.

Indicador 7.1

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas indirectas de homicidio en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV víctimas indirectas de homicidio en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{258}{4.088.171} x\ 100 = 0.006311\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo que		

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas indirectas de homicidio en el último año
	permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador, sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.

La cifra de 258 mujeres víctimas indirectas de homicidio en el último año, si bien puede llegar a ser significativa frente al tema de los riesgos a los que están expuestas las mujeres víctimas, en realidad lo que nos permite dilucidar es que la pérdida del proveedor económico, aunque sea o no la causa del desplazamiento forzado, indiscutiblemente impacta de manera contundente la vida de no pocas mujeres víctimas del conflicto armado ya que son ellas quienes deben asumir la jefatura de hogar, exponiéndose a otros riesgos y victimizaciones inminentes en procura de suplir sus necesidades básicas y también las sus familiares.

Indicador 7.2

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas indirectas de desaparición forzada en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en RUV víctimas indirectas de desaparición forzada en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{19}{4.088.171} x\ 100 = 0.000465\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones		

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas indirectas de desaparición forzada en el último año
	del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.

Indicador 7.3

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas indirectas del homicidio de una persona de 14 años o más en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que son víctimas indirectas de homicidio de una persona de 14 años o más en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{237}{4.088.171} x\ 100 = 0.005797\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se confirma la pertinencia de mantener la edad de la víctima de homicidio en el numerador, asociado al objetivo del riesgo que indaga por temas de proveedores económicos, considerando que en el país las personas a partir de los 14 años están habilitadas para ingresar el mundo laboral, con lo cual pueden constituirse en aportantes de ingresos, especialmente en los casos de hogares desplazados. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.		

Riesgo 8: riesgo de ser despojadas de sus tierras y de su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.

Indicador 8

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas de despojo y abandono en el último año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que han declarado abandono o despojo de tierras en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{1.164}{4.088.171} x\ 100 = 0.028472\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos. Se mantiene el denominador histórico para el desplazamiento forzado de mujeres, con el fin de realizar un análisis comparativo en el tiempo, que permita fijar el seguimiento sobre el fenómeno de la doble victimización que se recoge en el numerador. En este sentido, las posibles variaciones del resultado se explicarán por el comportamiento del numerador; sin profundizar en variaciones del denominador, el cual se espera que muestre un incremento constante y relativamente parsimonioso.		

La medición que arroja este indicador nos indica que persiste un alto índice de mujeres que son víctimas de despojo o abandono de tierras por causa del conflicto armado frente a la cifra general del RUV, en donde nos encontramos con 6.115 mujeres víctimas de este hecho; lo anterior nos enfrenta con una realidad en el caso de las mujeres, pues para este ejercicio, se indica que en el último año 1.164 mujeres fueron víctimas de despojo o abandono, lo cual genera una alta preocupación en relación con la situación real que persiste en el territorio frente a la tenencia de la tierra y la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres que se enfrentan en mayor riesgo de perder sus bienes patrimoniales.

En este sentido, será importante reforzar las medidas de prevención y protección dirigidas a mujeres que cuentan con tierras en este momento y se encuentran en zonas de alto riesgo poe la presencia de actores al margen de la ley. Así mismo, es importante revisar las acciones que el sector agrario viene adelantando en favor de las mujeres de manera específica para mitigar riesgos atender y restituir lo pertinente a las mujeres que han perdido sus bienes, ya que la tenencia en sí misma de la tierra las pone no solo en riesgo del despojo, sino ante otros riesgos asociados a la violencia por el hecho de ser mujeres.

Riesgo 9: riesgo derivado de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Indicador 9

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado en el último año que se auto-reconocen como indígenas o afrodescendientes		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres afro e indígenas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV en el último año.	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado en el último año	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{4.953}{47.122} x\ 100 = 10.51\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y la fuente de información propuestos. Este indicador busca medir la proporción de mujeres con pertenencia étnica que durante el último año fueron víctimas de desplazamiento forzado, el indicador permite realizar comparaciones frente a los resultados del mismo indicador en periodos anteriores, la disminución de la proporción dará cuenta de una menor afectación de las mujeres indígenas y afrodescendientes por este hecho victimizante, lo que reflejará el efecto positivo de las políticas de gobierno en esta materia. Se precisa que no existe información disponible para medir el riesgo de discriminación tal como se enuncia en el riesgo.		

Acorde con la medición, 4.953 mujeres víctimas de desplazamiento forzado se han autorreconocido como indígenas o afrodescendientes en el último año. La medición representa una cifra alta que muestra que tanto las mujeres de las comunidades indígenas como de las comunidades afrodescendientes sufren el impacto desproporcionado del conflicto armado, toda vez que son puestas en una situación de extrema vulnerabilidad, si tenemos en cuenta que el fenómeno del desplazamiento forzado no solo las despoja de su territorio, sino de su propia identidad cultural y de las costumbres ostentadas por generaciones y generaciones, lo cual, al entrar en contraste con un entorno cultural diferente, denota una mayor afectación en sus vidas, más aún, cuando en muchos casos para estas mujeres les es imposible regresar a su entorno abandonado.

Riesgo 10: riesgo por la pérdida o ausencia su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Indicador 10

Nombre del indicador:	Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado en el último año que han sido víctimas indirectas de homicidio o desaparición forzada de su cónyuge en el mismo año		
Fórmula del indicador:	$= \frac{A}{B} x\ 100$		
Numerador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado víctimas indirectas de homicidio o desaparición forzada de su cónyuge en el último año	**Fuente numerador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Denominador:	Número de mujeres víctimas del desplazamiento forzado en el último año	**Fuente denominador:**	Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para las Víctimas
Cálculo del indicador:	$= \frac{90}{47.122} x\ 100 = 0.190994\ \%$		
Observaciones:	Se valida disponibilidad de los datos necesarios para el cálculo del indicador, con corte anual, de acuerdo con los marcos normativos y las fuentes de información propuestos.		

En relación con la medición de este indicador, se identifica que si bien el porcentaje respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en el último año es bajo, es un universo de mujeres víctimas de este hecho relevante; 90 mujeres en

condición de pérdida de su cónyuge se encontraron en una situación de vulnerabilidad frente a su subsistencia mínima durante un tiempo prolongado mientras estabilizan su situación socioeconómica. En este sentido, es importante activar las rutas territoriales para atender estos núcleos familiares en donde las mujeres se enfrentan a una situación de riesgo de ocurrencia de cualquiera de los hechos victimizantes anteriormente descritos, principalmente, delitos sexuales, pérdida de bienes y tierras, a sufrir el reclutamiento forzado de algunos de sus hijos(as), entre otros.

6. Bibliografía

Acción Social. (2010). *Protección de tierras y de patrimonio de la Población desplazada. Resumen del Proyecto.* Bogotá: Versión digital.

Acevedo, J. (2008). Algunos apuntes sobre la participación de la población desplazada en la ciudad de Medellín. *Revista Faro*.

ACNUDH. (2016). *Informe Anual.*

ACNUDH. (2020). *Informe anual del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HCR/43/3Add.3.*

ACNUR. (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas - Aplicación de los "Principios Pinheiro".*

ACNUR. (2018). *Global Trends.*

ADR. (2019). *Balance ley 1448 2012-2019.* Bogotá.

ADR. (2020). *Balance Agencia de Desarrollo Rural.*

AICMA. (2020). *Estadísticas de educación en el riesgo de minas antipersonal - ERM.* Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.* Ginebra.

Baigorria, U., & Arrieta, E. (2018). ¿Cómo reconocer el exilio colombiano? Hacia una justicia transicional transnacional. En *Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana* (pág. 85). Bogotá: Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana.

Ball, P., Rodríguez, C., & Rozo, V. (2018). *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016–2017: una estimación del universo.* Bogotá: Dejusticia.

CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.* Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH. (2019). *Balance Ley 1448 2012-2019.* Bogota.

CNMH. (2020). *Balance de La Política Pública de Víctimas - Centro Nacional de Memoria Histórica. (Documento sin publicar).* Bogotá.

Comision Colombiana de Juristas. (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras.* Bogota: Embajada del Reino de Suecia.

Comisión de la Verdad. (2020). *Informe de gestión 2019.*

Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistenciay reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (2019). *XV Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.* Colombia.

Consejería presidencial para los derechos humanos y DIH. (2019). *Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH.*

Contraloría General de la República. (Noviembre - diciembre de 2012). Una ley para la paz. *Economía Colombiana*(337), 9 - 14.

Contraloría General de la República. (6 de Agosto de 2019). *Boletines de prensa*. Obtenido de Comisiones de seguimiento a la Ley de Víctimas y Decretos Leyes Étnicos alertan sobre aumento de nuevos hechos de violencia y precisan que se requiere $115,9 billones para reparar a las víctimas: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2019/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/comisiones-de-seguimiento-a-la-ley-de-victimas-y-decretos-leyes-etnicos-alertan-sobre-aumento-de-nuevos-hechos-de

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T - 025. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2008). *Auto de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 no. 092 de 2008.*

Corte Constitucional. (2009). Auto 008 de 2009. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2016). *Auto 438 de 2018.* Bogotá. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202016/Auto%20438%20del%2019%20de%20septiembre%20de%202016%20Registro.pdf

Corte Constitucional. (2016b). Auto 373. Bogotá.

Corte Constitucional. (2017). *Auto de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025de 2004 No 737/17. .*

Corte Constitucional. (2019). *Informe Estado de Cosas Inconstitucional ECI de Prevención y Protección.*

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. (22 de enero de 2014). Sentencia T-025/04. *MP Manuel José Cepeda Espinosa*. Obtenido de https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/sentencia-t-025-04_0.pdf

CSMLV. (2015). *Segundo Informe al Congreso de la República. 2014-2015.*

CSMLV. (2018). *Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017 - 2018.* Bogotá.

CSMLV. (2019). *Sexto Informe al Congreso de la República 2018-2019.*

CSMLV. (2019). *Sexto Informe al Congreso de la República. 2018-2019.*

DANE. (2019). *Población Gitana o Rrom de Colombia: resultados del censo nacional de población y vivienda 2018.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2014). *Informe defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe sobre Escenarios de Riesgo y Amenazas a líderes e integrantes de las Mesas Departamentales y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en Colombia.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe sobre Escenarios de Riesgo y Amenazas a líderes e integrantes de las Mesas Departamentales y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en Colombia.* Bogotá.

Dejustucia. (2017). *Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos. Ideas para el pos acuerdo.* Bogota.

DNP & MinHacienda. (2019). *Informe Balance de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima 2012-2020.* Bogotá.

DNP. (1995). *Documentos CONPES 2804 de 1995.*

DNP. (2012). CONPES 3726. Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismos de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Bogotá, Colombia.

DNP. (2014). *Evaluación de operaciones de la política de atención humanitaria a población en situación de desplazamiento.*

DNP. (2016). *Evaluación Institucional y de Resultados del Programa de Reparación Colectiva.* Bogotá.

DNP. (23 de Junio de 2017). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de DNP inicia caracterización de los colombianos residentes en el exterior: https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-inicia-caracterizaci%C3%B3n-de-los-colombianos-residentes-en-el-exterior-.aspx

DNP. (2017). *Evaluación de operaciones y resultas de la politica de retornos y reubicaciones.* Bogota.

DNP. (2019). *Apuestas del "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" para el fortalecimiento de la política de víctimas.*

DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Bogotá, Colombia.

DNP. (2019). *Guía para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los Planes de Desarrollo Territorial, en un marco de estabilización y construcción de paz. .*

DNP. (2019). *Inclusión del enfoque orientado a resultados en los planes de desarrollo territoriales.*

DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2020 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad.* Bogotá.

DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Bogotá, Colombia.

ECOSOC. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (2011). *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia.* Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

FIP. (2018). *Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los excombatientes. Serie informes 31.* Fundación Ideas para la Paz.

Forjando Futuro . (2017). *Campesinos despojados de sus tierras sí están retornando.* Bogota.

GIZ, DNP, Daniel Pedraza. (2018). *PROPUESTA DE AJUSTE AL MECANISMO DE CERTIFICACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL.*

Gobierno de Colombia . (2017). Informe al Auto 373 de 2016, Orden tercera. Bogotá, Colombia.

Gobierno de Colombia . (2019). *XV Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.* Bogotá.

Gobierno de Colombia. (2011). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004.* Bogotá.

Gobierno de Colombia. (2017). *Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República.*

Gobierno de Colombia. (2018). Informe Anual del Gobierno Nacional. Bogotá. Bogotá, Colombia.

Gobierno de Colombia. (2018). *XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.* Bogotá.

Gobierno de Colombia. (2018). *XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.* Bogotá.

Gobierno de Colombia. (2018). *XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.* Bogotá.

Gobierno de Colombia. (2019). *XV Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.*

Gobierno de Colombia. (2019). *XV Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.*

Gobierno de Colombia, Unidad para las Víctimas, Consejo Noruego para Refugiados. (2018). *Caracterización de víctimas de conflicto armado colombiano que viven en el exterior.* Bogotá.

Grupo de víctimas en el exterior & Unidad para las Víctimas. (2020). *Diagnostico víctimas en el exterior para ser incluido en el balance de la prorroga de la Ley 1448 de 2011.* Documento de trabajo compartido por la Subdirección General de la Unidad para las Víctimas.

INDEPAZ. (2017). *Informes sobre seguridad de líderes sociales defensores de DDHH-2017.* Bogotá.

INDEPAZ. (2019). *Informes de seguridad de líderes sociales defensores de DDHH.* Bogotá: Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

La FM. (9 de Febrero de 2020). *nidad de Víctimas necesita más presupuesto para reparación de casi nueve millones de personas*. Obtenido de https://www.lafm.com.co/colombia/unidad-de-victimas-necesita-mas-presupuesto-para-reparacion-de-casi-nueve-millones-de

La Silla Vacía. (2019). Errores fatales sobre la supuesta reducción de asesinatos de líderes sociales. Obtenido de https://lasillavacia.com/opinion/errores-fatales-sobre-supuesta-reduccion-asesinatos-lideres-duque-72926

MADR. (2019). *Balance ley 144 2012-2019.* Bogota.

McCord, A. (2013). Review of the literature on social protection shock responses and readiness. *ODI Shockwatch*.

MEN. (2019). *Balance Ley 1448 2012-2019.* Bogotá.

Mesa Nacional de Víctimas. (2019). *Comunicado de la Mesa Nacional de Víctimas. 29 de diciembre de 2019.*

Ministerio de Salud y Protección Social & Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Evaluación Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas - PAPSIVI (preliminar).* Bogota.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). *Protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial a víctimas del conflicto armado.* Bogotá.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *Balance Ley 1448 2012-2019.* Bogota.

Ministerio del Interior. (2018). *Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.*

Ministerio del Interior. (2018). *Resolución 845 de 2018. Por el cual se adopta el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas Defensoras de Derechos Humanos.* Bogotá.

Ministerio del Interior. (2019). *BALANCE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO .*

Ministerio del Interior. (2019). *Balance del Ministerio del Interior frente a la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. (Documento sin publicar).*

Ministerio del Interior. (2020). *Informe de gestión 2019.* Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2019). *Balance ley 144 2012-2019.* Bogota.

MPC. (2020). *Mesa Permanente de Concertación*. Obtenido de Cuándo y desde cuándo: https://www.mpcindigena.org/la-mpc/cuando-y-desde-cuando

MVCT. (2019). *Balance ley 1448 2012-2019.* Bogota.

OIM, DNP, equipo consultor. (2020). *Niveles de influencia, cuellso de botella y recomendaciones.*

ONU. (2005). *Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.* Vienna.

Organismos de control . (2019). *Comisión de Seguimiento.* Bogotá.

PNUD. (2019). *Proceso Nacional de Garantías. Secretaría Técnica desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Documento síntesis. .* Bogotá: PNUD.

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (20 de Agosto de 2019). *Procuraduría General de la Nacional*. Obtenido de Procuraduría revisará 47.516 casos de la URT que negaron procesos de restitución: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-revisara_47.516_casos_de_la_URT_que_negaron_procesos_de_restitucion.news

Programa Presidencial de DDHH y DIH, Acción Social, Ministerio de Interior y Justicia y Unidad Técnica Conjunta. (2009). *Lineamientos del complemento de la política pública de prevención y protección.* Bogotá: Mesa Nacional De Protección Y Prevención Del Dezplazamiento Forzado.

RNI. (2019). *Boletín Fichas Estadísticas: Ley de Víctimas. Red Nacional de Información.* Bogotá.

RNI. (2020). *Reporte de resultados del Registro Único de Víctimas.* Bogotá. Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Roth, A. (2016). *Un discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia.* Bogotá: Aurora.

Somos Defensores. (2019). *La Naranja Mecánica. Informe anual 2018. Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia SIADDHH.* Bogotá: El Búho.

Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas. (2019). *Guía para la elección, instalación y funcionamiento de las mesas de participación efectiva de víctimas.* Bogotá: Unidad para las Víctimas.

Subdirección de Participación. Unidad para las Víctimas. (2019). *Informe Congreso 2011-2018 v2. Inédito.* Bogotá.

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. (2020). *Informe de gestión y rendición de cuentas 2019.*

Unidad para las Víctimas & Econometría. (2016). *Matriz de competencias.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2013). *Del olvido a la incidencia. La participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia.* Bogotá: Subdirección de participación.

Unidad para las Víctimas. (2014). Informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, Colombia.

Unidad para las Víctimas. (2015). *Lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información POSI.* Bogotá. Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/37lineamposi-v1.pdf

Unidad para las Víctimas. (2016). *Avances en la implementación de las recomendaciones de la evaluación sobre coordinación interinstitucional.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2018). *Propuesta espacio Consejo Asesor, Documento interno de trabajo.*

Unidad para las Víctimas. (2018). *Propuesta normativa nueva instancia, Documento interno de trabajo.*

Unidad para las Víctimas. (2019). *Acta de la X sesión del Comité Ejecutivo.*

Unidad para las Víctimas. (2019). *Anexo técnico I. Protocolo de Retorno y Reubicación - Resolución 03320 de 2019.* Bogota.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional Auto 11 de 2014 - Informe anual.*

Unidad para las Víctimas. (2019). *Balance de la política pública de víctimas.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Balance inicial Política Pública de Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las Vïctimas.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Boletín Fichas Estadísticas Nacional.*

Unidad para las Víctimas. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política públcia de víctimas.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas.* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). *Foro Nacional Balance De La Política Pública De Atención, Asistencia Y Reparación Integral A Las Víctimas.*

Unidad para las Víctimas. (2019). *Plan de Acción Institucional 2020: Entidades que forman parte del SNARIV (Guía).* Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2019). Socialización del ajuste de reglas y modulación de montos de la medida de indemnización administrativa. Colombia.

Unidad para las Víctimas. (19 de julio de 2019). *Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas*. Obtenido de Defensoría destaca labor de la Unidad para las Víctimas en disminución de las tutelas en el país: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/institucional/defensoria-destaca-labor-de-la-unidad-para-las-victimas-en-disminucion-de-las-tutelas

Unidad para las Víctimas. (21 de Noviembre de 2019). *Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas*. Obtenido de Normograma V15-5: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/normograma-v15-5/54877

Unidad para las Víctimas. (2020). *Análisis de la victimización frente a la firma del Acuerdo de Paz.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2020). *Boletín fichas estadísticas nacional, 31 de Diciembre de 2019.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2020). *Diagnóstico Víctimas en el Exterior.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (Febrero de 2020). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Unidad para las Víctimas. (Febrero de 2020). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Unidad para las Víctimas. (s.f.). *Conoce más sobre el Nodo de Tierras*. Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/conoce-mas-sobre-el-nodo-de-tierras/43842

Unidad para las Víctimas. (s.f.). *Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas*. Obtenido de Certificación territorial: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/certificacion-territorial/179

Unidad para las Víctimas. Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior. (2018). *Documento propuestas víctimas en el exterior orientadas a la construcción del Plan de Desarrollo.*

UNP. (2019). *Reingeniería del programa general de prevención y/o protección de competencia de la UNP.*

URT. (2018). *ABC de la protección de predios y territorios étnicos a través del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).* Bogotá: Agencia de Cooperación Espalol. ACECID.

URT. (2019). *Informe avances Ley 1448.* Bogota.

URT. (15 de Agosto de 2019). *Unidad de Restitución de Tierras*. Obtenido de Dirección Social. Qué es la participación efectiva: https://www.restituciondetierras.gov.co/programas-sociales1

USAID. (2016). *Lineamientos para la construcción de un plan estratégico institucional de Restitución de tierras.* Bogotá.

USAID, A. d. (2016). *Lineamientos para la construcci'on de un plan estrat'egico institucional de Restitución de tierras.*

USAID, A. d. (2016). *Lineamientos para la construcción de un plan estratégico institucional de Restitución de tierras.*

Valderrama, F. J., & Ortiz, M. O. (2017). Justicia transicional: Noción de la justicia en la transición colombiana. *Opinión Jurídica. Universidad de Medellín*, 245-266.

Valenzuela, S. (2020). Memoria comunitaria y social. *Arcadia*.

Verdad Abierta. (27 de abril de 2018). *Indígenas y afros, excluidos del nuevo programa de protección para comunidades*. Obtenido de https://verdadabierta.com/indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades/

Víctimas, U. p. (2019). *Compilación de información para la conformación del balance de la política pública de víctimas. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.* Bogotá.

#YoUnidos por las Víctimas

Línea de atención nacional

01 8000 91 11 19

Bogotá

426 11 11

www.unidadvictimas.gov.co