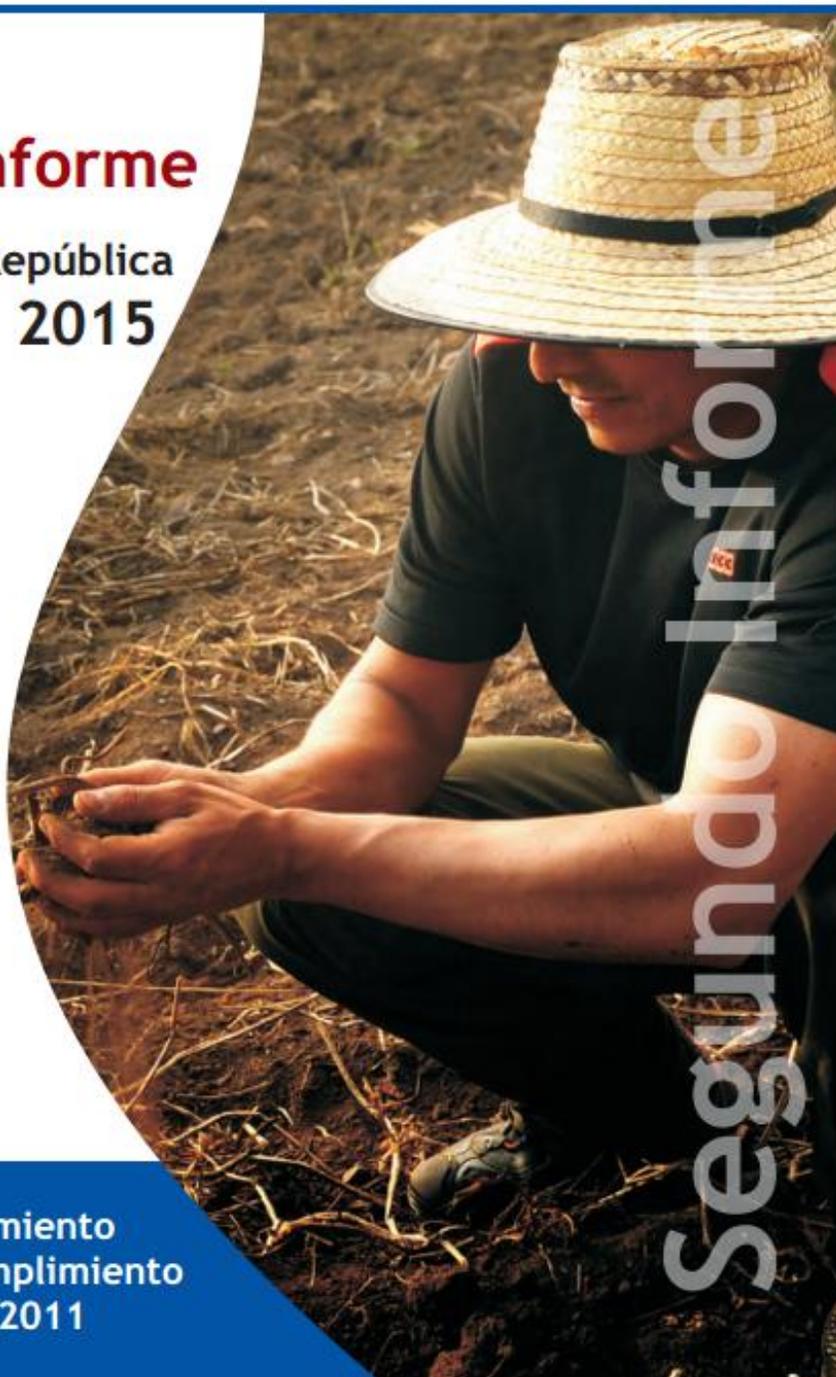




Segundo Informe al Congreso de la República 2014 - 2015

Resumen Ejecutivo

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



Segundo Informe al Congreso de la República 2014 – 2015

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

Resumen Ejecutivo

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

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

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

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

Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado Para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

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

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

Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras:

Equipo de Trabajo

Samantha Narváez Villarreal

Lorena Zabala Alvira

Jairo Andrés Ibarra Castiblanco

José Luis Rodríguez Arévalo

Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales:

Jorge Andrés Castillo

Jesualdo Arzuaga

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

Equipo Defensoría del Pueblo

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

Juan Manuel Osorio Acevedo

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

Director Sistema de Alertas Tempranas – SAT

Jorge Enrique Calero Chacón

Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

Mauricio Vesga Carreño

Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Hernando Toro Parra

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

Equipo de Trabajo

Luisa Fernanda Paris Vallecilla (coordinadora del informe)

Miguel Hernández García

Leonardo Jiménez Medina

Luis Alberto Bonilla Cárdenas

Antonio José Guerrero Quintero

Cesar Augusto Vergara Gutiérrez

Aida Constanza Serna Cortes

Wilson Erney Chavarro Jimenez

Enith Xiomara Ebrath Sinning

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

Equipo de Trabajo

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

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada:

Equipo de Trabajo

Nadia Valentina Pérez Rodríguez
Edwin Manuel Tapia Góngora

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:

Equipo de Trabajo

Marcelo Enrique Carusso Azcarate
Omar Andrés Castañeda Guerrero

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

Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Equipo de Trabajo

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

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

Portada

Iván Mauricio Delgado Riveros
Diseñador Gráfico
Defensoría del Pueblo

Foto

Archivo fotográfico
Defensoría del Pueblo

TABLA DE CONTENIDO

Presentación

Introducción

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

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

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

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

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

3. Atención y Asistencia

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

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

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

3.3 Ayuda Humanitaria

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

3.4 Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

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

4. Coordinación y Articulación Nación – Territorio

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

5. Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

6. Reparación Integral

6.1 Restitución de Tierras

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

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

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

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

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

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

6.1.3.2 Fondo de Restitución de Tierras

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

6.1.3.4 Folios de matrícula inmobiliaria y actualización catastral

6.1.3.5 Víctimas con sentencias sin registro en el RUV

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

6.2 Indemnización Administrativa

6.2.1 Hallazgos Generales de la Implementación de la Indemnización Administrativa

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

6.2.3 El Presupuesto de la Indemnización Administrativa

6.2.4 Fondo para la Reparación de las Víctimas

6.2.5 Priorizaciones para la Indemnización Administrativa

6.2.6 Encargo Fiduciario

6.3 Rehabilitación

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

6.4 Medidas de Satisfacción

6.4.1 Exención del Servicio Militar para Víctimas del Conflicto Armado

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

6.4.3 Fortalecimiento de iniciativas de memoria existentes

6.4.4 Otras medidas de Satisfacción

7. Reparación a sujetos colectivos no étnicos

7.1 RUV y Planes de Reparación Colectiva

7.2 Medidas de reparación contenidas en los PIRC

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

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

8.1 Amenazas y vulneración DDHH de líderes y reclamantes

8.1.1 Grupos armados generadores de amenaza

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

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

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

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

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

9. Metodología

10. Presencia de la CSML en territorio

11. Seguimiento territorial

11.1 Norte de Santander

11.2 Valle del Cauca

11.3 Magdalena

11.4 Bolívar

11.5 Meta

11.6 Putumayo

11.7 Urabá Antioqueño

11.8 Magdalena Medio

11.9 Bogotá Distrito Capital

III. Conclusiones

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

IV. Recomendaciones

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

Glosario

Anexos

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la CSML reconoce y agradece el apoyo que recibió por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD)- a través del Fondo de Justicia Transicional- para el traslado de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación a las visitas formales.

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

El ejercicio de la Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras.

El informe de seguimiento 2014 – 2015 fue desarrollado con base en la información recolectada por la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, más los aportes brindados por los tres representantes de las víctimas ante la Comisión y miembros de algunas mesas municipales y departamentales. Si bien la CSML acopia información como cuerpo, cada entidad dispone de sus propias herramientas ordinarias para hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto al Ministerio Público, la Procuraduría, como su órgano rector, a través de la Resolución 550 del 7 de noviembre de 2013 expedida por el señor Procurador General de la Nación, reestructuró la figura de las Comisiones y Subcomisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional, las cuales ya habían sido creadas por la Resolución 218 de 2012.

Estas comisiones son un espacio autónomo de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, con el fin de hacer seguimiento, no solo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley en materia étnica, sino también a las normas relacionadas con la justicia transicional, tales como la Ley 975 de 2005 (modificada por la Ley 1592 de 2012), la Ley 1424 de 2010, seguimiento a la política de prevención de riesgos (SAT) y desminado humanitario, y a los autos proferidos por la Corte Constitucional en materia de superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la población víctima de desplazamiento forzado. En síntesis, las CMPJT tienen como propósito articular al Ministerio Público en el seguimiento a la política pública para las víctimas del conflicto armado.

Desde el nivel nacional, la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados preside las CMPJT y coordina la actuación de las procuradurías delegadas para la Restitución de Tierras, para el Ministerio Público en asuntos penales y para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, respectivamente; adicionalmente, se articula con cinco dependencias de la Defensoría del Pueblo: la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Delegada para Asuntos Étnicos y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación. Finalmente, la Federación Nacional de Personeros (Fenalper) también asiste a estos espacios.

Así las cosas, el Ministerio Público, representado por la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, recolectó información actualizada respecto al nivel de cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley 1448 tanto en el nivel central, como en el nivel territorial, a través de los informes allegados vía CMPJT.

La Procuraduría, a través de sus procuradurías delegadas -articuladas por la Delegada Para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados-, también recopiló información como fruto de su quehacer diario, especialmente, en materia de seguimiento preventivo a la ley.

La Defensoría del Pueblo, a través de diferentes dependencias – articuladas por la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno-, aportó información producto de su labor misional. Así la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, contribuyeron en el acopio y análisis de información sobre diversos temas relativos al presente informe.

La Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno aplicó, por tercera ocasión, el instrumento de encuesta diseñado por el Centro Nacional de Consultoría, para indagar sobre la percepción de las víctimas del conflicto armado en relación con su acceso a las medidas de reparación que establece la ley; ejercicio que fue adelantado en 21 departamentos y 97 municipios, incluido el Distrito Capital. El instrumento fue aplicado a 747 víctimas inscritas en el RUV (258 hombres y 489 mujeres). La mayoría de las víctimas encuestadas ya contaban con PAARI de reparación elaborado en el segundo semestre del año 2014. Teniendo en cuenta este insumo, en desarrollo del capitulado del presente informe, el lector encontrará diversas referencias a los resultados de ésta indagación que, aunque no se constituye en una muestra representativa sobre el universo total de las víctimas; aporta en el conocimiento de la percepción de quienes han sido inscritas y deben acceder a los diferentes programas y proyectos diseñados para el acceso a las medidas de reparación integral.

En adición a la aplicación de este instrumento, la Delegada, así como las otras dependencias de la entidad involucradas, efectuó una serie de requerimientos a distintas entidades integrantes del SNARIV, a fin de recabar información actualizada sobre el estado de diseño y ejecución de las distintas políticas, medidas y acciones en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; cuyos resultados hacen parte de los diferentes apartados de este documento. Para tal fin, los aportes de las Defensorías del Pueblo regionales resultaron indispensables.

La Contraloría General de la República no cuenta con una dependencia que oriente su trabajo exclusivamente al seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; para cumplir con el mandato legal el seguimiento es adelantado por un grupo de trabajo creado dentro de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario que adelanta procesos de control fiscal macro sectorial (política pública), articulado con procesos de control fiscal micro (actuaciones especiales y auditorías). En este sentido, el seguimiento se sustenta en ejercicios de control fiscal que permiten examinar el avance en la gestión de las entidades competentes para ejecutar la política pública de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado, así como evaluar los resultados obtenidos, con una perspectiva transversal cuando dicha ejecución compromete a más de una entidad.

Para desarrollar esos ejercicios, el grupo cuenta con la información que reportan las entidades objeto de control como “rendición de cuentas” y con aquella que es suministrada durante el desarrollo del ejercicio de control respectivo. En virtud de esta tarea auditora se tiene la oportunidad de verificar la información y retroalimentarse con las entidades para tener certeza

sobre lo hallado durante el seguimiento. En los casos de la UARIV y de la UAEGRTD el análisis cubrió, además de la gestión misional, el detalle de la administración de los recursos y de los procesos, con lo que se complementó el Informe.

La evaluación de los resultados misionales en 2014, tanto de la UARIV como de la UAEGRTD se articuló sobre el seguimiento a las órdenes impartidas por los jueces y magistrados, en una muestra representativa de sentencias de restitución de tierras. La muestra se construyó según el criterio de la ubicación territorial que concentra el mayor número de solicitudes con sentencia de restitución, en razón a que el seguimiento se adelantaría con base en un trabajo de campo que permitiera constatar las condiciones y el acceso de la población restituida a la oferta institucional. Los resultados del trabajo de campo se cotejaron y complementaron con el análisis documental y de bases de datos de las entidades con responsabilidades en las órdenes impartidas por los operadores judiciales, con lo que se buscó tener un panorama del estado de implementación de la ley.

Para la realización del cálculo de la cuenta de estimación de los gastos presupuestales para la financiación de la Ley de Víctimas, se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes de información: el SIIF para los años 2000 a 2015, la base de datos de gastos presupuestales para las víctimas y la proyección realizada hasta 2018 del Ministerio de Hacienda y DNP (instrumento que fue construido con base en los formularios de captura diseñados por éstas) para determinar los montos de gasto en las entidades), la base de datos del Registro Único de Víctimas (RUV) con corte a abril de 2015, la base de datos de indemnización administrativa para el periodo 2012-2014, los informes de auditoría en vivienda y generación de ingresos realizados por la CGR, la serie de ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central e información de la I-Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013, para determinar la demanda potencial en vivienda para las víctimas.

Con la anterior información, se construyeron las series de gasto dentro del Presupuesto General de la Nación, fue calculada la indemnización administrativa para cada hecho victimizante y en el caso del desplazamiento, se requirió la construcción de grupos familiares (para lo cual fue necesario imputar el dato de grupos familiares de la I-ENV_CGR-2013). Uno de los procesos que resultó dispendioso fue la depuración de la base de datos del RUV, con el fin de determinar exactamente la población a indemnizar.

El análisis de coordinación nación-territorio se desarrolló en el marco de las visitas a las Entidades Territoriales donde se realizó una evaluación exhaustiva de los Planes de Acción Territorial (PAT) departamental y municipal. De igual manera, se realizaron visitas a las entidades del orden nacional que trabajan en el territorio a efecto de evaluar los niveles y mecanismos de coordinación. Para el marco conceptual de corresponsabilidad se hizo uso de la experiencia del Sistema General de Participación, de los conceptos emanados por la Corte Constitucional, así como de la experiencia internacional. De igual manera, se indagó sobre el desarrollo del proyecto de decreto de corresponsabilidad al interior del Gobierno Nacional.

En ese sentido, la CSML procederá a presentar los resultados del seguimiento a la política pública para las víctimas, iniciando cada acápite con los resultados y hallazgos del informe institucional al Congreso de la República de 2014; de esta manera, se podrá contrastar y medir el grado de

avance del PNARIV por componentes de la ley.

Para la elaboración de este primer apartado, la CSML procuró establecer una fecha de corte unificada al 30 de abril de 2015. Sin embargo, tal como ocurrió igualmente en el informe al Congreso de la República presentado por la CSML en agosto de 2014, las respuestas de las entidades del SNARIV no siempre se ajustaron a esta fecha de corte. Eso supuso que, a lo largo de este apartado, se presentaran algunas cifras con fechas de corte anteriores o posteriores al 30 de abril. Este aspecto será debidamente informado en cada punto, para mayor claridad.

Metodología de seguimiento territorial

Dando continuidad al seguimiento territorial iniciado en 2014 y, partiendo de la base de sus significativos resultados, en el año 2015 la CSML efectuó dos visitas territoriales en los departamentos del Valle del Cauca y Norte de Santander, con el fin de garantizar una mirada territorial de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en desarrollo de los diferentes planes, programas y proyectos que constituyen la política pública respectiva.

En este nuevo ejercicio territorial fueron focalizados los municipios de Buenaventura, Cali, Tuluá y Trujillo en el Valle del Cauca y, Ocaña, El Tarra, Convención, Tibú, y Teorama en Norte de Santander. Esta escogencia se suma a la del Distrito Capital de Bogotá, cuyos resultados al seguimiento respectivo se incluyen en este apartado.

Es importante aclarar que la escogencia de la ciudad de Bogotá, de los dos departamentos y los correspondientes municipios, se efectuó sin perjuicio del seguimiento que los tres organismos de control adelantaron y adelantan de forma permanente en todo el territorio nacional, a través de diferentes estrategias (visitas administrativas, requerimientos de información, entrevistas, entre otras).

Con el fin de adelantar el seguimiento de forma rigurosa en Valle del Cauca y Norte de Santander, la Comisión utilizó una metodología similar a la escogida para el informe de 2014 que comprende el análisis de información recopilada a través de diversas fuentes: (i) las respuestas a requerimientos de información iniciales, efectuados a diversas entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial, (ii) las observaciones e indagaciones efectuadas en desarrollo de visitas de los tres representantes de víctimas a las mesas municipales y departamentales de víctimas (visitas previas) y; (iii) las sesiones presenciales con las entidades del SNARIV y las mesas municipales y departamentales de participación de víctimas (visitas formales).

Las indagaciones iniciales a las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial fueron construidas por el conjunto de los servidores públicos de cada uno de los tres organismos de control que conforman la Comisión y los temas sujetos de múltiples requerimientos se relacionaron de forma directa con los capítulos presentados en este informe.

En consecuencia, con el fin de contar con información de contexto que permitiera conocer previamente los avances de las políticas públicas implementadas por las entidades del SNARIV, fueron indagadas 23 entidades (10 de nivel nacional y 13 de nivel territorial): los Ministerios del Interior, Defensa y Trabajo; el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía General de la Nación, la UARIV, el ICBF, El Centro de Memoria Histórica, la Unidad Nacional de Protección, el Archivo General de la Nación y; por otro lado, en el nivel territorial, las alcaldías de Cali, Buenaventura, Trujillo, Tuluá, El Tarra, Tibú, Ocaña, Teorama, Convención, las gobernaciones de Norte de Santander y Valle del Cauca y las Unidades Territoriales de Restitución de Tierras de esos departamentos.

Las respuestas recibidas a tales indagaciones se constituyeron en una importante fuente de información que sería contrastada en visitas previas y formales en desarrollo de la agenda regionalizada de la Comisión.

Si bien todas las entidades fueron oficiadas, dieron efectiva respuesta 22 de ellas, es decir el 96% de las indagadas. La Comisión no recibió respuesta del municipio de El Tarra (Norte de Santander). La falta de respuesta de esta alcaldía municipal constituye el desconocimiento del requerimiento efectuado por la CSML y las competencias legales de los organismos de control.

Paralelamente a las indagaciones mediante requerimientos, la Comisión consideró de vital importancia proceder sobre la necesidad de encontrar respuestas concretas de las instituciones en territorio, pero fundamentalmente, valoró la preponderancia de constituir su ejercicio en un instrumento que facilitara la dinamización de las políticas públicas, entendiendo que los mandatos legales y constitucionales de los tres organismos de control también encuentran asiento en la promoción de buenas prácticas institucionales en ejercicio de sus competencias legales. Así, se determinó el deber de corroborar, inicialmente, la información reportada por las entidades en respuesta a los requerimientos remitidos, desarrollando visitas previas en cada uno de los municipios focalizados, en las que se recogería información proveniente de las víctimas que conforman las mesas de participación municipales y departamentales.

De esta forma, los tres representantes elegidos por la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ante la Comisión para el período 2013-2015, adelantaron visitas a los municipios focalizados con el fin de generar espacios de diagnóstico y recolección de información, de tal manera que los representantes de las mesas municipales y departamentales de participación, pusieran en conocimiento su percepción sobre la implementación de la ley, derivada de su experiencia como beneficiarios de las medidas contenidas en la misma, así como de su asistencia a los diferentes escenarios de construcción e implementación de políticas públicas.

De manera complementaria, este trabajo de recopilación de información municipal fue completado con aquella reportada por las Comisiones Regionales y Subcomisiones de Ministerio Público para la Justicia Transicional en los dos departamentos. Esta información permitió a la CSML generar preguntas más precisas con las cuales trabajar en las sesiones territoriales con posterioridad (en las visitas formales).

Las visitas, que se efectuaron durante tres días, fueron desarrolladas a partir de ocho bloques temáticos: *i)* articulación nación-territorio, *ii)* PAT, *iii)* participación de las víctimas, *iv)* generación de ingresos y generación de empleo, *v)* vivienda, *vi)* prevención y protección, *vii)* restitución de tierras, y *viii)* educación. Considerando la necesidad de interlocutar inicialmente con representantes de cada una de las mesas municipales y departamentales de participación, se desarrolló un encuentro durante el primer día, en el que se incentivó la expresión libre de algunos representantes de cada mesa municipal y departamental, a través de una sesión privada en la que fueron discutidos los temas concluidos en las visitas previas y con la cual surgieron mayores precisiones en las indagaciones y observaciones que se efectuaron a las entidades del SNARIV en los dos días posteriores.

El segundo y tercer día, la Comisión sesionó con algunos de los representantes de cada mesa municipal y departamental y con las instituciones citadas, en cuya convocatoria se precisó la importancia de contar con funcionarios con capacidad para la toma de decisiones y la firma de compromisos que serían consignados en actas formales. La Comisión inició dando explicación del ejercicio y su importancia, así como de la responsabilidad que implicaría la presencia de las instituciones y las víctimas de cara al análisis de la implementación de la ley.

Posteriormente, los representantes de las mesas municipales y departamentales contaron con el espacio para poner en conocimiento sus conclusiones sobre los diversos temas analizados el primer día y se dio paso a la intervención de las administraciones municipales y departamentales y de las entidades de nivel nacional citadas, a las cuales se requirió suministrar información que hiciera referencia a tales conclusiones, así como a las acciones emprendidas a partir de sus mandatos. El ejercicio de estos dos últimos días de trabajo se construyó con el objetivo de permitir una interlocución fluida de las víctimas y las instituciones del nivel nacional y territorial, en la que la CSML actuaría como articulador y moderador, pero también contribuyendo en las indagaciones, observaciones y claridades respectivas.

La presencia de la Comisión estuvo garantizada en cada una de las visitas formales a través de los tres representantes de víctimas de la mesa nacional, del Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, el Contralor Delegado para el Sector Agropecuario el Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno y sus tres respectivos equipos de asesores, así como funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. Adicionalmente, la CSML fue acompañada por los Procuradores Regionales y Provinciales y Defensores del Pueblo regionales y sus equipos de trabajo.

Las visitas previas en cada uno de los municipios focalizados fueron adelantadas en las siguientes fechas: Valle del Cauca 4 al 7 de Mayo y Norte de Santander del 6 al 9 de mayo. Las visitas formales se realizaron en Valle del Cauca entre el 13 y el 15 de mayo y, en Norte de Santander del 19 al 21 del mismo mes; sesiones en las que la UARIV a través de su operador, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, proporcionó las condiciones logísticas que garantizaron el traslado y permanencia de cada uno de los representantes de las mesas municipales y departamentales; apoyo que se extendió en todo el ejercicio de la Comisión para

facilitar la presencia de los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación en visitas previas, formales y sesiones de trabajo en la ciudad de Bogotá. Por su parte, la CSML reconoce y agradece el apoyo que recibió por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD)- a través del Fondo de Justicia Transicional- para el traslado de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación a las visitas formales.

Tal y como se proyectó inicialmente en la metodología, las diversas exposiciones emanadas de las visitas formales en territorio, derivaron en la generación de compromisos que fueron consignados en actas, que funcionarios del nivel nacional y territorial del SNARIV, mesas de participación municipales y departamentales y la CSML, firmaron para su posterior seguimiento. La firma de estos compromisos requirió casi en su totalidad de la determinación de fechas específicas sobre las cuales fuera posible efectuar verificaciones de cumplimiento. Es preciso aclarar que el contenido de tales compromisos no solo se relacionó con el cumplimiento de obligaciones legales por parte de los funcionarios del SNARIV, sino que también se hizo necesario que los anteriores trataran sobre temas que tienen que ver con obstáculos procedimentales u otro tipo de trabas formales.

El seguimiento a estos compromisos ha sido adelantado por los tres organismos de control, indagando por aquellos cuya fecha de cumplimiento era anterior a la fecha de elaboración y entrega del presente informe. El seguimiento a compromisos de fechas posteriores será permanentemente adelantado por las tres entidades desde el nivel nacional, en el transcurso de los próximos meses, con el apoyo de las Comisiones Regionales y Subcomisiones de Ministerio Público para la Justicia transicional; información que será de utilidad para la elaboración del informe al Congreso de la República a presentar en el mes de agosto de 2016.

Es importante aclarar que este diagnóstico efectuado en los 9 municipios, no es considerado por la CSML como generalizable a toda la región o departamento y que el mismo se constituye en un ejercicio que tuvo por finalidad entender el grado de avance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el nivel territorial.

Con el fin de fortalecer el seguimiento a los compromisos asumidos por las instituciones de orden nacional, departamental y municipal en el marco de las sesiones territoriales, la CSML se ha articulado con las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional⁵; de esta forma, la labor de tales comisiones se constituye en insumo fundamental para la elaboración del presente y futuros informes y refuerza la indagación a las entidades del SNARIV en el monitoreo al cumplimiento de sus compromisos y obligaciones legales y constitucionales.

⁵ (En adelante, la CRMPJT), conforme a las directrices emitidas por la respectiva Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional; Creada por el Procurador General de la Nación mediante la Resolución 550 de noviembre de 2013, se encuentra conformada por la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, la Procuraduría Delegada en materia de Restitución de Tierras, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, la Procuraduría Delegada del Ministerio Público en Asuntos Penales, la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Violaciones al DDHH y el DIH-SAT, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, y la Dirección para la Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

Finalmente, si bien la CSML tuvo un propósito fundamental de propiciar compromisos entre la institucionalidad y las víctimas, debe aclararse que este propósito se encaminó al *impulso* de las políticas, planes y programas, razón por la cual diversos compromisos adquiridos por la institucionalidad obedecen a tareas *más allá de* las exigencias de la Ley 1448, no necesariamente susceptibles de investigación disciplinaria o fiscal en caso de incumplimiento. La naturaleza de otros compromisos puede ser susceptible de este tipo de actuaciones de los organismos de control.

III. Conclusiones

Presupuesto

- Si bien algunos rubros presupuestales destinados a la asistencia y atención de las víctimas han aumentado y se creó una institucionalidad para cumplir lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, la debilidad de las asignaciones presupuestales realizadas frente a la dimensión del problema de los hechos victimizantes derivados del conflicto armado es evidente.
- En total, la apropiación de recursos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado se ha estancado desde hace 5 años en niveles cercanos al 2% del Presupuesto General de la Nación (PrGN).
- Las cuentas del Gobierno Nacional para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado incluyen recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que no pueden ser presentados como parte de un esfuerzo fiscal especial, puesto que con ellos se busca la cobertura universal en servicios como salud y educación que, en todo caso, incluirían víctimas del conflicto.
- Las proyecciones de gasto del Gobierno Nacional no tienen en cuenta la realidad y magnitud creciente del fenómeno de victimización producto del conflicto armado interno y, menos se corresponden con una reparación integral y transformadora, según los estándares establecidos en la Ley 1448 de 2011.
- La CGR estimó (a 30 de enero de 2015) n faltante de aproximadamente \$33,6 billones para garantizar al conjunto de las víctimas incluidas en el RUV, los derechos de indemnización y vivienda consagrados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Registro Único de Víctimas

- Desde el 2012 la tendencia del registro se mantiene en aumento respecto al año precedente. Para el 2015 se prevé que la cifra del registro supere al año 2014 teniendo en cuenta que, según el artículo 155 de la Ley 1448 y el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, la fecha de oportunidad para declarar a las personas que fueron victimizadas antes de la promulgación de la Ley de Víctimas venció el 10 de junio de 2015; lo que ocasionó un incremento significativo en el número de declaraciones recibidas por el Ministerio Público y enviadas para valoración a la UARIV durante los meses de abril, mayo y el mismo mes de junio de 2015.

Dado lo anterior, se prevé un incremento notable en los volúmenes de solicitudes para valorar y aunque los reportes de la UARIV demuestran que este volumen es manejable, la problemática se puede trasladar a las etapas de notificación, por lo cual la UARIV debe

ser muy cuidadosa al implementar la nueva estrategia anunciada para la notificación, buscando la mayor eficacia en sus resultados.

- La interposición de recursos de la vía gubernativa, así como el incremento en el número de escritos interpuestos por los solicitantes para lograr una modificación de las decisiones administrativas, requiere un compromiso de la UARIV para dar respuesta dentro de los términos de ley. En tal sentido esta CSML insta a la UARIV para que diseñe y aplique mecanismos de control sobre la notificación y las respuestas a los recursos interpuestos.
- Resulta necesario reiterar que existieron, existen y se mantienen circunstancias y condiciones que impidieron y aún imposibilitan a las víctimas acercarse a rendir las declaraciones para acceder a la inscripción en el Registro Único de Víctimas. Esta Comisión considera que estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta en el momento de la valoración, independientemente de la fecha de ocurrencia del hecho victimizante. Aspectos tales como:
 - ✓ La existencia de barreras geográficas en algunas zonas del territorio nacional que hacen extremadamente difícil la movilización de los ciudadanos de zonas rurales a los centros poblados, para poder rendir sus declaraciones.
 - ✓ La prevalencia del conflicto armado y la presencia de distintos actores armados en territorios en los que aún mantienen incidencia sobre la población civil, lo que afecta la posibilidad de que las personas puedan acercarse a rendir sus declaraciones libremente.
 - ✓ El retardo en el inicio e implementación de los procesos de inscripción en el RUV a víctimas connacionales evidencian que, en razón a la escasa difusión realizada, la información es muy restringida tanto en el procedimiento para la rendición de las declaraciones, como en el acceso a sus derechos a la asistencia, atención y reparación integral a ellas en el marco de la Ley 1448 de 2011. A su vez, la CSML señala las limitaciones en los consulados para la toma de declaraciones así como el hecho de que en algunos de ellos aún estas no se reciben.
- El mecanismo de recepción de las declaraciones por “demanda” a los sujetos colectivos de reparación ha presentado dificultades y demoras para su inicio. Los formatos y procedimientos tanto para sujetos de reparación colectiva étnicos como no étnicos, fueron definidos en abril del 2014 y aún no se ha finalizado el amplio y complejo proceso de capacitación al Ministerio Público.
- A pesar de que se han generado espacios con grupos de mujeres víctimas de Violencia Basada en Género y lideresas de organizaciones de víctimas, los cuales han permitido generar confianza en las instituciones y tomar conciencia acerca de la importancia de hacer efectivos sus derechos a la reparación integral, aún un número significativo de mujeres víctimas de estos hechos no se siente emocionalmente capaz de rendir sus

declaraciones o todavía no han recibido información sobre su derecho a declarar por este tipo de hechos. Otro grupo que debe ser tenido en cuenta es el de los niños, niñas, y adolescentes –NNA, que hayan sido reclutados por actores armados ilegales y que puedan desvincularse antes de cumplir su mayoría de edad.

- En relación a las responsabilidades de los consulados frente a la asesoría y atención a las víctimas connacionales, resulta imperiosa la necesidad de ampliar el alcance de los mecanismos de toma en línea de declaraciones en las representaciones de todos los países en los que Colombia tiene presencia consular, así como en todas aquellas que se encuentran en zona de frontera.

Ayuda Humanitaria

- La distribución territorial de ayuda humanitaria por parte de la UARIV es coherente con la distribución territorial de la población víctima. Los 27 municipios que han recibido el 48.6% de la población desplazada y donde se declaró cerca del 53% de los demás hechos victimizantes, han recibido el 58.6% del valor total de ayudas humanitarias entre 2008 y lo corrido de 2015.
- Con la implementación de la Ley 1448 de 2011 aumentó la cantidad de ayudas humanitarias, así como la cantidad de grupos familiares que se beneficiaron con ella, pero el promedio de ayudas por familia disminuyó. Eso se percibe como una desventaja para la población desplazada con la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Los reintegros se han reducido considerablemente, pasando del 19.5% al 9.9%, entre 2010 y 2014.
- El tiempo de respuesta para atender órdenes judiciales o condiciones especiales es de 2 días en promedio, mientras que la atención por oferta se toma hasta 200 días. Eso explica la congestión por tutelas y reclamos.
- Tanto los recursos como la cantidad de ayudas se concentran en la población cuyo hecho victimizante ocurrió uno o varios años antes de haberse incluido en el RUV (transición).
- El presupuesto de Atención Humanitaria ascendió a \$738 mm en 2015. El nivel nacional aporta el 93,2%, los municipios el 6,4% y los departamentos el 0.4%. El presupuesto no es transparente, en la medida en que la UARIV utilizó recursos de otros rubros presupuestales sin realizar el debido trámite presupuestal y por tanto las cifras no revelan el verdadero gasto. Además se utilizan recursos para servicios conexos que no siempre se clasifican explícitamente. En consecuencia se encontró una diferencia de \$62,4 mm entre el gasto revelado por la UARIV y lo determinado por la CGR.

- Pese a que la mayor participación de la nación en el presupuesto se tiene con Ayuda Humanitaria de Transición; se requiere un modelo de corresponsabilidad que aún se encuentra en diseño.
- El hecho de haber utilizado recursos de la vigencia de 2015, para cubrir parte del rezago de atención humanitaria de transición de 2014, afectó el cumplimiento de las metas de pagos para el 2015. La CGR pudo constatar que la UARIV ha presentado varias solicitudes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para una adición presupuestal por un valor de \$372.mm, sobre la cual no ha obtenido respuesta.

Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

- En el año 2015 la UARIV adoptó un nuevo modelo que se fundamenta en el diagnóstico a través del PAARI (encuesta) e incluye dos momentos sucesivos para atención y reparación; la superación de la situación de vulnerabilidad es un precedente necesario para la reparación. No obstante, hay problemas administrativos (certeza en la información) y falta de presupuesto para atender todas las solicitudes. Además, las víctimas no están conformes con la elaboración de los PAARI, que han generado un ambiente de incertidumbre.

Coordinación y Articulación Nación – Territorio

- La atención, asistencia y reparación integral a las víctimas suponen una política transversal de la Nación que evidencian su complejidad inherente al propio SNARIV. Cuantas más entidades y actores intervienen en una política, más complejo es el proceso, lo que dificulta la coordinación y los avances en la ejecución.
- A pesar de los esfuerzos realizados en materia de Coordinación Nación-Territorio, tales como los avances en relación con el próximo Decreto de Corresponsabilidad, con los PAT, con el empalme de funcionarios, o relacionados con los procesos de asistencia técnica y acompañamiento territorial; aún no se ha logrado el impacto esperado en este ámbito. Lo anterior se debe a diversas razones, entre las que se encuentran el desconocimiento de roles de las entidades que conforman el SNARIV, lo que conduce al desconocimiento de responsabilidades, así como a la falta de capacidad fiscal, administrativa y falta de voluntad política.
- Más allá del deber de respetar las obligaciones y responsabilidades que pesan sobre las entidades territoriales, el éxito de la coordinación y articulación de la política pública seguirá recayendo en la voluntad política de los mandatarios, elemento de importancia fundamental, sin el cual el alcance e impacto de las actuaciones se ve notablemente reducido. Se espera del Sistema de Corresponsabilidad que, en la medida en que defina, acote y potencie las funciones y responsabilidades de los entes territoriales, contribuya a reducir su margen de discreción y mejorar la voluntad con la que desempeñen sus acciones en desarrollo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

- El Sistema de Corresponsabilidad debe servir para resolver de forma clara los problemas que se presenten en cuanto a la posible imprecisión o colisión entre competencias legales de las entidades territoriales y nacionales. Las garantías de los derechos fundamentales de las víctimas no pueden quedar supeditadas o condicionadas a cómo se resuelvan en cada caso las anteriores situaciones, sino que deben prevalecer por encima de este tipo de limitantes o dificultades.
- Parte de los problemas y dificultades en materia de coordinación y articulación Nación-Territorio planteados en el Informe al Congreso del año pasado persisten, aunque se evidencia conciencia del Ministerio del Interior y de la UARIV sobre la necesidad de encontrar soluciones.
- Ha sido puesto de relieve que el alcance de capacidades de gestión en el territorio es limitado. No se desconoce el esfuerzo de la institucionalidad a la hora de implementar nuevas herramientas, pero esto no se traduce necesariamente en una oferta territorial consolidada que responda efectivamente a las necesidades de atención, asistencia y reparación Integral a las víctimas. La CSML considera que la concurrencia y la subsidiariedad deben hacerse efectivas frente a los excesivos trámites y tecnicismos superando la falta de capacidad y posibilitando el correcto desarrollo de la lógica de los proyectos en el territorio.
- Se valora la pertinencia del próximo Decreto que dispone la Estrategia de Corresponsabilidad, al tiempo que se reconoce la necesidad de que se expida y entre en funcionamiento lo antes posible. Se espera que esta expedición resuelva las dos necesidades principales que se plantean en la materia: por un lado identificar los entes territoriales con capacidad para hacer efectiva la transmisión de capacidades y recursos (con énfasis en ciudades capitales) y, por otro, garantizar la correcta subsidiariedad y concurrencia para implementar efectivamente la descentralización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras con aquellos que no tienen la suficiente capacidad, frente a lo cual ha de aplicarse un principio de gradualidad progresiva.
- La CSML saluda el anuncio de que el SNARIV continuará incrementando esfuerzos por desarrollar asistencia técnica y el acompañamiento a los entes territoriales para que adquieran las capacidades de gestión requeridas para garantizar una correcta implementación de la ley en el territorio.
- Varios instrumentos demuestran mejoras en los procesos de planeación, además de facilitar el seguimiento a la implementación y evaluación de la Ley 1448 de 2011. Avances en el PAARI, los PAT, el RUSICST y la RNI facilitan la rendición de cuentas y mejoran la transparencia. Aunque estos instrumentos son necesarios, siguen siendo insuficientes y se siguen reformulando. Se precisa una mayor apropiación de los mismos, superando las limitaciones que han sido puestas de relieve en cuanto al alcance de las capacidades de gestión en el territorio.

- Igualmente, se reconoce que una incorrecta, inadecuada o incompleta caracterización de las víctimas en el territorio, puede resultar en la semilla de los problemas de coordinación nación-territorio, ante las disparidades del nivel nacional y territorial. Se reconoce por lo tanto que una buena caracterización es el requisito previo necesario para que se pueda elaborar un adecuado Tablero-PAT, para lo cual resulta de gran importancia un buen manejo de la RNI.
- Como lo advierte el Ministerio del Interior, el Tablero-PAT no representa la solución a los problemas de Coordinación Nación-Territorio, sino que se constituye en un mecanismo de planeación y seguimiento más desarrollado. Esta herramienta no sustituye la responsabilidad de los entes territoriales en cuanto a la planificación de sus planes y acciones en materia de víctimas, quienes han de servirse para ello de varios medios y fuentes disponibles, adicionales a las caracterizaciones que adelanta la UARIV, asegurándose que la información que se maneje sea lo más comprensiva y ajustada a la realidad posible.
- La CSML saluda los esfuerzos del Gobierno Nacional por garantizar la coordinación y articulación entre los mandatarios salientes y electos, a través de procesos de empalme que aseguren la inserción adecuada de las víctimas del conflicto armado en los procesos que el Decreto de Corresponsabilidad ha establecido. Durante el año 2016 la CSML realizará un monitoreo del acompañamiento del Ministerio del Interior a la coordinación y articulación entre los mandatarios salientes y entrantes, proceso que reviste de la mayor importancia.
- Las entidades territoriales y sus administraciones deben apropiarse de manera eficiente de las estrategias y herramientas diseñadas para garantizar su gestión y el acceso a la oferta institucional, para poder superar el déficit que continuamente argumentan de su débil capacidad institucional. Con la expedición del Decreto del Sistema de Corresponsabilidad, no se garantizará la implementación de la política pública en el territorio si no existe la voluntad política y programática que deben formular las respectivas autoridades, en lo presupuestal y en la adecuación del diseño institucional suficiente para la ejecución de los programas y proyectos.
- Se advierte una ausencia de sincronía entre los cronogramas de programación y planeación y la implementación del Tablero PAT.

Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

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

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

- El principal obstáculo para la implementación de los programas de generación de ingresos y empleo es el relativo a la focalización e identificación de las víctimas, debido a la falta de actualización y efectividad de las bases de datos remitidos por la RNI de la UARIV al Ministerio del Trabajo, situación que ha generado retrasos significativos en la ejecución de los programas. Llama la atención de la CSML tal dificultad de articulación entre las dos entidades de orden nacional en un tema de clara relevancia para lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas.
- La restitución de capacidades laborales debe iniciar con garantizar mínimos de escolaridad y subsistencia básica, de manera que las víctimas se encuentren en condiciones de asistir y permanecer en los programas.
- Respecto de la población restituida-retornada se encontró que el cálculo de los indicadores financieros realizados por la UAEGRTD, conllevan errores conceptuales que no permiten establecer con claridad la viabilidad financiera de los proyectos implementados, generándose un alto riesgo de fracaso en los procesos de estabilización socioeconómica de las familias restituidas.

Restitución de Tierras

- Pese a que en el primer cuatrimestre del año 2015 se han registrado avances en la microfocalización de zonas, la entrega jurídica y material de los predios, en condiciones que garanticen el goce efectivo de derechos, particularmente las garantías de no repetición de los hechos victimizantes debe constituir un objetivo primordial en el proceso de restitución, que convoque al conjunto de las entidades del SNARIV.
- Las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente que muestran un comportamiento decreciente y el acumulado a la fecha, no reflejan la posibilidad de cumplimiento de la meta mencionada en el CONPES 3712, para los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011.
- Las cifras de solicitudes de ingreso al registro, de solicitudes de restitución y de fallos judiciales son inferiores al potencial; la ENV de la CGR estimó que los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado que sufrieron despojo o abandono forzado de sus tierras alcanzan la cifra de 537.503 grupos familiares y que el despojo y el abandono forzado de tierras asciende a aproximadamente 7.073.897 hectáreas.
- La UAEGRTD debe diseñar una estrategia que garantice que todas las Direcciones Territoriales cuenten con la información sobre la forma de victimización, para estructurar

los estudios formales que terminarán con la resolución de Inclusión en el RTDAF y, posteriormente, con la demanda en sede judicial.

- Respecto a la Circular DJR-001 de 2015 que ordena a las direcciones territoriales de la UAEGRTD no asumir la representación de los solicitantes propietarios y retornados, se considera que su alcance debe convertirse en punto obligatorio de la posible reforma a la Ley 1448 de 2011, pues de lo contrario, negar su representación con base en esta Circular, generaría confusión en los solicitantes y en las entidades que están llamadas a cumplir las medidas complementarias a la restitución de tierras.
- Al igual que el año pasado, preocupa la cantidad y motivos de los desistimientos de los solicitantes, ya sea por escaso conocimiento de los alcances de la Ley o por el temor al retorno. Esto sugiere que la UAEGRTD mejore la metodología usada para socializar el proceso entre la comunidad y a hacer un estudio detallado y riguroso sobre las razones que pueden motivar estos desistimientos⁶.
- Son 21 causales las que motivaron a los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras a inadmitir las demandas de restitución, relacionadas con información sobre el predio, sobre los solicitantes y errores en los documentos que acompañan la demanda. Tanto la UAEGRTD como los Juzgados Especializados, coinciden en que la más recurrente es la indebida identificación del predio. En este sentido, se deben buscar alternativas efectivas que permitan superar este obstáculo.
- Nuevamente se observa la urgente necesidad de que el Gobierno Nacional priorice la actualización del sistema catastral y registral, pues de esto depende que la formalización de la propiedad rural en Colombia sea una realidad. Ello, también beneficiaría el proceso de restitución de tierras, superando las dificultades relacionadas con la identificación e individualización de los predios en la fase administrativa.
- De las demandas falladas por los operadores judiciales, en el 90% de los casos se ordenó la restitución de los predios, el 7% la compensación y 3% la decisión fue negativa. A 30 de abril de 2015 se encuentran pendientes de fallo 1.722 demandas. Es importante recalcar las observaciones realizadas por la jurisdicción de tierras respecto a las deficiencias de las demandas presentadas por la UAEGRTD o por particulares, que llevan nuevamente a solicitar y practicar pruebas, de asuntos que deberían estar plenamente detallados, argumentados y soportados con la demanda.
- De las 1.156 demandas proferidas en etapa judicial, han ordenado restituir 35.540 Has., correspondientes a predios restituidos bajo la Ley 1448 de 2011, ya que por Decretos Étnicos, se ha proferido un único fallo de restitución de derechos territoriales, referente a 50.000 hectáreas a favor del grupo indígena Embera Katío, en Bagadó, Chocó.

⁶ Se ha tenido conocimiento de casos de solicitantes, que afirman haber sido inducidos a presentar reclamaciones ante las Direcciones Territoriales, a pesar de tener dudas sobre el derecho que les asiste.

- Si bien la política de restitución de tierras viene siendo movilizada por las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, aún existen aspectos que no permiten el goce efectivo de los derechos de la población beneficiaria, particularmente en la articulación institucional en el territorio que garantice la sostenibilidad de la restitución a través de las medidas complementarias en aspectos como vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa.
- Se destaca la presencia de la UAEGRTD a través de la implementación de proyectos productivos, pero se hace necesario confrontar la validez técnica de su proceso de viabilización y seguimiento. Así mismo es relevante el cumplimiento de las órdenes por parte de las ORIP, el IGAC y los Catastros descentralizados, dando garantías jurídicas sobre los predios restituidos.

Indemnización Administrativa

- Los avances en la implementación de la indemnización administrativa presentan rezagos considerables si se tiene en cuenta que ya han transcurrido cuatro años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y el universo total de víctimas a atender, asistir y reparar integralmente asciende a 5.915.381 personas.
- Las metas del gobierno en el Plan de Desarrollo: “Juntos por un nuevo País”, plantean que aproximadamente 1.000.000 de víctimas va a “avanzar” en su reparación, lo que dejaría aproximadamente al 80% de las víctimas, sujetos de atención, asistencia, y reparación integral, pendientes por ser reparadas en dos años y medio. Esta tarea resulta inviable desde el punto de vista temporal, presupuestal, e institucional.
- El sistema ha avanzado en el establecimiento de unos criterios de priorización para la indemnización administrativa de las víctimas. La UARIV se dispone a indemnizar de manera prioritaria a las víctimas que cumplan con tales criterios, así como a todas las demás, progresivamente, en el transcurso de la vigencia de la ley resultando ser el único mecanismo disponible como estrategia de enfrentamiento frente a las dificultades y limitaciones que presenta el Estado para garantizar la indemnización efectiva de todas las víctimas.
- La UARIV pone de manifiesto su compromiso de indemnizar a todas las víctimas sin que el tiempo sobrepase el año 2021.
- La existencia de criterios de priorización para la entrega de las indemnizaciones administrativas a las víctimas del conflicto armado obedece en primer lugar al principio de sostenibilidad fiscal. La indemnización ha de reconocerse teniendo en cuenta la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

- La UARIV reconoce que no hay ni puede haber un catálogo taxativo y absolutamente preciso de cuáles deben ser los criterios de priorización y, por lo tanto, no funciona de manera tal que agote necesariamente la totalidad de las circunstancias fácticas en que puedan encontrarse las víctimas. También reconoce que estos criterios “no pueden constituirse en una barrera formal de acceso a las víctimas a la indemnización”. Finalmente, afirma que “no cuenta con toda la información de las víctimas que permita hacer una priorización automática de la indemnización según cada criterio.”
- La entidad también ha trabajado la herramienta INDEMNIZA para permitir a las víctimas hacer su solicitud de priorización de indemnización en los puntos de atención, siempre y cuando acrediten alguno de los presupuestos establecidos en las resoluciones respectivas.
- Se confirma la voluntad y el esfuerzo por informar a las víctimas sobre los condicionantes y limitaciones de los procesos para el acceso a esta medida reparadora.
- Gracias a la articulación del trabajo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la UARIV se están facilitando medidas para mejorar la agilidad en el proceso de expedición de las cédulas de ciudadanía de los jóvenes que cumplen la mayoría de edad. Es un primer logro a constatar la notable reducción de los tiempos con respecto al período anterior para este proceso (2 meses en promedio), así como, posteriormente, para el acceso a la indemnización administrativa y consiguiente goce efectivo de este derecho por parte de las víctimas.
- Estrategias como las Jornadas Proyectándonos, permiten dar a conocer a las víctimas que se encuentran próximas a cumplir la mayoría de edad, las ventajas de iniciar con prontitud los trámites necesarios en el proceso para el acceso efectivo a su indemnización administrativa. A pesar de ello, no se evidencia un registro sistemático de estas víctimas que permita planificar los procesos de acompañamiento necesarios para agilizar dichos procesos.
- Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 aumentó el valor y el número de beneficiarios de indemnización, pero después se registró disminución, tanto en el número de beneficiarios como en su valor real.
- No es clara la prioridad fijada por la UARIV en el pago de las indemnizaciones puesto que los criterios fijados en las resoluciones no se incorporaron al sistema de información.
- La UARIV afirma que no tiene rezago pendiente para el pago de indemnizaciones, pero aún se presenta población víctima que no ha accedido al derecho legal de ser indemnizado pecuniariamente. De las solicitudes asociadas al Decreto 1290 de 2008, 92.042 están pendientes de pago, por hechos ocurridos a 63.501 víctimas directas y, de las solicitudes asociadas a Ley 418 de 1997, 82.910 se encuentran pendientes por pagar por 31.966 víctimas directas.

- Los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas apenas cubren el 0.2% del valor ejecutado presupuestalmente durante la vigencia 2014. Este bajo nivel financiero se explica por las dificultades administrativas entre las que se destacan las restricciones jurídicas y la escasa capacidad de cobro. Este fondo administra 820 bienes por \$248.192,5 millones, muchos de ellos se encuentran sin extinción de dominio, otros con sentencia sin ejecutoriar y algunos otros sin valorar. Adicionalmente, se presentan deficiencias en el cobro de multas por condenas judiciales que ascienden a \$2,56 billones.
- En el encargo fiduciario para administrar los recursos de las indemnizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes no hay coherencia en las cifras de beneficiarios, número y valor del encargo.

Rehabilitación

- Esta Comisión sostiene que las metas anuales de atención que presenta el Ministerio de Salud son poco ambiciosas en cuanto a cobertura del programa PAPSIVI en su componente de atención psicosocial. Revisando las metas alcanzadas en los dos años anteriores, 42.760 personas en 2013 y 82.156 en 2014 y, teniendo en cuenta la reducción de recursos del programa, se prevé que al finalizar la vigencia de la Ley 1448 solo se alcanzaría a cobijar una quinta parte de la población víctima prevista para ser reparada integralmente.
- La CSML estimaba que el presupuesto para el funcionamiento del PAPSIVI aumentara para 2015, en atención a la progresividad que establece la ley. Por el contrario, se advierte un recorte presupuestal del 40%, al pasar de 25 mil millones en 2014 a 15 mil millones en 2015, situación que afectó negativamente el número de personas a ser atendidas para el presente año.
- La falta de continuidad en la ejecución del PAPSIVI, producto de las dificultades relacionadas con los trámites administrativos y demoras para la vinculación del recurso humano que requiere el funcionamiento del programa, así como la no continuidad en algunas regiones de quienes fueron actores claves en la primera fase del mismo, son situaciones que están generando un rompimiento significativo de la confianza de las víctimas. Esta situación ha sido manifestada en reiteradas oportunidades a la CSML por parte de víctimas pertenecientes a las mesas de participación efectiva.

Medidas de Satisfacción

- Las medidas de satisfacción son las medidas que cuentan con menor reconocimiento en la población víctima, y en consecuencia, son las menos exigidas.

- No existen lineamientos nacionales para que los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a Víctimas y Puntos de Atención, cuenten con orientación especializada para acceder a la exención del servicio militar.
- El desconocimiento sobre la ruta de acceso para la exención del servicio militar y las multas para remisos, son los dos principales obstáculos para que las víctimas puedan acceder a la libreta militar.
- La UARIV y el Ministerio de Defensa están en mora de realizar ajustes al Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de la Medida de Exención a la Prestación del Servicio Militar.
- Las cifras reportadas por el Ministerio de Defensa de libretas militares entregadas a víctimas del conflicto armado atendiendo la solicitud de exención, no concuerdan con las entregadas por la UARIV; lo que refleja dificultades en la articulación de estas dos entidades en lo que a compartir información respecta.
- Los avances en la construcción del Museo de Memoria, a cuatro años de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, son aún incipientes.
- La construcción del Registro Especial de Archivos de Memoria Histórica y sobre el Protocolo de política archivística en materia de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, presentan avances insignificantes. No se conoce ningún documento presentado por el AGN o el CNMH que demuestre adelantos en este sentido.
- El CNMH ha avanzado de manera copiosa en la investigación de acontecimientos históricos ocurridos en el marco del conflicto armado en diferentes zonas del territorio nacional y en la presentación de informes sobre estas investigaciones. No obstante, el impacto de este trabajo en términos de una transformación cultural hacia la paz, aun no es evidente.
- A cuatro años de la promulgación de la ley, el CNMH ha comenzado a incorporar el enfoque diferencial para la presentación de sus informes e investigaciones.
- Existen dificultades para que las víctimas reconozcan y soliciten acceder a las medidas de satisfacción, pero también para que las entidades territoriales incorporen estas medidas en sus Planes de Acción y se establezca una oferta de reparación integral en los territorios.
- Existen dificultades para que las entidades del SNARIV realicen la medición y el registro de las víctimas que acceden a las medidas de satisfacción. Entidades como la FGN o, entidades del orden territorial, pueden entregar o facilitar el acceso a algunas de estas medidas, pero no existe una articulación para la medición del acceso a las mismas.

Reparación a sujetos colectivos no étnicos

- Una de las falencias más críticas en el cumplimiento de los PIRC radica en el desconocimiento general sobre las funciones y competencias de la UARIV, lo que ha ocasionado que se formulen planes que no pueden ser cumplidos, dado que exceden las competencias de esa entidad.
- No existe una identificación precisa sobre los sujetos colectivos no étnicos en el territorio nacional, lo que puede perjudicar los procesos de diseño e implementación de la política pública en materia de víctimas para esta población.
- La CNMH no cuenta con los recursos presupuestales adecuados para dar acompañamiento a todos los sujetos de reparación colectiva no étnicos en el territorio, lo que puede generar efectos negativos en los procesos de reconstrucción de memoria histórica de estos sujetos y sobre las medidas de satisfacción que les corresponden como víctimas del conflicto armado.
- A cuatro años de expedida la Ley 1448 de 2011, solamente se han incluido en el RUV 100 sujetos de reparación colectiva no étnicos de la categoría de oferta y ninguno de la categoría de demanda.
- Una de las principales dificultades que afronta la implementación de los PIRC es la coordinación con los entes territoriales y las entidades del SNARIV, para el cumplimiento efectivo y eficaz de las medidas de reparación integral acordadas con los sujetos de reparación colectiva no étnicos.
- Es importante destacar que las medidas de mayor relevancia acordadas y consignadas en los PIRC están relacionadas con el desarrollo de oportunidades y competencias de manera que permita a las víctimas hacer posible la sostenibilidad de la reparación colectiva.

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

Escenario de riesgo para los líderes de organizaciones sociales, reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos

- Los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, las FARC y el ELN, aparecen como el principal factor generador de riesgo de violación a los derechos humanos de la población civil, demostrando la capacidad de intimidación y amenaza que ejercen, así como su amplia presencia en el territorio nacional. Las principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles por parte de estas organizaciones armadas, consisten en homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, atentados con artefactos explosivos,

desapariciones forzadas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones, y despojo de bienes y tierras.

- Las personas que ejercen liderazgo comunitario son las principales víctimas de amenazas, que se han desplazado a zonas intraurbanas y a distintas regiones del país. Dentro de este grupo se destacan las víctimas pertenecientes a las mesas municipales, distritales y departamentales, así como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. También se destaca la situación de aquellas personas que ejercen un rol de liderazgo en sus comunidades y que han visto incrementada su condición de vulnerabilidad, generando nuevas amenazas.
- El principal reclamo de las organizaciones sociales, lo constituye el alto nivel de impunidad frente a los responsables de homicidios, amenazas y desplazamientos a las personas participantes en los procesos de organización de víctimas. Las investigaciones por parte de la FGN frente a los casos conocidos y denunciados son casi inexistentes. Tampoco existen resultados en las investigaciones sobre testaferros y personas beneficiarias del despojo de las antiguas AUC, lo que refuerza su capacidad como actor generador de actos de violencia. El modelo de obtención de beneficios económicos o políticos por medio de la utilización de la violencia, continúa siendo una constante en varios departamentos.
- Las amenazas se configuran como la principal agresión individual contra defensores de derechos humanos durante el año 2014 y lo corrido del actual; agresiones que pusieron en riesgo la vida e integridad de sus miembros de organizaciones defensoras de DDHH y líderes sociales, con lo cual se obstaculizó la labor legítima de defensa de los derechos humanos en Colombia. Al respecto, el SAT, a través de sus documentos de advertencia, dio cuenta de la grave situación que padecen numerosos defensores y defensoras. A lo anterior, debe agregarse los ataques que causaron la muerte a varios de ellos; ejecutados presuntamente por grupos al margen de la ley.
- La negación de las autoridades civiles, militares y de la Policía Nacional acerca de la existencia de los grupos armados pos desmovilización de las AUC como factor de alta amenaza para las víctimas, hace parte del incremento de la impunidad, la situación de riesgo y del desconocimiento y desestimación de las amenazas.
- A la fecha, son pocos los fallos de restitución de tierras que ordenan a la FGN la apertura de una investigación penal derivada de los hechos narrados por las víctimas y del acervo probatorio que fundamenta los argumentos de los fallos, tal como lo ordena el *literal t* del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, se debe advertir la necesidad de que los jueces y magistrados ordenen a la Fiscalía la apertura de las investigaciones penales para esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios.

Valoración Planes de Prevención con Informes de Riesgo

- En relación con los Comités de Justicia Transicional, los planes de contingencia están debidamente formulados y aprobados en los municipios advertidos por el SAT. Sin embargo, no fue posible establecer en los informes entregados por las autoridades los avances y dificultades en su implementación.
- Se identificó que el RUSICST no está siendo debidamente diligenciado en los términos dispuestos por la UARIV y el Ministerio del Interior, lo que dificulta identificar los avances, desafíos y retrocesos en la implementación de la política pública de víctimas, según lo establecido en el artículo 260 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011.
- Algunas dificultades encontradas al valorar los instrumentos de prevención fueron: la ausencia de metas e indicadores pese haber un buen diagnóstico y; los vacíos en información disponible en el sistema de información, sobre los planes de prevención y contingencia. Lo anterior impide que se haga seguimiento efectivo al cumplimiento de las metas y resultados por parte de los organismos de control competentes.
- Se reitera lo señalado por la Corte Constitucional en varios autos de seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, en relación con la importancia del registro y caracterización de los instrumentos de prevención, la identificación de la oferta institucional, la articulación institucional y el mapa de prioridades en diferentes momentos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno.

Red Nacional de Observatorios

- El Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los DDHH y el DIH, entidades responsables de coordinar el diseño y puesta en funcionamiento de la Red Nacional de Observatorios (de acuerdo con lo establecido en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011), han adelantado acciones relacionadas con el censo de observatorios regionales; así mismo, han formulado un documento de estrategia para la construcción de la Red de Observatorios, que se constituye en una guía sobre los parámetros generales que debe contener un observatorio. A ello se suman las jornadas de capacitación o trabajo con algunas regiones, con el fin de brindar asesoría técnica en la conformación o fortalecimiento de observatorios. Finalmente se destaca, la construcción de una herramienta web que se ha propuesto instalar como un micrositio dentro de la página de la RNI, con el fin de subir y cargar información y productos que pretendan compartir los observatorios registrados y, así, acercarse más al concepto de Red de Observatorios.
- Pese a los importantes avances reseñados, debe anotarse que, tres años después de emitido el Decreto 4800 de 2011, no se ha dado cumplimiento a éste en lo referente a la Red de Observatorios; como quiera que, solo se ha avanzado en la formulación de algunos parámetros generales que no han tenido mayor aplicación, mientras que, si bien se adelantó un censo de observatorios regionales, tal actividad no dio paso a un proceso de articulación que materializara la Red de Observatorios establecida en la norma.

- Así mismo, los avances logrados hasta el momento no han tomado en cuenta la necesidad de caracterizar los observatorios privados existentes, dentro de los cuales se registran importantes avances estadísticos en materia de DDHH-DIH.
- En suma, a pesar de darse los lineamientos de política en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, no se advierte una verdadera política pública que apunte a construir y consolidar una Red Nacional de Observatorios, puesto que, en aspectos nodales como capacidad institucional y recursos, no existe ningún apoyo ni articulación nación-territorio para el impulso y sostenibilidad de observatorios a nivel regional, que cumplan con estándares mínimos en materia de diagnóstico en DDHH-DIH. Esto se expresa por ejemplo en que los observatorios departamentales están sujetos a la voluntad política del mandatario de turno y sus recursos dependen enteramente de lo que se establezca en el Plan de Desarrollo.
- Preocupa que en un escenario de reconfiguración institucional en el que fueron creados el Ministerio del Posconflicto y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, se encuentre al borde de su desaparición el Observatorio de la Presidencia de la República, institución tradicional y de gran importancia para comprender la situación en DDHH y DIH, que se había convertido en soporte y voz oficial de los gobiernos para asumir posiciones fundamentadas sobre estas problemáticas. Lo anterior se relaciona con la insuficiencia de recursos y la no contratación de los respectivos expertos y técnicos.

Situación de seguridad de las víctimas en los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander

- En el departamento del Valle del Cauca, el principal escenario de riesgo para los líderes y personas que adelantan procesos de restitución de tierras, lo constituye la presencia de grupos armados ilegales. Especialmente en municipios como Buenaventura, la confrontación entre La Empresa y la organización AGC, en el centro y norte del Valle y en municipios como Florida, Pradera y Palmira. Así mismo, en zonas urbanas marginadas de Cali. En estos territorios, a los líderes se les presiona para obligarlos a cumplir sus exigencias y evitar que denuncien las actividades ilícitas del grupo armado. Particularmente, se les prohíbe referirse a temas de seguridad so pena de sufrir retaliaciones.
- En el departamento de Norte de Santander la situación de riesgo por amenazas y ataques contra líderes sociales, defensores de DDHH y reclamantes de tierras, se concentran en la región del Catatumbo (municipios de El Tarra, San Calixto, Teorama y Tibú), y en los municipios que conforman el área metropolitana de Cúcuta. En estos territorios, al igual que ocurre en el Valle del Cauca, los líderes son frecuentemente víctimas de amenazas contra su vida, por parte de los grupos armados. En la región del Catatumbo resalta la incidencia de las FARC; mientras que, en Cúcuta y su área metropolitana, la mayor presión y amenazas la ejercen los grupos armados posdesmovilización.

Si bien las autoridades han adoptado una serie de medidas y acciones tendientes a neutralizar el accionar de los grupos armados al margen de la ley, y se adelantan estrategias preventivas por parte de la Policía Nacional; las acciones de identificación, individualización y judicialización de los cabecillas y responsables de acciones de violencia, continúan presentando bajos porcentajes. De igual forma, en la región del Catatumbo, la acción institucional no se desarrolla en forma integral, sino que es preponderante la mayor presencia militar y de lucha antisubversiva.

- Se ha avanzado en materia de prevención y protección en los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander frente a las vulnerabilidades y amenazas advertidas, aunque las acciones institucionales no establecen medidas extraordinarias para conjurar el riesgo, sino que se limitan a medidas ordinarias en materia de dispositivos de orden público y asistencia humanitaria de emergencia. Las autoridades municipales arguyen que la falta de recursos económicos y de vías en la zona rural, ocasionan que la institucionalidad junto con sus programas se concentre en las cabeceras municipales o en las veredas cercanas a ella.
- A pesar de la enumeración extensa de proyectos por parte de las entidades, participación en reuniones, prestación de servicios de atención psicosocial y realización de talleres, entre otras, no se logra estimar con certeza el impacto de las acciones institucionales con respecto a la disminución del riesgo, más allá de los registros de participantes.

Seguimiento territorial - Bogotá Distrito capital

- El problema de victimización asumido por el Distrito Capital, vía recepción de población desplazada, impone retos mayores para prestar asistencia, atención y reparación a la población víctima; entre ellos, la necesidad de mejorar la coordinación de acciones con el nivel nacional resulta ser común a los componentes de la política pública.
- El Distrito reporta avances en la formulación e implementación de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas; se realizan esfuerzos para superar las dificultades que, de acuerdo con el trabajo de campo y los análisis realizados por la CGR, son comunes a la mayoría de las entidades territoriales. Esos avances son importantes, dada la cantidad de población víctima que recibe Bogotá.
- Se requiere un mayor esfuerzo local y de coordinación con el nivel nacional para la caracterización de la población víctima. Ese esfuerzo es apremiante, dada la importancia para la planeación de la política pública; muchas de las acciones realizadas en ésta materia no se ven reflejadas en el Plan de Acción Distrital.
- Las dificultades de coordinación, restringen la identificación de la oferta de las entidades del nivel nacional, destinada al Distrito, entidad que percibe escaso apoyo del

Presupuesto General. Se requiere una estrategia de corresponsabilidad que, en atención al fuerte impacto del fenómeno victimización sobre las finanzas de Bogotá, coadyuve a superar tales dificultades.

Resultados del seguimiento territorial

El capítulo da cuenta del seguimiento a los compromisos que asumieron las entidades del SNARIV en seis regiones del país en 2014 y de aquellos asumidos en el año 2015 en las visitas al Valle del Cauca y a Norte de Santander. En esta introducción se valora el trabajo presencial realizado por la Comisión, así como el seguimiento y el avance del ejercicio de control ejercido por la PGN; en las dos secciones siguientes se hará referencia al resultado obtenido en el seguimiento a los compromisos.

En las jornadas presenciales de la Comisión (en 2014 y 2015), las instituciones suscribieron 600 compromisos, con la distribución regional que muestra el Cuadro 10.1. Según lo descrito, en 2014 se suscribieron 436 compromisos en las seis regiones visitadas; Putumayo y Urabá son las regiones donde se suscribió un mayor número de compromisos, mientras que en Bolívar y Magdalena se suscribió el menor número de compromisos. En 2015 se suscribieron 164 compromisos; 88 en Norte de Santander y 76 en Valle del Cauca.

Cuadro 10.1 - Número de Compromisos Institucionales suscritos en las visitas formales de la CSML 2014-2015 por departamento

REGION /DPTO	No. Compromisos	Año de Suscripción
Putumayo	99	2014
Urabá	85	2014
Magdalena Medio	81	2014
Meta	73	2014
Magdalena	68	2014
Bolívar	30	2014
Norte de Santander	88	2015
Valle del Cauca	76	2015
Total	600	

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Una lectura del conjunto de los compromisos suscritos indica que entre los temas prioritarios para las víctimas se encuentran la apertura e implementación de mecanismos que garanticen su participación efectiva para lograr incidir en la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral; eso explica que se hayan suscrito 89 compromisos sobre este tema, tal como lo muestra el Cuadro 10.2

Cuadro 10.2 – Número de Compromisos Institucionales en las visitas formales de la CSML. 2014-2015 por componente/tema

COMPONENTE DE LA LEY	Total
Atención y Asistencia	188
Estabilización socio-económica	163
Participación	89
Reparación Integral	74
Prevención y Protección	46
Red nacional de información	20
Coordinación	11
Satisfacción	9
Total general	600

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Esta demanda fue marcada especialmente en el departamento de Putumayo donde se solicitó, y así se suscribió, garantizar la participación en los Comités de Justicia Transicional, de manera que los representantes de las víctimas fueran citadas con suficiente antelación, así como de aprobar cronogramas de actividades, y realizar consultas previas con las comunidades indígenas. Este tipo de solicitudes son comunes a las demás regiones y a ellas se agrega la solicitud de contar con un espacio físico para adelantar las reuniones de las Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas. También se requirió capacitación y, en general, la apertura de canales de comunicación para que estos espacios las víctimas estén al tanto de la oferta institucional en los temas más relevantes.

La Comisión registró con satisfacción el cumplimiento de varios de los compromisos sobre este tema; en Teorama, San Alberto y Tibú se asignaron espacios y mobiliario para la sede de las mesas de participación; en Mocoa, se asignaron recursos para la participación de las víctimas. En Barrancabermeja y Valle del Cauca, respectivamente, se socializaron las rutas de atención y los proyectos existentes para las víctimas. En Putumayo, los secretarios de agricultura recibieron del Ministerio de Agricultura una directriz para socializar con los miembros de la mesa de participación su oferta institucional y la apertura de convocatorias; además el propio Ministerio y el Incoder dieron a conocer a la Mesa Departamental dicha oferta. La alcaldía de Puerto Asís abrió un espacio para facilitar el trabajo de la Mesa Municipal de Víctimas. La Unidad de Protección revisó con la Dirección Territorial de la UARIV en Valle, el procedimiento sobre cómo se está llevando a cabo la presencia de las víctimas en el CERREM y ofreció una capacitación en medidas de autoprotección y auto seguridad a la Mesa de Participación de Víctimas del departamento del Meta.

La Comisión también registra, con preocupación, que cerca de 23 compromisos que tendrían alto impacto, no se cumplieron, como en el caso del compromiso asumido por la alcaldía del municipio de El Carmen de Bolívar de destinar recursos para la participación de la mesa de víctimas; el caso de la alcaldía de San Jacinto, comprometida a garantizar el espacio para el adecuado funcionamiento de la mesa de participación víctimas o; en el caso del DPS, el incumplimiento del

compromiso de socializar la oferta institucional a los representantes de víctimas y otros compromisos relacionados con capacitación sobre distintos componentes de la ley. En 10 casos más, la CSML encontró que se procuraron avances, pero no se presentó un cumplimiento a cabalidad.

Del Cuadro 10.2 se deriva que entre los componentes de la Ley 1448 de 2011, la estabilización socioeconómica es un tema prioritario para la población víctima. En efecto, se suscribieron 85 compromisos de vivienda y 69 sobre generación de ingresos en las 8 regiones del país. Entre los primeros, se encuentran compromisos concretos sobre la entrega de viviendas en proyectos específicos que se mencionan en el texto del compromiso, así como la gestión de nuevas soluciones que implica, en algunos casos, viabilizar terrenos o la priorización de la población para asignar vivienda en los proyectos del nuevo modelo de vivienda; así como la capacitación debida para materializar las aspiraciones de acceso a esos proyectos. En algunos municipios las víctimas solicitaron aclarar la forma o el procedimiento para hacer efectivo el derecho obtenido con la asignación de subsidios (cartacheque). En otros casos se estableció la necesidad de otorgar la vivienda para complementar la restitución o formalizar la ocupación de baldíos. Es común a diferentes casos la solicitud de socializar la información pertinente con las mesas de víctimas.

La Comisión ve con preocupación el escaso cumplimiento de los compromisos que, en el tema de vivienda, tendrían mayor impacto. Solo se logró el cumplimiento de cinco de ellos, que, aunque revelan algún avance de gestión, no se traducen en el goce efectivo de la vivienda por parte de las víctimas: la Alcaldía de Sabana de Torres adjudicó los predios de las urbanizaciones Nuevo Horizonte y San Luis; la Alcaldía de Mocoa entregó al Banco Popular el Acuerdo del consejo municipal para tramitar la financiación del predio donde se adelantara un proyecto de vivienda; la Alcaldía de Sibundoy presentó un proyecto completo de vivienda a la convocatoria del 15 de mayo de 2014; la Alcaldía de Puerto Asís presentó un proyecto de mejoramiento de vivienda para 200 familias de población víctima urbana del municipio a la convocatoria de recursos de la UARIV; por su parte, la Gobernación de Putumayo radicó el plan maestro del acueducto de San Miguel ante el Ministerio de Vivienda. Cerca de 30 compromisos relacionados con la entrega efectiva de vivienda a la población no se cumplieron.

En el tema de Generación de ingresos y proyectos productivos, la situación es igual de compleja; 39 compromisos de 70 suscritos no registraron ningún avance en su cumplimiento. En este tema, las demandas de las víctimas revelan las dificultades para coordinar actividades entre los distintos niveles de gobierno y la ausencia de comunicación y socialización de los proyectos a la comunidad. En la mayoría de las regiones se puso en evidencia que la población no sabe cómo acceder a la oferta institucional de proyectos que les permitan mejorar sus ingresos. Gran parte de los compromisos están relacionados con la socialización de los proyectos o con la capacitación para viabilizar la participación en ellos y muchos otros están relacionados con la participación de las entidades del nivel nacional en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), para comunicar las condiciones y requisitos para acceder a la oferta.

Pese a la importancia que tiene el tema para la estabilización socioeconómica de las víctimas, sólo se cumplieron 18 de los 70 compromisos suscritos: la Gobernación de Putumayo aprobó la implementación del proyecto de calzado para 35 familias de población víctima ubicada en Puerto Asís); avanzó en la cofinanciación del proyecto de fortalecimiento empresarial y desarrollo de proyectos productivos para población víctima del conflicto armado en los municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Guzmán; junto con el DNP, impartió talleres regionales a las Mesas de Participación de Víctimas sobre el tema de formulación de proyectos. El SENA, con base en el perfil productivo de Urabá, avanzó en la construcción del observatorio laboral y asistió a los CTJT de Chigorodó; en Puerto López se adelantaron las reuniones entre la alcaldía y las Mesas Municipales de Víctimas para tratar los temas de formación y generación de empleo; las Mesas Municipales de Víctimas del Magdalena Medio participaron en la jornada de formulación de proyectos, que fueron coordinadas con entidades del nivel nacional.

Finalmente, entre los temas priorizados por las víctimas se encuentra la elaboración del Plan de Acción –PAT- en los municipios. Esto significa que las víctimas ven en la planeación local la posibilidad de concretar las aspiraciones que tienen en términos del acceso a la oferta institucional. No obstante, la Comisión encontró que este es uno de los principales obstáculos para la implementación de la Ley. Son varias las dificultades que se enfrentan en este tema que van desde la falta de voluntad política local para elaborar planes viables con una debida asignación de recursos, hasta la ausencia de coordinación de acciones para hacerlos efectivos. En efecto, en los pocos casos en los que se cuenta con Planes de Acción Territorial, éstos no se cumplen porque no se cuenta con los recursos para poner en marcha los programas y, normalmente, no se tienen orientaciones del nivel nacional en materia de asignación presupuestal para implementarlos de una forma adecuada. La planeación misma adolece de deficiencias como la de plantear metas inconsistentes entre los distintos instrumentos de planeación.

Esas deficiencias impiden el logro de las metas y, más aún, el cumplimiento de los planes. La población víctima percibe la situación y solicita, de manera enfática, tener participación en la formulación y ajuste de los planes. La mayoría de compromisos versan sobre estos aspectos que además incluyen la caracterización de la población víctima, una tarea que presenta importantes retrasos a más de cuatro años de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Lastimosamente, de los 45 compromisos suscritos en este tema solo se cumplieron cinco y se avanzó levemente en otros cinco: las alcaldías de Fundación, Convención, Teorama, Buenaventura y Cali, informaron con soportes documentales el haber adelantado la socialización del PAT con sus mesas de participación mientras que la Alcaldía de Puerto Asís inició un proceso de fortalecimiento de capacidades a los miembros de la mesa de participación de víctimas para la construcción y ajuste del PAT y el funcionamiento de los CTJT. Adicionalmente, las alcaldías de Sibundoy y Aguachica registraron algunos pocos avances en la misma dirección.

Finalmente cabe concluir que la política pública avanza en su implementación en el territorio, aunque con diversas dificultades y obstáculos. En ese sentido, ya han sido puestas de relieve las disparidades y diferencias encontradas en distintos lugares y por parte de distintos actores y autoridades implicadas, tanto en relación con la capacidad institucional, como frente a su voluntad y compromiso.

IV. Recomendaciones

Presupuesto

1. Analizar rigurosamente tanto los rubros incluidos en las cuentas presupuestales, como su ejecución para hacer más eficaz y eficiente el esfuerzo fiscal realizado en favor de las víctimas.
2. Contar con una información presupuestal clara y precisa sobre los recursos destinados para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta información es fundamental para poder mejorar los ejercicios de planeación estratégica, de forma que se avance en la coordinación interinstitucional y se realicen las ejecuciones de presupuesto de la manera más eficaz y eficiente posible.
3. Actualizar el plan financiero que acompaña a la Ley 1448 del 2011, a la luz del universo actual de las víctimas y de los costos reales de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la ley. Es oportuno que el país conozca las necesidades económicas que implican garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto permitirá abrir el debate sobre las fuentes de financiamiento de la ley, así como las alternativas de mejorar la ejecución de esos recursos.
4. Para contar con cifras reales en el plan financiero, se recomienda la revisión detallada del universo actualizado de víctimas que deben ser atendidas y del costo per cápita en las medidas de asistencia, atención y reparación integral contempladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
5. Extender la vigencia de la Ley 1448 de 2011 para enfrentar adecuadamente el impacto financiero del crecimiento en el RUV de manera que se cumpla cabalmente con la reparación integral de las víctimas.

Participación

6. Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas desde los ejes de: 1- comunicación, 2-promoción, 3- capacitación, 4-formación, 5-investigación y 6-evaluación. Conviene construir un Plan de Fortalecimiento específico por cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (en el nivel municipal, distrital, departamental, y nacional) que les permita ejecutar su Plan de Trabajo.
7. Construir con las víctimas connacionales, una organización que los agrupe y les permita presentarse como interlocutores colectivos con incidencia real en espacios como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, así como las mesas departamentales de frontera.

8. Direccionar procesos de rehabilitación psicosocial y reconstrucción del tejido social, hacia la reconstrucción de identidades que les permita a las Organizaciones de Víctimas tener un sentido de pasado, presente y futuro articulado. Ejemplos de estos procesos ya están en marcha, como las Asociaciones de Reclamantes de Tierras, las asociaciones productivas, las Asociaciones de Mujeres, los líderes de víctimas que al mismo tiempo son líderes de las Juntas de Acción Comunal. Y particularmente los grupos de enfoques diferenciales cuyas identidades positivas los convocan por encima de su condición de víctimas tales como la población LGBTI, los adultos mayores, los jóvenes, las mujeres, y las personas en condición de discapacidad.
9. Incorporar a las mesas en sus distintos niveles los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta que los miembros de las Organizaciones de Víctimas son en su mayoría víctimas que por el desarraigo y el dolor sufrido, han individualizado su exigibilidad de derechos. Los sujetos de reparación colectiva pueden agruparse desde lo social, lo político, el enfoque de género y otras características, de forma que les permita representarse como sujetos colectivos agrupados. Su aporte al funcionamiento colectivo de las mesas es inestimable dada su memoria colectiva acumulada para abordar y transformar conflictos.
10. Pensar en la construcción de indicadores, en conjunto con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, que recuperen lo avanzado por la Honorable Corte Constitucional y se realicen desde una mirada conceptual común dirigida a precisar la real incidencia de la participación efectiva de las víctimas.
11. Programar el presupuesto anual nacional con rubros especiales dentro de las Transferencias a los entes territoriales, con destinación específica para la financiación de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Planes de Desarrollo. Para avanzar en este aspecto se requiere coordinar acciones dentro del marco de corresponsabilidad, que también se recomienda en este informe.
12. Buscar solución en lo nacional y territorial, en lo relacionado a gastos de viaje, incentivos a la participación no monetarios, y la priorización de estos incentivos a los integrantes de las mesas de participación efectiva en todo nivel.
13. Abandonar toda destinación de recursos para Organizaciones de Víctimas que generen paralelismo; a la vez que se promueva que las organizaciones paralelas se vinculen a los espacios institucionales, de manera que se tienda a garantizar un solo esquema de organización para facilitar la interlocución con las entidades del SNARIV.
14. Se requiere que la democracia participativa que permite la incidencia directa de las mesas de víctimas sobre las políticas públicas destinadas a su reparación integral, se institucionalice incluyendo a las Organizaciones de Víctimas como sujetos de derecho a fortalecer, sin que pierdan su autonomía de funcionamiento y su independencia para definir los contenidos de sus propuestas.

Registro Único de Víctimas

15. Se recomienda que la UARIV implemente la estrategia anunciada para la notificación, con el debido cuidado para una mayor eficacia de los resultados y para evitar represamientos que puedan afectar el derecho al debido proceso de las víctimas.
16. La CSML insta a la UARIV para que aplique mecanismos de control a los recursos de la vía gubernativa, que mejoren los tiempos de respuesta, dentro de los términos establecidos por la ley.
17. La CSML considera que las circunstancias que continúan impidiendo a las víctimas para que se acerquen a rendir sus declaraciones de manera libre y autónoma, deben ser tenidas en cuenta en el momento de la valoración, independientemente de la fecha de ocurrencia del hecho victimizante.
18. Se recomienda a la UARIV terminar el proceso de capacitación a los distintos funcionarios del Ministerio Público sobre el proceso de recepción de las declaraciones y registro a los sujetos colectivos de reparación no étnicos para iniciar el proceso de recepción de declaraciones por “demanda”.
19. Es importante focalizar acciones de acompañamiento e información hacia los grupos de mujeres y lideresas de organizaciones víctimas de la violencia basada en género para que conozcan las rutas de atención y denuncia y puedan rendir sus declaraciones con mayor tranquilidad.
20. Se recomienda a las entidades del SNARIV adelantar acciones en favor de los menores que hayan sido reclutados por actores armados ilegales y que puedan desvincularse antes de cumplir su mayoría de edad.
21. En relación a las responsabilidades de los consulados frente a la asesoría y atención a las víctimas connacionales, resulta imperiosa la necesidad de ampliar el alcance de los mecanismos de toma en línea de declaraciones en las representaciones de todos los países en los que Colombia tiene presencia consular y en las zonas de frontera.
22. Se recomienda explorar la utilización de otros medios tecnológicos para recibir las solicitudes de inscripción en el RUV de las víctimas connacionales que se encuentren en países o regiones donde no existe representación consular. Por otra parte, resulta indispensable que los funcionarios de los consulados tengan acceso a la Red Nacional de Información a través del sistema de información VIVANTO que se constituye en herramienta fundamental de consulta para brindar a las víctimas información oportuna y asesoría cualificada. De la misma forma, se reitera la necesidad de programar y adelantar jornadas masivas de recepción de declaraciones.

23. Se exhorta a la UARIV a dar cumplimiento efectivo al criterio de priorización contemplado en la Resolución 00090 de 2015, para el reconocimiento de la indemnización administrativa a las víctimas connacionales.

24. Al Gobierno Nacional, impulsar el Proyecto de Ley que cursa en el Congreso de la República tendiente a ampliar el término de toma de declaraciones por dos años más.

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

25. Se insiste al Ministerio de Relaciones Exteriores dar lugar a acercamientos con los Gobiernos Extranjeros para dar a conocer los alcances de la Ley 1448 de 2011, sus Decretos Reglamentarios y su compatibilidad con las normas de protección internacional. (Asilo y Refugio).

26. Se invita a los Consulados de Colombia a vincularse a las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil en la estrategia de promoción y divulgación de la Ley 1448 de 2011, en especial aquellas que trabajan con colectivos de migrantes como por ejemplo las Defensorías del Pueblo.

27. Se recomienda al INCODER, a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Ministerio de Relaciones Exteriores la regulación en el procedimiento para obtener la protección de bienes inmuebles para las víctimas residentes en el exterior, lo que exige al INCODER la responsabilidad de facilitar el uso del formato RUPTA en línea.

28. Establecer mecanismos de comunicación e información efectivos con las víctimas que residen el exterior.

29. Desarrollar líneas de trabajo diferenciales para las comunidades de frontera y para las víctimas en el exterior por las circunstancias y alcances de las medidas y competencias de las entidades del SNARIV.

30. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la UARIV, crear una estrategia de comunicación e información a implementarse en todos los Consulados de Colombia que permita la difusión de la Ley 1448 de 2011. Esta estrategia debe contemplar el uso de herramientas y medios de comunicación con mensajes claros sobre rutas, mecanismos y derechos de las víctimas teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial.

31. Incentivar los procesos de sensibilización y capacitación a los funcionarios sobre los alcances de la Ley 1448 del 2011, así como mantener asesoría permanente sobre temáticas como el registro y los mecanismos para acceder desde el exterior a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. Se deben incrementar las acciones de capacitación, divulgación y promoción de los derechos de las víctimas en las zonas de frontera.

32. Se reitera la recomendación efectuada al Gobierno Nacional, para que se reglamente todo lo concerniente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas connacionales. Dicha reglamentación debe hacerse teniendo en cuenta las necesidades especiales de esta población, para lo cual se requiere la creación de mecanismos y medios de participación de las víctimas residentes en el exterior.
33. Se reitera al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer el personal consular en el exterior con profesionales idóneos para brindar la correcta y adecuada orientación a las víctimas a la luz de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
34. Dada la importancia que reviste el tema, se recomienda que la Mesa de Trabajo Interinstitucional de Víctimas en el Exterior, tenga continuidad y se fijen líneas de articulación y coordinación de aquellas entidades del SNARIV que tienen responsabilidades en la materialización de medidas a los connacionales residentes en el exterior.

Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

35. A la UARIV, dar solución en el corto plazo a las dificultades relativas a la integración de los sistemas de información que impiden que en la actualidad los enlaces integrales consulten en tiempo real el resultado de la evaluación sobre la situación de vulnerabilidad de las víctimas.
36. A la UARIV, hacer mayor presencia en los municipios apartados de las capitales de departamento, con el fin de garantizar la aplicación presencial de los dos momentos del PAARI, en atención a lo expresado por innumerables víctimas que fueron indagadas en las visitas territoriales de la CSML.
37. Se requiere que la UARIV, mejore los sistemas de información a fin de garantizar que los registros contengan datos fidedignos y confiables sobre la situación real de las víctimas. Esto implica considerar controles de calidad a la información que se registre al aplicar la encuesta, más aún cuando se trata del uso de la vía telefónica.

Coordinación y Articulación Nación – Territorio

38. La descentralización y territorialización de la política pública ha de darse manteniendo la responsabilidad del nivel nacional y una dirección de la misma que permita la corresponsabilidad territorial a partir de la planeación conjunta que garantice la capacidad de gestión y asegure que los principios de subsidiariedad y concurrencia resulten efectivos, en la práctica, bajo una gradualidad progresiva.
39. La CSML espera que la expedición del Decreto de Corresponsabilidad se materialice en los próximos meses dando paso a su socialización ante los Comités de Justicia Transicional y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y a su reglamentación

territorial. A su vez, se espera que en la práctica conduzca a la efectiva coordinación y articulación entre las entidades de los distintos niveles implicadas, y que permita avanzar en la solución del problema de la falta de voluntad política de los entes territoriales.

40. El Tablero-PAT ha de conocerse y manejarse, en la práctica, de forma que se mejore la planificación articulada y el seguimiento a la implementación de las políticas públicas en el territorio.
41. Las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas han de tener una incidencia real en la elaboración y ajustes a los Planes de Acción Territorial.
42. El proceso de empalme entre mandatarios salientes y entrantes debe realizarse de manera sistemática en todos los niveles de gobierno, de forma que haya una transferencia de conocimiento, capacidades y manejo de las herramientas diseñadas para la implementación y ejecución de la Ley 1448 de 2011.
43. A los entes territoriales y a la UARIV, participar en el proceso de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a las autoridades locales, para contribuir a superar limitaciones técnicas, administrativas y de disponibilidad de recursos en el nivel local.
44. A los entes territoriales, procurar la máxima apropiación posible de los distintos instrumentos de planeación y seguimiento a la ejecución de la política pública proporcionados en los procesos de asistencia técnica y acompañamiento en los que participan.
45. A las entidades del nivel central, mantener la dirección en materia de coordinación, así como la necesidad de realizar capacitaciones y asistencia técnica. Lo anterior ha de respetar la asunción conjunta de responsabilidades por parte de todos los niveles mencionados.
46. Al Ministerio del Interior, la UARIV y el DNP, implementar el modelo de control y monitoreo de los gobiernos territoriales, con un esquema de acompañamiento permanente durante el proceso de gestión de los Planes de Acción Territorial.
47. Al Comité Ejecutivo del SNARIV, invitar a los entes de control a una sesión específica para realizar/proponer/socializar sus recomendaciones de política pública.
48. A las Entidades Territoriales, apropiarse de las herramientas de planificación y seguimiento al desarrollo de la política pública, como es el Tablero-PAT, en vez de tener que recurrir a reclamar los reportes de información a otras entidades.
49. A las entidades nacionales, servirse del Tablero-PAT para regionalizar el presupuesto general, y los proyectos de inversión, a través de los respectivos programas y planes.

Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

50. Al Ministerio de Trabajo, a la UARIV, al DPS, y al INCODER, que amplíen y articulen su oferta institucional en una estrategia consolidada que les permita a la víctimas restablecer, de manera continua y desde la fase de atención, sus capacidades laborales y de generación de ingresos.
51. A la RNI, que suministre de manera oportuna la información actualizada de los potenciales beneficiarios de la ruta de generación de empleo rural y urbano, a efectos que se disminuyan los tiempos de implementación de los programas ofertados por el ministerio de trabajo.

Restitución de Tierras

52. Se recomienda, considerar la elaboración de una propuesta de modificación a la Ley 1448 de 2011, en lo que respecta al proceso de restitución de tierras, para incluir la figura de la conciliación cuando se trate de procesos con opositor, con una reglamentación propia y rigurosa.
53. Se recomienda a los Jueces y Magistrados considerar una orden a la Fiscalía General de la Nación, para dar apertura a investigaciones penales tendientes a esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios y la omisión o comisión de acciones relacionadas con la propiedad o titularidad de la tierra.
54. Se recomienda a la Fiscalía General de la Nación, dar prioridad a las denuncias formuladas por las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD sobre las presuntas falsas víctimas, que por medio de actuaciones irregulares han pretendido obtener el registro del predio en el RTDAF.
55. Se considera importante que desde la judicatura se piense en la relevancia de contar con un órgano de cierre en la jurisdicción de restitución de tierras, con el fin de consolidar y unificar el precedente jurisprudencial en la materia. La figura se justifica porque el proceso de restitución de tierras se lleva a cabo en el marco de la justicia transicional, con poco tiempo de implementación en Colombia y, de otra parte, porque la Ley 1448 de 2011 no consagró los recursos tradicionales para impugnar las decisiones judiciales. Únicamente se tiene contemplado, el recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia, recurso que se rige por las normas procesales ordinarias y no por normas de Justicia Transicional.
56. Si bien la política de restitución de tierras viene siendo movilizada por las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, aún existen aspectos que no permiten el goce efectivo de los derechos de la población beneficiaria, particularmente en la articulación institucional en el territorio que garantice la sostenibilidad de la restitución a través de las medidas complementarias en aspectos como vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa.

57. En este sentido se hace un llamado especial para que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.
58. Se destaca la presencia de la UAEGRTD a través de la implementación de proyectos productivos, pero se hace necesario confrontar la validez técnica de su proceso de viabilización y seguimiento. Asimismo, es relevante el cumplimiento de las órdenes por parte de las ORIP's, el IGAC y los Catastros descentralizados para ofrecer garantías jurídicas sobre los predios restituidos.

Indemnización Administrativa

59. Al Gobierno Nacional y al DNP, ampliar sus metas de reparación integral para las víctimas considerando el universo de cerca de 5 millones de víctimas que quedarían sin ser reparadas.
60. A la UARIV, hacer seguimiento al funcionamiento de la herramienta INDEMNIZA para establecer la cronología de llegada de las solicitudes de indemnización y, eventualmente considerarla en la priorización.
61. A la UARIV, buscar mecanismos para que la indemnización se entregue en los momentos propicios para la reconstrucción de los proyectos de vida y evitar que estos recursos se destinen a la satisfacción de necesidades básicas o al pago de deudas, lo cual contradice el espíritu de la norma reiterado en el Decreto 1337 de 2014.
62. Respecto de las víctimas menores de edad, el manejo de las fuentes y sistemas de información, de las bases de datos y demás registros disponibles en la nación, debe permitir conocer la situación de cada una de ellas en cuanto a su filiación familiar, tutelar o de orfandad.
63. La UARIV debe continuar sus esfuerzos en la identificación de quiénes están próximos a cumplir la mayoría de edad, a fin de contactarlos y asesorarlos en el procedimiento que deben seguir para acceder a los recursos que les corresponden. Ello con la suficiente anticipación para reducir en lo posible el tiempo de espera para la obtención efectiva del documento de identificación correspondiente y agilizar la posterior remisión del caso a la entidad.
64. A la UARIV, avanzar de forma definitiva en la aprobación y puesta en funcionamiento del Manual para la Inversión del Encargo Fiduciario.

65. A la UARIV, terminar de elaborar el mecanismo para la toma de decisiones con apoyo para la realización del trámite con los destinatarios que tengan alguna discapacidad.
66. A la UARIV revelar las cifras ciertas de la población que aún se encuentra por indemnizar, de manera que sea transparente la información de cara a la necesidad que tienen las víctimas de ajustar sus expectativas a las posibilidades reales de la oferta institucional del Estado. Asimismo, y con el mismo propósito, es importante que la Unidad haga explícitos los criterios de asignación de indemnización.
67. El Estado colombiano debe aunar esfuerzos, de manera que los bienes entregados para la reparación integral a las víctimas cumplan con su vocación y puedan contribuir efectivamente al financiamiento de la Ley 1448 de 2011. Se recomienda a la UARIV, avanzar en los procesos de cobro de las multas que contribuirían en ese financiamiento a fin de tener claridad sobre las posibilidades reales de financiamiento por esta vía.
68. Se recomienda mejorar los registros de información tanto de indemnización como de los encargos fiduciarios para que haya coherencia en las cifras y sea claro el derecho adquirido por los menores y el acceso real a los recursos al cumplir la mayoría de edad.

Rehabilitación

69. Para que pueda avanzarse hacia la reparación integral, es necesario que la atención psicosocial a las víctimas se brinde de manera adecuada y oportuna, por lo que se considera urgente que el programa se implemente de manera efectiva y generalizada entre las víctimas que necesitan de atención psicosocial. Es fundamental que dicho programa cuente con los recursos suficientes para su adecuada implementación.
70. Los retrasos en la ejecución del programa por contratación de profesionales y la falta de continuidad de los procesos han sido puestos de relieve como factores que afectan la calidad de la atención brindada a las víctimas, quienes todavía plantean dudas sobre la idoneidad de los prestadores de estos programas de apoyo psicosocial. Por tal razón es necesario garantizar la continuidad de los procesos de atención para poder mantener la confianza de las víctimas hacia quienes van a realizar intervenciones en un área tan delicada como la de la salud mental.
71. Los entes territoriales deben tener en cuenta dicha necesidad de continuidad al momento de dar inicio a los procesos contractuales de profesionales de atención y asistencia, para disminuir los tiempos que transcurren entre los periodos en los que se ejecuta el programa, y no se genere entre las víctimas una percepción de falta de continuidad del mismo.
72. En la medida en que la población víctima reconozca el impacto del programa de apoyo psicosocial crecerá la demanda de esta medida de rehabilitación, bien sea desde el modelo de atención integral en salud, o desde el modelo de atención psicosocial. Por tal

razón, el Ministerio de Salud y Protección Social debe determinar, con mayor claridad, los mecanismos de corresponsabilidad con los entes territoriales e incluir eventuales recortes presupuestales en los recursos girados desde el nivel nacional, de manera que estos puedan ser compensados con los recursos de los territorios, con el menor impacto posible sobre las finanzas locales.

73. Es importante que el SNARIV revise los mecanismos de difusión de los programas de atención y reparación integral que permita mejorar el reconocimiento de los derechos, por parte de las víctimas así como de las entidades encargadas de atenderlos y asistirlos y de las rutas de acceso a programas y beneficios. Se recomienda al Subcomité Técnico de Rehabilitación del SNARIV, fijar como prioridad la evaluación de su estrategia de difusión y revisar, en conjunto con las entidades que lo conforman, las acciones que cada una de ellas está realizando en este sentido y el peso que tiene la difusión de programas, políticas y rutas de atención a las víctimas en su labor misional.

Medidas de Satisfacción

74. A la UARIV, establecer un mecanismo que permita tener una trazabilidad de los PAARI con el acceso efectivo a las medidas de satisfacción, si es necesario, diferenciando aquellas medidas de carácter público difícilmente cuantificables, de aquellas que sí pueden ser medidas.
75. A la UARIV y al Ministerio de Defensa, establecer una estrategia que les permita armonizar las cifras presentadas con relación a las víctimas que han solicitado y accedido de manera efectiva a la exención del servicio militar toda vez que las cifras aportadas por las dos entidades guardan una diferencia de más de 30.000 libretas militares entregadas, lo cual se evidencia con la cifra presentada por el Ministerio de Defensa de 15.286 entregas de libreta militar en contraste con lo que presenta la UARIV en su página web, en donde se afirma que se han entregado más de 45.000 libretas.
76. Al Ministerio de Defensa y a la UARIV, subscribir el nuevo Protocolo para el Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar, donde se incluya la implementación de la herramienta FENIX y especialmente, se elimine el obstáculo de las multas y costos de trámite para que la población víctima obtenga la libreta militar.
77. Al Ministerio de Defensa que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, disponga de personal y estrategias claras para brindar orientación y asesoría a las víctimas en los CRAIV, donde las víctimas accedan y reciban la información pertinente a la ruta para la exención del servicio militar.
78. Al CNMH, desarrollar un trabajo articulado con el Ministerio de Educación, con el Ministerio de Telecomunicaciones y el Ministerio de Cultura, para implementar estrategias orientadas a que sus investigaciones se traduzcan en la comprensión, por parte de la

sociedad colombiana, de lo sucedido durante más de seis décadas de conflicto, y más aún que el trabajo de construcción de memoria del CNMH permita avanzar en una transición hacia una cultura de paz.

79. Al CNMH, insistir en la creación de llevar un reporte público y unificado sobre los actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón público.
80. Al CNMH y al AGN, mostrar resultados en lo que respecta a la creación y puesta en marcha del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, en especial lo referente al componente en materia archivística, resolviendo las diferencias existentes en cuanto a competencias y alcance de cada una de las dos entidades.
81. A la UARIV, desarrollar estrategias que permitan ligar las medidas de reparación que sí son reconocidas por las víctimas, con las que no lo son, de tal forma que aumente la percepción de integralidad sobre el proceso de reparación.
82. A la UARIV, establecer un mecanismo de reporte unificado que permita medir el acceso a todas las medidas de satisfacción, incluidas las desarrolladas por otras entidades como el CNMH y la FGN.
83. A todas las entidades del SNARIV, trabajar en la búsqueda de reducir la brecha existente entre la oferta institucional de medidas de satisfacción, y el acceso efectivo a las mismas.
84. Al CNMH, continuar con el trabajo de fortalecimiento de las entidades territoriales, buscando garantizar la inclusión de medidas en materia de memoria histórica en los Planes de Acción Territorial.

Reparación a sujetos colectivos no étnicos

85. A los Sujetos de Reparación Colectiva para que, en el marco de la formulación del plan, tengan en cuenta las competencias legales de la UARIV y los límites en la implementación de los Planes de Reparación (PIRC); no todas las solicitudes del sujeto pueden ser incorporadas dentro de los mismos. La Comisión tiene información sobre solicitudes que no constituyen medidas de fácil materialización a través del PIRC, como es el caso de la aceleración de procesos judiciales, reforma agraria o soluciones pensionales.
86. De forma complementaria, se hace un llamado a la UARIV para acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación de los planes y precisar las medidas que pueden ser incluidas en el plan. Además, es conveniente que la UARIV oriente a la población sobre aquellas solicitudes que, siendo válidas, deben ser tratadas por fuera del plan. De esta manera y, mediante un proceso consensuado, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.

87. Al Ministerio de Hacienda y al Centro Nacional de Memoria Histórica para que, respectivamente, se dispongan y soliciten los recursos que permitan un mayor acompañamiento en los procesos de reconstrucción de memoria histórica y medidas de satisfacción a los sujetos no étnicos de reparación colectiva.
88. Con el fin de establecer condiciones igualitarias para los sujetos de reparación colectiva por demanda, la UARIV debe tramitar una ampliación del plazo para declarar, que permita a estas víctimas acceder a las medidas establecidas en la Ley.
89. A la UARIV, revisar los procesos y procedimientos establecidos para la coordinación con las entidades del SNARIV y los entes territoriales, de manera que pueda agilizarse la implementación efectiva de los PIRC y hacer real la reparación a las víctimas colectivas no étnicas.

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

A la Unidad Nacional de Protección: Atención y Protección de personas y comunidades amenazadas.

De acuerdo con un representante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas que es delegado ante el CERREM señala las siguientes recomendaciones:

90. Es fundamental que se realice una reforma del Decreto 4912 del 2011, que reglamente la participación de los invitados permanentes que tienen voz pero no voto, y entre los que se encuentran las víctimas. Lo dispuesto actualmente, no garantiza la participación efectiva de las víctimas ante el CERREM y su incidencia en los mecanismos y medidas de protección que se están implementando. También, debe considerarse la representación de por lo menos un delegado de las víctimas ante el GVP. La ausencia de las víctimas, impide ejercer su derecho a participar en todos los escenarios donde se tomen decisiones que tienen fuertes repercusiones y afectan significativamente la integralidad y protección de las víctimas como sujetos de derechos.
91. Es importante que los pronunciamientos que se hacen dentro de los Subcomités de Prevención y Protección, en relación con la situación de seguridad de las comunidades y personas amenazadas, sean considerados como un elemento de alta valoración dentro de estos espacios. Igualmente, es relevante que para quienes realizan los estudios de riesgo, tengan en cuenta la situación de seguridad dentro de la matriz de valoración, indicando el grado de incidencia en la calificación definitiva.
92. Adicionalmente, es necesario realizar una audiencia pública de rendición de cuentas del programa de protección a víctimas de la UNP, con el fin que se presente un balance de las acciones que se han adelantado, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados en torno a la protección de las víctimas.

93. Una de las mayores dificultades y obstáculos por parte de la UNP para garantizar la implementación de las medidas de protección a las comunidades y personas amenazadas, tiene que ver con el tema presupuestal. Al respecto, el Ministerio de Hacienda debe garantizar los recursos suficientes para activar las medidas y esquemas de protección integral a las víctimas. Particularmente, en lo que se refiere a las reubicaciones, los auxilios de transporte, esquemas de seguridad, teléfonos celulares, etc. No pueden ser las mismas víctimas quienes asuman los costos de su protección. Esto es una responsabilidad del Estado y de las entidades competentes en la materia.
94. Deben darse por parte del Ministerio del Interior y de la UNP las garantías logísticas suficientes para asegurar la participación de los delegados de las víctimas ante el CERREM. Esto implica que se cubran sin retrasos y complicaciones los gastos asociados a los transportes, alojamiento, alimentación, desplazamientos terrestres.

Red Nacional de Observatorios

95. Avanzar en la elaboración del censo y la articulación de los observatorios de DDHH y DIH, así como en la elaboración de los mapas de riesgo y de los diferentes planes previstos en la Ley, ajustando sus contenidos a los mandatos normativos, los contextos institucionales y los principios orientadores de la justicia transicional.

Planes de Prevención Municipales

96. Mejorar la coordinación institucional y la articulación Nación-territorio, en la formulación de planes de prevención, así como en la aplicación de las rutas de prevención y protección, garantizando que se incorporen las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. Es imperativo trascender los ejercicios de diagnóstico en diferentes niveles territoriales, con la realización de acciones efectivas.
97. Evaluar los procedimientos, los protocolos y el funcionamiento de las instancias para la valoración y adopción de medidas de protección, para que en conjunto con el Ministerio del Interior se defina el fortalecimiento institucional y presupuestal que garantice la objetividad, la pertinencia y la celeridad en la adopción de las medidas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad y la seguridad personal, de quienes participan en los procesos de reparación integral y la de los líderes sociales que los representan.
98. Con el fin de superar las dificultades y carencias de tipo técnico, administrativo y presupuestal para la participación de la institucionalidad encargada en los territorios y los representantes de las víctimas, se recomienda elaborar un protocolo que oriente y permita el acompañamiento y posterior implementación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT), integral de prevención y protección y de contingencia, respectivamente.
99. Al Ministerio del Interior y a la UARIV, asegurar un acompañamiento continuado –con la correspondiente asistencia técnica- al proceso de (re)formulación, implementación y

seguimiento de los planes de prevención y protección, Planes de Acción Territorial y planes de contingencia, dado que se evidenció por la CSML que este solo se realizó para el momento del diseño y los entes territoriales carecen de suficiente capacidad para llevar a cabo esta labor por sí mismos.

Seguimiento territorial - Bogotá Distrito capital

100. La CSML recomienda la búsqueda de estrategias, para que en el marco el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), creado con la Ley 1753 de 2015, puedan suscribirse convenios entre los niveles territoriales que permitan coordinar y complementar la oferta institucional de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
101. El Gobierno Nacional debe hacer mayores esfuerzos en la búsqueda de convenios, y/o acuerdos, para que las universidades privadas participen en la oferta de cupos para la población víctima.
102. La Comisión considera que las entidades responsables de la política pública de vivienda deben diseñar un esquema de corresponsabilidad Nación-Territorio que permita ofertar los bienes y servicios requeridos, dado que las necesidades de la población superan ampliamente las soluciones en desarrollo. Se sugiere que haya una respuesta institucional a la propuesta de 13 puntos de las organizaciones de población víctima del conflicto armado.