



CUARTO INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - 2016-2017

RESUMEN EJECUTIVO Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011

Bogotá, D. C., Colombia
Agosto de 2017

ISBN: 978-958-734-227-7

Diseño e impresión:
Imprenta Nacional de Colombia

Editada por:



Procurador General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Carlos Negret Mosquera
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Sandra Raquel Castañeda
Orlando Burgos García
Manuel Iván Monroy

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas

Elena Ambrosi Turbay

Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras

Andrée Viana Garcés

Harvey León Quintero García (Delegado encargado)

Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas:

Equipo de Trabajo

Ana Sofía Cortés Silva
Maira Alejandra Guzmán Santos
Claudia Liliana Hurtado Delgado
Camilo Rojas Leal
José Alexander Pacheco Noriega
Wilson Alfonso Penilla Medina
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Nicolás Ortiz Brieva

Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras

Equipo de Trabajo

Samantha Narváez Villarreal
Adriana Martínez Gamba
José Luis Rodríguez Arévalo

Equipo Defensoría del Pueblo

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

Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno
Equipo de Trabajo

Luis Alberto Bonilla Cárdenas
Jorge Eduardo Cuesta León
Andrea del Pilar García Cojín
Ana Carolina Rada Ariza
Francis Vargas Díaz

La Defensoría del Pueblo agradece la participación de Claudia Llano en la elaboración del informe, así como la contribución de los equipos psicojurídicos de la Delegada de las diferentes oficinas regionales.

Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Equipo de Trabajo

William René Carrillo Veloza

Jairo Armando Domínguez Clavijo

Jorge Enrique Espitia Zamora

Arledys Hernández Babilonia

Martha Lucía Mesa Rodríguez

Mercedes Ortiz Cañón

Ana Catalina Sarmiento Zárate

Mary Nancy Varela Vicoya

Portada

Oficina de Prensa PGN

Foto

Equipo de Seguimiento CGR

CONTENIDO

PÁG.

Cuarto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011	8
1. Presupuesto para la implementación de la Ley 1448 de 2011	12
Conclusiones	14
Recomendaciones	16
2. Participación efectiva de las víctimas	16
Conclusiones	17
Recomendaciones	19
3. Coordinación Nación Territorio	22
Conclusiones	24
Recomendaciones	28
4. Enfoque diferencial: atención a víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual	30
Conclusiones	31
Recomendaciones	32
5. Prevención y Protección	32
Conclusiones	34
Recomendaciones	35
6. Atención Humanitaria	35
Conclusiones	37
Recomendaciones	38
7. Balance de los programas de atención psicosocial	38
Conclusiones	40
Recomendaciones	41
8. Indemnización administrativa en el marco de la Ley 1448 de 2011	42
Conclusiones	44
Recomendaciones	45
9. Reparación Colectiva	46
Conclusiones:	47
Recomendaciones	48
10. Restitución de tierras	49
Conclusiones	51
Recomendaciones	51
11. Investigaciones fiscales en el seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011	52
12. Investigaciones y sanciones disciplinarias a funcionarios públicos como garantía de no repetición.	53

CUARTO INFORME DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (en adelante CSMLV), conformada por Sandra Raquel Castañeda, Orlando Burgos García, Manuel Iván Monroy, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, presentan al Congreso de la República el Cuarto Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La CSMLV reconoce la importancia del momento histórico que atraviesa el país con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) y en este sentido, considera trascendentales todos los ajustes, tanto legislativos como en materia de política pública, que puedan realizarse para avanzar en la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, atendiendo a la expectativa generada en los diferentes sectores sociales, por la eventual modificación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el pasado 26 de mayo, la CSMLV presentó a la Unidad Administrativa Especial para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), un documento que recogió las principales recomendaciones de los anteriores tres informes presentados al Congreso de la República, con el ánimo de aportar al mejoramiento de las rutas de atención, asistencia y reparación integral, así como los comentarios a temas transversales como presupuesto y participación.

De esta forma, la CSMLV reitera el llamado realizado a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV) para articular y aunar esfuerzos en pro de la construcción de la paz a partir de la garantía de los derechos de las poblaciones que han sido más afectadas por la violencia. La experiencia de los seis años de implementación de la ley constituye un insumo apreciable para el logro de este propósito. En ese entendido, la CSMLV se propuso elaborar un balance de la implementación de las principales medidas como línea orientadora del informe que aquí se presenta.

El Cuarto Informe está constituido por doce capítulos, cuatro de ellos correspondientes a temas transversales de la implementación de la Ley 1448 de 2011, como presupuesto, participación, coordinación nación-territorio y enfoque diferencial; seis relacionados con componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas como prevención y protección, atención humanitaria, atención psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva y restitución de tierras; y finalmente, dos capítulos respecto a la acción de control ejercida por la Contraloría General

de la República y la Procuraduría General de la Nación frente a entidades o funcionarios públicos responsables de la garantía de los derechos de las víctimas, para cumplir con lo ordenado por la honorable Corte Constitucional en agosto de 2016, mediante el Auto 373.

Para la construcción de los capítulos señalados, además de la correspondiente revisión documental, la realización de reuniones institucionales y el análisis de respuestas oficiales de las entidades, se utilizaron técnicas cuantitativas para estudiar la información de las bases de datos de presupuesto, indemnización administrativa y la construcción del índice de ruralidad presentado en el capítulo de restitución de tierras. Asimismo, se utilizaron técnicas cualitativas como entrevistas estructuradas y grupos focales.

Finalmente, para la elaboración de los capítulos de investigaciones fiscales y disciplinarias, cada ente de control realizó un ejercicio interno, revisó el seguimiento a los procesos, depuró y consolidó la información.

En lo concerniente al presupuesto, se reconoce el esfuerzo que ha venido haciendo el Gobierno nacional en materia fiscal, a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De acuerdo con los cálculos realizados por la Contraloría General de la República, durante el periodo 2012-2017, en el Presupuesto General de la Nación (en adelante PrGN) se asignaron cerca de 61 billones de pesos de 2017, para la implementación de la citada ley. El 52.4% del mismo, corresponde a recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) y el 47.6% son recursos diferentes. En términos del PIB, estos últimos han disminuido a lo largo del período; de manera que son los recursos de SGP los que explican el crecimiento de recursos para la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. En este escenario, la CSMLV ha recomendado, en los informes anteriores, una actualización del Plan Financiero para la implementación de la ley.

De acuerdo con lo informado por el Gobierno nacional, en respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016, los recursos por ser ejecutados entre 2016 y 2021 ascenderían a \$115,58 billones de 2016. No obstante, es necesario la formalización de dicho escenario fiscal a través del requerido ajuste al Plan Financiero contenido en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

Por otra parte, la CSMLV considera una prioridad el derecho a la participación efectiva de las víctimas, es por esto, que en el segundo capítulo de este informe se presenta un balance de lo que hasta el momento ha sido el Proceso Amplio de Participación, liderado por la UARIV y el Ministerio del Interior, y el cual se ha desarrollado en el marco del punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final; se analizan las Circunscripciones Especiales de Paz, como un escenario de participación que busca la reparación de los derechos políticos de organizaciones y comunidades; y se presenta un diagnóstico general acerca de la garantía de este derecho en las mesas de participación efectiva.

Sobre la coordinación nación-territorio, en los pasados informes, la CSMLV ha advertido las dificultades relacionadas con la escasa coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno. El capítulo tres de este informe sostiene que el logro de una efectiva coordinación Nación Territorio depende de la apropiación y adecuada operatividad de herramientas como el Tablero PAT, diseñado en virtud de la estrategia de corresponsabilidad contenida en el Decreto 2460 en 2015. La operatividad debe integrar los componentes de planeación, implementación y evaluación para facilitar la materialización de los objetivos de la política de atención y reparación a las víctimas.

De acuerdo con las acciones de control desde la CGR y la PGN se ha podido concluir que, en la etapa de transición, sin concluir, aún se evidencia la baja capacidad de los actores para contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas tanto desde el orden territorial como en el orden nacional. En efecto, la información diligenciada inicialmente en la herramienta denominada Tablero PAT presenta registros desactualizados y no siempre es coherente y confiable. Asimismo, en opinión de la CSMLV es necesario mejorar la estructura del Tablero PAT y revisar la metodología de otras herramientas de coordinación como, por ejemplo, la de certificación.

El cuarto capítulo, correspondiente al enfoque diferencial, evalúa el cumplimiento de las órdenes de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados emitidos por la Corte Constitucional en materia de protección de mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. En este apartado la CSMLV señala los escasos avances en el cumplimiento de las órdenes, la ausencia de una cifra unificada del universo de víctimas que deben ser atendidas, la baja cobertura de los programas de atención psicosocial, las agencias especiales constituidas en los procesos penales por parte de la PGN, así como la falta de adecuación especial para la atención en salud física de las mujeres víctimas.

Frente a las medidas de prevención y protección a víctimas, tratadas en el capítulo quinto, la CSMLV reitera los escenarios de riesgo que han afrontado los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos durante las vigencias 2016 y 2017, los cuales fueron presentados en el Informe Especial de Riesgo 010, emitido por la Defensoría del Pueblo. De igual forma, aunque se reconoce un avance en la reducción de los hechos de violencia territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final, se hace un llamado al Gobierno nacional para atender de manera articulada y urgente la vulneración de los derechos a la vida de la que han sido víctimas los sectores sociales mencionados.

Sobre la prestación de los servicios de atención humanitaria, la CSMLV examina los resultados en la ejecución presupuestal destinada para este fin, el cumplimiento de metas, la coordinación con los municipios para gestionar la ayuda inmediata, la gestión institucional para otorgar la ayuda humanitaria, realiza un balance general de los reintegros y evalúa el avance en la respuesta a

los derechos de petición y las órdenes judiciales. Esta Comisión insiste en que los resultados del modelo de atención aún son incipientes, y advierte que aún no se cuenta con indicadores únicos, metas ciertas, y logros coherentes entre los distintos instrumentos de planeación.

En el séptimo capítulo, se realizó un balance de los programas estatales dirigidos a la atención psicosocial, señalando los principales retos para la optimización de sus resultados: garantizar los recursos presupuestales para la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado, ampliar la cobertura de los programas, articular las diferentes medidas de reparación integral a las acciones realizadas para la atención psicosocial, promover la capacitación de líderes sociales y comunitarios como agentes de atención psicosocial, diseñar indicadores de impacto de la intervención psicosocial a víctimas y realizar estudios dirigidos a recoger insumos que aporten al ajuste de las estrategias de atención.

En materia de indemnización, la CSMLV estableció que entre 2009 y 2016 se han pagado 615.560 indemnizaciones a 580.415 víctimas cuyo costo, a precios de 2016, ascendió a \$4.3 billones. Además, encontró que aún se encuentran en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99 mil millones que corresponden a 9.081 beneficiarios, lo cual ha afectado el acceso de 8.006 víctimas, quienes no han recibido otra indemnización. El esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto de la necesidad.

De acuerdo con los resultados, cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a la indemnización, siendo la población desplazada la más perjudicada, con un rezago del 97% de la población incluida en el RUV. También se requiere un mayor esfuerzo administrativo para reducir el nivel de reintegros cuya tendencia ha aumentado en los dos últimos años. La aplicación de los criterios de priorización es bastante incipiente y se requieren esfuerzos para mejorar el acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, así como para lograr registros coherentes y confiables en los sistemas de información.

En el noveno capítulo, frente al programa de reparación colectiva, se presenta un balance detallado de los seis casos de reparación que inició la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (en adelante CNRR) y heredó la UARIV, en este aparte se exponen los principales obstáculos que se han presentado en la implementación de los PIRC, los cuales obedecen en su mayoría a la falta de articulación en el momento de la formulación del Plan con las entidades responsables de implementar las medidas. Posteriormente, se expone el estado actual de la implementación de los planes de reparación colectiva de los sujetos no étnicos con incidencia nacional, y un resultado parcial del seguimiento que adelanta el Ministerio Público en las comunidades de los municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar (Bolívar) que se encuentran adelantando procesos de retornos y a su vez son sujetos de reparación colectiva.

La CSMLV resalta la importancia que tendrá la implementación de los PDET en el avance de los procesos de reparación colectiva. Se identificó que de los 103 procesos –no étnicos– que se encuentran en fase de implementación, 83 se están desarrollando en municipios priorizados, lo cual representa una oportunidad para superar los obstáculos que se han presentado en esta materia.

En el tema de restitución de tierras, el capítulo diez realiza un énfasis sobre la importancia de la garantía de este derecho en la implementación del Acuerdo Final y, especialmente, en las zonas PDET; para tal fin se construyó un indicador de ruralidad aplicado a los municipios de circunscritos en estas áreas y se caracterizaron las solicitudes de restitución existentes en estas. Asimismo, se realiza un análisis del Plan Estratégico Institucional construido por la Unidad de Restitución de Tierras en atención a la Sentencia 679 de 2015, en el cual se concluye por parte de la CSMLV un cumplimiento parcial de la orden a partir de las debilidades de este, dada la ausencia de estrategias para garantizar la efectiva restitución de todas las tierras despojadas y abandonadas.

Finalmente, en cumplimiento a la orden segunda del Auto 373 de 2016, emitido por la Corte Constitucional, se presentan dos apartados correspondientes al balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias que adelantan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Estas investigaciones se desarrollan en dos bloques, las iniciadas por el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos en materia de atención y reparación integral y las investigaciones adelantadas como garantía de no repetición de conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011.

El Informe completo puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.1>

En adelante, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del informe:

1. PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

El capítulo sobre el presupuesto asignado y ejecutado para la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado presenta un resumen sobre la evolución general de los recursos. Reconoce que, a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el esfuerzo fiscal del Gobierno nacional ha sido importante puesto que los recursos asignados han alcanzado cerca de 61 billones de pesos de 2017. El 52.4% corresponde a recursos del SGP, los que han crecido permanentemente. El restante 47.6% son recursos diferentes al SGP, ya que en 2016 disminuyeron después de haber alcanzado a ser el 0.59% del PIB. No obstante, se observa cierto sesgo procíclico en la intervención del Gobierno nacional, debido a que la desaceleración de la economía, en los últimos años, lleva a reducir los recursos.

Además, se comenta el conjunto de supuestos sobre los cuales el Gobierno nacional estimó un nuevo escenario fiscal¹, para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuyo gasto, entre 2016 y 2021, ascendería a \$115,58 billones, en un nuevo horizonte, planteado en los siguientes términos: “*el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de 6 años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado*”². En opinión de la CSMLV, este ajuste, es el reconocimiento del nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011 expresado en varios de nuestros informes³.

Para analizar el gasto de la última vigencia, el capítulo resume la ejecución presupuestal. En 2016, el Presupuesto Total para la población víctima del conflicto armado ascendió a \$10.66 billones; \$3.95 billones sin recursos del SGP. Estos incluyen presupuestos de inversión de las entidades creadas para la atención y reparación a las víctimas del conflicto (\$3.29 billones), más los gastos de funcionamiento de la UARIV (\$726.4 MM incluido el Fondo para la Reparación Integral a las Víctimas u \$82.2 MM sin contabilizar el Fondo); la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) (\$49.9 MM); y el Centro de Memoria Histórica (\$11.0 MM). Los recursos del SGP ascienden a cerca de \$6.7 billones, que constituye el 63% del total del presupuesto para atención a las víctimas. Asimismo, se resume la programación y ejecución presupuestal de los once proyectos de inversión más relevantes. Respecto del gasto en los departamentos y municipios capitales, se observa que los registros presupuestales no son coherentes con lo definido en los tableros del Plan de Acción Territorial.

Finalmente, el capítulo incorpora una sección en la que se analizan cuatro aspectos del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado por el Gobierno nacional a mediados de junio de 2017 y que se relacionan estrechamente con la implementación del Acuerdo Final y la atención y reparación de las víctimas. El primer elemento a destacar es el cambio de tendencia que viene presentando la economía colombiana desde 2015 entre cuyos factores se encuentra la superación

1 El Gobierno Nacional, mediante comunicación 201620041722931, del 25 de octubre de 2016, dio respuesta a la Orden 3 del Auto 373 de 2016. Allí reestimó los ejercicios realizados en los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, ya que fijó un monto de \$54,9 billones de 2011, o \$67,5 billones de 2016, para financiar la implementación de la Ley 1448 de 2011, en el periodo 2012-2021.

2 Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, pág. 20.

3 “... los Organismos de Control, la CSMLV y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), manifestaron algunas inquietudes sobre: i) la suficiencia y coherencia tanto de los recursos destinados hasta el momento, como de los proyectados para la implementación de la Ley de Víctimas hasta el año 2021, en contrapunto con la realidad del fenómeno del desplazamiento forzado de acuerdo con el actual universo de víctimas inscrito en el RUV; ii) que el presupuesto destinado y proyectado se ve “jalonado” de manera importante por la contribución de los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones (SGP); iv) un faltante aproximado de \$33.6 billones de pesos, para garantizar a las víctimas beneficiarias la indemnización administrativa y vivienda contemplados en la norma como medidas de reparación” (Auto 373 de 2016).

del conflicto. Un segundo elemento es el reconocimiento de los costos sociales y económicos que este causa. El tercer aspecto está asociado con la primera estimación oficial de las inversiones del Acuerdo Final. El Gobierno nacional realiza el cálculo en dos fases. En la primera se identificaron las inversiones a realizar a nivel nacional en los programas como Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial (PDET) que cubija los 170 municipios priorizados con base en los criterios definidos en el Acto Legislativo 01 de 2016: pobreza; debilidad institucional; y afectación por el conflicto y las economías ilegales. Entre las inversiones no focalizadas en los territorios priorizados se encuentran, entre otros, el catastro multipropósito; el mejoramiento del sistema electoral y las campañas contra el consumo de drogas ilícitas. En la segunda fase, se realiza la distribución temporal de las inversiones en los próximos 15 años. El cuarto aspecto está asociado con el gasto tributario o los beneficios fiscales de las personas jurídicas en el impuesto sobre la Renta y en el de la renta para la equidad (CREE) que se estiman en el MFMP cuya reducción proporcionaría recursos para cumplir con las responsabilidades asumidas.

Lo expresado por el Gobierno nacional implica la ampliación de las obligaciones de la Ley 1448 hasta 2027. Se espera que, con ello, no se restrinja de manera desproporcionada el derecho a la reparación que tienen las víctimas del conflicto armado y, en este sentido, se cumpla con la orden de la Corte Constitucional de precisar los segmentos de la población que van a acceder a ese derecho⁴; es decir, debe valorarse si las restricciones fiscales actuales inciden sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado.

Conclusiones

1. A partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Gobierno nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante. De acuerdo con los cálculos de la CGR, entre el año 2012 y el 2017, en el PrGN se han asignado cerca de \$61 billones de 2017; el componente más importante corresponde a recursos del SGP (52.4%). En términos del PIB, los recursos diferentes al SGP han disminuido respecto a 2015, cuando alcanzó el 0.59% del PIB.
2. La asignación de los recursos del PrGN sin contabilizar los recursos del SGP, se concentran en atención humanitaria (38%); indemnización (16%); fortalecimiento institucional (15%) y vivienda (14%). Llama

⁴ La Corte consideró que a pesar de que Gobierno nacional persigue fines constitucionales legítimos, al priorizar a determinados segmentos de la población desplazada sobre otros, para efectos de entregar la indemnización (i.e. avances en la ruta de estabilización socioeconómica), esta apuesta “restringe de manera desproporcionada su derecho a la reparación por esta vía.” Por ello, ordenó a las autoridades que, de acuerdo con su planeación presupuestal, esclarecieran los segmentos de la población desplazado, el orden y los términos dentro de los cuales van a acceder a la indemnización administrativa”. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 206 del 28 de abril de 2017. Pág. 11.

la atención que, en algunos de estos rubros de mayor concentración, la Corte Constitucional evidencie “vacíos protuberantes” como en indemnización administrativa, mientras que en “vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente”.

3. La desaceleración de la economía en estos últimos años ha llevado a cierto sesgo procíclico en la intervención por parte del Gobierno nacional para atender las demandas de la población víctima.
4. Con base en un conjunto de supuestos, el Gobierno nacional estimó un nuevo escenario fiscal para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el cual asciende a \$115,58 billones de 2016 para ejecutar en el periodo 2016-2021; además, plantea que el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de seis años adicionales a los inicialmente contemplados, con lo que hace explícita la ampliación del horizonte de la Ley hasta 2027.
5. En 2016, el presupuesto total para la población víctima del conflicto armado ascendió a \$10.66 billones, de los cuales \$3.95 son diferentes al SGP que fueron de \$6.7 billones (63% del total del presupuesto para atención a las víctimas). A nivel de proyectos y programas de inversión se debe señalar los bajos niveles de ejecución que presentan los programas de vivienda.
6. La información reportada por las Entidades Territoriales Departamentales y los Municipios Capitales en el “Tablero PAT” y en el Formato Único Territorial (FUT-Víctimas) presentan serias inconsistencias que hacen dudar de la calidad de la información reportada por ellas en el FUT-Víctimas y en el Tablero PAT.
7. El Marco Fiscal de Mediano Plazo reconoce implícitamente el cambio de tendencia en la senda de crecimiento económico de la economía colombiana, pues varios de los factores generadores de incertidumbre en 2016 ya no están presentes para 2017 y 2018; así como el impacto positivo que sufre la economía cuando sus ciudadanos viven sin conflicto armado.
8. El Gobierno nacional presentó formalmente una estimación del costo fiscal del Acuerdo Final, que asciende a \$129,5 billones de 2016. Si este valor se divide en igual proporción en los 15 años de implementación del Acuerdo Final (2017-2031), entonces anualmente se debe realizar una inversión de aproximadamente \$8.63 billones; se espera que el 65.2% de estos recursos provenga del PrGN (29.2% corresponde las transferencias del Gobierno nacional a las Entidades Territoriales a través del SGP; y, el restante 36.0% a otras fuentes).

9. Los recursos del SGP están asignados a las Entidades Territoriales para la provisión de bienes públicos esenciales como educación, salud, agua potable, alimentación escolar, entre otros, exista o no Acuerdo Final. En otras palabras, se trata tan solo de una reclasificación contable del gasto del PrGN, no de un esfuerzo fiscal nuevo para financiar ese tipo de bienes y servicios.
10. En el restante 36% (\$46.7 billones de 2016 entre 2017 y 2031; \$3.1 billones anuales, en promedio), el Gobierno nacional reclasificó rubros presupuestales incluyendo proyectos y programas de inversión que viene realizando desde años anteriores relacionados con el posconflicto, con el fin de reorientarlos y focalizarlos sin que necesariamente representen una presión adicional para el PrGN. En 2017, esta suma es cercana a los \$1.2 billones; y los otros \$1.8 billones son programas necesarios y urgentes para implementar el Acuerdo Final.
11. El gasto tributario o beneficios tributarios a las personas jurídicas asciende a cerca de \$10 billones, su reducción podría ser de gran utilidad para financiar las intervenciones que requieren la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final.

Recomendaciones

1. A las entidades del SNARIV, mejorar su planeación presupuestal a fin de mejorar los indicadores de ejecución, de forma que se garantice el acceso efectivo de las víctimas a la oferta institucional
2. Al Gobierno nacional, formalizar a través de un Conpes, los ajustes financieros para la implementación de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras, así como las modificaciones que prevé a su horizonte de tiempo.
3. A la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP, así como las Contralorías Territoriales, realizar una supervisión a la información reportada por estas entidades territoriales en los instrumentos FUT-Víctimas y “Tablero PAT” a fin de tener una información cierta sobre el gasto de los departamentos y municipios capitales para la población víctima.

2. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

El proceso de construcción de la paz estable y duradera en Colombia depende en gran medida de la armónica aplicación del Acuerdo Final en el que las víctimas del conflicto armado son el centro y la razón de la búsqueda de la paz, la reconciliación y la convivencia pacífica. En consecuencia, se convierte en una prioridad para el Estado colombiano, garantizar la efectiva realización

de los derechos de las víctimas, mediante el trabajo articulado con los entes territoriales, para la definición de las políticas públicas que permitan la inclusión de esta población, especialmente en las zonas de mayor afectación por el conflicto armado.

Para la CSMLV, la participación efectiva de las víctimas, a través de los espacios establecidos por la Ley 1448 de 2011, así como en los nuevos escenarios que plantea el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado –Proceso Amplio Participativo que busca el ajuste y seguimiento a la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas–, y las circunscripciones especiales para la paz, como escenarios de reparación política a las víctimas, constituyen una oportunidad fundamental para concretar los derechos de las víctimas, ya que aún siguen en deuda después de 6 años implementación de la Ley 1448 de 2011.

Así, en esta oportunidad la CSMLV abordó tres temas fundamentales que describen la situación de la garantía al derecho de la participación: (i) el espacio amplio y participativo, (ii) las circunscripciones especiales para la paz, como un escenario de participación que busca la reparación de los derechos políticos de organizaciones y comunidades, y (iii) las garantías al derecho de la participación de víctimas en el marco de las Mesas de Participación Efectiva.

Conclusiones

Sobre el espacio amplio participativo:

1. La información entregada de manera tardía a pesar de los requerimientos de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Mesa Nacional de Víctimas, no permitieron realizar los ejercicios de control y seguimiento necesarios para garantizar el derecho a la participación de las víctimas. Asimismo, lo anterior demuestra un alto grado de improvisación que no es acorde con las expectativas generadas en la población víctima.
2. Incluso, la falta de oportunidad para revisar la metodología y el plan general del ejercicio de participación ampliada, eliminó la posibilidad de que las víctimas, el Ministerio Público y otros sectores pudieran participar en el diseño del espacio.
3. La propuesta elaborada por la Mesa Nacional de Víctimas no fue tenida en cuenta, lo cual es un hecho de la mayor gravedad dado que dicho documento compila cerca de 4 años de recomendaciones de las víctimas a diversos espacios del SNARIV. Lo que reproduce de nuevo los escenarios en los que las víctimas asisten a estrategias planeadas por la institucionalidad fuera de su realidad y sin la cabal comprensión de su situación y las posibles soluciones.

4. Por otra parte, la información entregada por la Unidad para las Víctimas contiene imprecisiones que es importante advertirlas. Se señala que se realizaron dos eventos con el Ministerio Público, pero no fueron actividades que puedan definirse como eventos de retroalimentación sino como reuniones concretas, una de ellas por requerimiento de CSMLV, en las cuales no se socializaron ni la metodología ni las fechas ni mucho menos la forma o los mecanismos que se usarían para construir los insumos y el ajuste a la Ley 1448 de 2011, debido a que, como advertimos, el proceso de foros regionales ya se había iniciado. Incluso, durante los dos encuentros señalados, la UARIV y el Ministerio del Interior señalaron que el proceso se encontraba en etapa de diseño y concertación.
5. El grupo veedor percibe que el ejercicio no ha sido transparente por ello no se construyen colectivamente proyectos de ley, no se socializan con la debida antelación y a la fecha no se conoce el análisis jurídico que han realizado la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior a cada una de las 2.493 propuestas recibidas durante las sesiones del espacio amplio.
6. La Veeduría no ve reflejadas ninguna de estas iniciativas en el proyecto de ley presentado a la Secretaría de la Presidencia de la República e incluso observan que hay propuestas que no fueron realizadas en el espacio amplio, sin embargo, están incluidas en el texto.
7. La falta de garantías para la participación de las víctimas en el ejercicio está reflejada en las convocatorias apresuradas para un solo día de trabajo en el que se abordaban varias temáticas sin la debida profundidad, por lo que se aprecia por parte de la veeduría improvisación y desorganización.

Sobre la participación efectiva de las víctimas:

1. La Defensoría del Pueblo ha recibido información por parte de algunos representantes de víctimas y Personeros Municipales, sobre diferentes obstáculos a la participación efectiva en departamentos como el Cauca y Chocó, dado el incumplimiento del artículo 49 de la Resolución 01282 de 30 noviembre de 2016, referente a los montos de los apoyos compensatorios y de transporte para los miembros de las mesas territoriales, la obligatoriedad que imponen algunas alcaldías sobre la apertura de cuentas bancarias para la consignación de los apoyos, o el pago de los mismos a 30 días, como si de proveedores se tratase, entre otras.
2. La falta de garantías para la participación no sólo es preocupante a nivel departamental y municipal, sino que resulta particularmente compleja a nivel nacional, dado que, hasta el mes de mayo del presente

año, la Mesa Nacional de Víctimas no había realizado la primera sesión ordinaria del año.

3. Los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas que participan en la CSMLV consideran que no hay avance en el goce efectivo del derecho a la participación efectiva, puesto que la garantía del derecho llega hasta la elección y conformación de las Mesas pero no hay financiación de los planes de trabajo, ni inclusión de las propuestas de las víctimas dentro de los planes de desarrollo de los entes territoriales y en algunos casos no hay argumentación o justificación de su no inclusión en los ejercicios de planeación territorial.
4. Por tal razón, la Mesa Nacional propone revisar el tema presupuestal para que puedan financiarse las actividades construidas en el seno del máximo espacio de participación que tienen las víctimas y dejar de asistir en los tiempos y por los motivos que la Unidad para las Víctimas considere bajo su propio criterio sin consultar a la Mesa Nacional.

Recomendaciones

Se recomienda a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio Interior sobre el espacio amplio participativo:

1. Tener como base del trabajo de ajuste a la ley a las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas como espacios ya existentes porque necesitan fortalecimiento, tal como lo menciona el Acuerdo Final y lo exige la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.
2. Informar a las mesas departamentales y municipales los resultados del proceso amplio y participativo, así como las vías a través de las cuales se realizará el ajuste a la Ley 1448 de 2011. Es fundamental que este ejercicio de divulgación sea pedagógico para las víctimas, de tal manera que puedan entender la complejidad jurídica de los procesos legislativos, así como para que las propuestas de las víctimas del conflicto armado se vean reflejadas en los diferentes ajustes a la ley, so pena de invalidar el proceso si las víctimas percibieran que sus iniciativas no fueron tomadas en cuenta.
3. Procurar espacios de análisis jurídico con las Mesas de Participación Efectiva, con el apoyo de los profesionales de la Unidad para las Víctimas, sobre las iniciativas propuestas en un proceso amplio, así como de los diferentes decretos expedidos a la fecha ya que afectan directamente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
4. Realizar un proceso de empalme e inducción de manera suficiente con los nuevos miembros de las Mesas de Participación Efectiva, de tal

manera que el aporte de estos espacios a las reflexiones sobre el ajuste a la Ley 1448 de 2011, así como el control y seguimiento al proceso pueda realizarse de manera continua y calificada.

5. Tener en cuenta, en el momento de definir los ajustes a la Ley 1448 de 2011, el documento presentado por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, dado que, por un lado, es la máxima instancia de participación e incidencia de las víctimas definida en la Ley 1448 de 2011, y por otro, el que presenta una compilación de las propuestas que las Mesas de Víctimas han hecho a las entidades del SNARIV en los últimos cuatro años.
6. Generar la confianza necesaria para continuar el proceso de manera transparente, a través de la rendición de cuentas detallada sobre el estado y avances del proceso, así como de la socialización de los proyectos de ley que se presenten a las diferentes instancias de Gobierno sobre los ajustes a la Ley de Víctimas, con posterioridad a ser construidos colectivamente con las víctimas del conflicto armado. Asimismo abstenerse de incluir en los textos legislativos propuestas no consensuadas o construidas en el marco del espacio amplio participativo.
7. Las víctimas participantes en la Veeduría del espacio recomiendan que la Unidad para las Víctimas o el Ministerio del Interior pongan a disposición del grupo un asesor (tercero imparcial) que pueda canalizar las comunicaciones con estas entidades, así como articular y unificar las voces y las observaciones diversas que se tienen en el espacio de la Veeduría, disminuyendo la posibilidad de generar contradicciones o divisiones en el grupo veedor.

Sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz:

1. Si bien las circunscripciones fueron creadas bajo un enfoque de reparación territorial de zonas históricamente afectadas por el conflicto y no exclusivas para las víctimas del conflicto armado, su reglamentación podría resaltar el carácter reparador de los derechos políticos perdidos en la guerra. Esto es, que algunas víctimas del conflicto armado fueron violentadas porque ejercían un liderazgo político, social o comunitario en sus territorios. Por tal motivo proponemos que se incluya en la reglamentación de las circunscripciones especiales de paz su carácter reparador y de inclusión política.
2. Advertir que la definición de “organización social” es muy difusa, por ende, recomendamos que se incluya una disposición que reglamente una definición precisa de “organización social”, en el sentido de que responda al espíritu del Acuerdo Final.

3. A la Registraduría Nacional para que, de forma rápida y eficaz, inicie cuanto antes la campaña de cedulação masiva en las zonas rurales de los territorios cobijados por la circunscripción transitoria, ya que en estos territorios un alto porcentaje de la población no cuenta con documento de identidad y se verá afectado su derecho al voto. De igual manera, se deben instalar más puestos de votación en las zonas rurales, de los territorios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, ya que fruto del conflicto armado y la falta de presencia institucional muchos puestos fueron retirados, por lo tanto, la población campesina de veredas y corregimientos tiene que desplazarse con muchas dificultades para encontrar un puesto de votación.
4. Los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas en la CSMLV proponen que la población desplazada vote de forma particular desde el lugar en donde se encuentren ubicados debido a las dificultades del retorno y de la seguridad personal.
5. Para finalizar, se hace necesario reiterar el llamado que la Defensoría del Pueblo hace a las autoridades y a la sociedad, en general, con el fin de tomar acciones urgentes para blindar moralmente y proteger a las posibles víctimas, organizaciones y movimientos sociales. Urge aumentar los esfuerzos investigativos para esclarecer los móviles y los responsables de los asesinatos de líderes (Fiscalía General de la Nación), así como los mecanismos de protección individual y colectiva para prevenir eventuales ataques (Unidad Nacional de Protección).

Sobre la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado:

1. A los entes territoriales, disponer los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en los términos establecidos en la Ley de Víctimas, el protocolo de participación y las demás normas complementarias, si no cuentan con estos recursos, deben informar a esta Comisión con copia a la Unidad de Víctimas, como órgano subsidiario y concurrente a nivel nacional. Asimismo, cumplir la Resolución 1282 de 2016, en la que se establecen los montos para los apoyos económicos para los representantes de Mesas municipales, departamentales y nacionales, eliminando las trabas, costos bancarios y demás obstáculos para la garantía de este derecho.
2. A la Unidad para las Víctimas, garantizar de manera efectiva y concreta los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento e incidencia de la Mesa Nacional de Víctimas, a través de sus recursos propios o mediante la gestión frente a entidades de cooperación, de manera pronta y oportuna, así como, en los casos que lo ameriten, subsidie el

funcionamiento de aquellas mesas en las cuales los entes territoriales justifiquen debidamente la falta de capacidad presupuestal.

3. En este mismo sentido, a la UARIV, apoyar el trabajo preparatorio de la Mesa Nacional para participar en los diferentes escenarios de incidencia política de las víctimas del conflicto armado, a través de la debida financiación, así como del acompañamiento y asesoría jurídica de los representantes que asistan a los diferentes escenarios establecidos en el Acuerdo Final.

3. COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO

La CSMLV ha advertido en los pasados informes acerca de las dificultades relacionadas con la coordinación entre los tres niveles de gobierno, igualmente, una vez expedido el Decreto de corresponsabilidad 2460 de 2015, se observa sobre la necesaria apropiación de las herramientas como el Tablero PAT por parte de las entidades del SNARIV, para el logro de una efectiva coordinación nación-territorio, que integre los momentos o fases de planeación, implementación y evaluación para facilitar la materialización de los objetivos de la política de atención y reparación a las víctimas.

Por lo anterior, la CGR y la PGN mediante las acciones de seguimiento y control a las diferentes instancias, mecanismos y herramientas de coordinación y sobre la medición e indicadores de coordinación nación-territorio indican sobre lo establecido por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 159, por el cual se creó el SNARIV, como integrador de las entidades públicas del nivel territorial y nacional, encargadas de formular y ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas en el restablecimiento y garantía de los derechos de la población víctima⁵ que la UARIV, como coordinadora del SNARIV, debe promover la sincronización entre los tres niveles de Gobierno para la planeación de la política pública de víctimas, con el fin de que se refleje la debida alineación del PAT de los entes territoriales, actualmente, correspondientes al período 2016-2019, con el PND del período 2014-2018. Así mismo, la necesidad de una estrategia de intervención territorial clara orientada por la UARIV y al DNP para que se incluyan lineamientos completos y se consulte lo demandado institucionalmente en el territorio para la determinación de las metas y la ejecución de los programas, a su vez, esté adecuadamente relacionado con las

5 En materia de coordinación intergubernamental uno de los objetivos que le confirió la mencionada ley al SNARIV es el de “garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada, la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas” (Art. 161, núm. 8), así como la de “garantizar la adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación” (Art. 161, núm. 12).

necesidades de la población víctima cubrir la oferta que realmente tenga un impacto transformador.

De ahí la importancia de la estrategia de corresponsabilidad para la aplicación de los principios de: a) subsidiariedad, dirigido a la ayuda y atención humanitaria inmediata y al auxilio funerario, y b) concurrencia para las medidas en las cuales dos o más niveles de Gobierno deban garantizar de manera conjunta la reparación integral. Lo anterior representa la vía para el avance en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el incremento de la capacidad institucional en el marco de la coordinación y articulación nación-territorio, y una mirada acerca del fortalecimiento de la gestión de la política pública de atención a la población víctima del conflicto armado, con una proyección presupuestal que garantice un mayor impacto en la ejecución de acciones a nivel local. Para ello están las herramientas de planeación, medición, seguimiento y mecanismos de fortalecimiento como el Tablero PAT, instrumento operativo anual del PAT y la Certificación de 35 entidades nacionales del SNARIV.

Por su parte, la PGN realizó un análisis detallado del Tablero PAT diligenciado por las alcaldías en 2016 para la planeación de la actual vigencia 2017, escogió una muestra de diez (10) municipios del territorio nacional, de los cuales cinco (5) tienen cumplimiento de diligenciamiento del Tablero PAT del ciento por ciento⁶, cinco (5) registran un porcentaje de diligenciamiento menor; con respecto a otro criterio de la muestra, el número de víctimas sujeto de atención representó: Apartadó (Antioquia), Quibdó (Chocó), Villavicencio (Meta), Ibagué (Tolima), Santiago de Cali (Valle del Cauca), San José del Guaviare (Guaviare), Buenaventura (Valle del Cauca), San Andrés de Tumaco (Nariño), Turbo (Antioquia) y San Pedro de Urabá (Antioquia).

De lo anterior, frente al no diligenciamiento del Tablero PAT 2016 en su totalidad, la PGN dirigió la información a las Procuradurías territoriales respectivas a fin que en su función disciplinaria realizaran la valoración a las autoridades competentes de las presuntas omisiones, fallas en la planeación, en la identificación de necesidades, en la asignación de presupuestos y en general frente al diligenciamiento de instrumento diseñado para ello.

Igualmente, respecto al nivel nacional del SNARIV, previo al término del plazo para que las entidades diligenciaran la matriz en Excel del Tablero PAT 2016, la

⁶ Sobre el cumplimiento del ciento por ciento del diligenciamiento del Tablero PAT, se precisa que en las cifras registradas sobre necesidades, no siempre el cero (0) correspondió a la ausencia de necesidad de unidades de personas u hogares por atender, sino al hecho de la imposibilidad de identificar la demanda por la entidad territorial. Por otra parte según el X Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República, abril de 2017, 1.009 municipios del país diligenciaron el instrumento de corresponsabilidad Tablero PAT y de la base de datos con el promedio general de diligenciamiento del Tablero PAT 2016 suministrada por el Mininterior a la PGN, el 19 de abril de 2017 se filtra la siguiente información: 57 municipios diligenciaron el 100% y 939 municipios diligenciaron menos del 100%.

PGN requirió a las entidades del sistema para establecer, según las respuestas emitidas, la utilidad de las reuniones bilaterales con la UARIV y el Ministerio del Interior, para anticiparse a los riesgos que impidiesen la materialización de la oferta y el goce efectivo de los derechos de las víctimas, en el momento de la real implementación de la aplicación de los principios, los cuales son objeto de la estrategia de corresponsabilidad, estos se podrán evidenciar al término de esta vigencia 2017, porque se revisa la efectividad de este primer diligenciamiento del Tablero PAT 2016 con base en lo que se haya ejecutado.

Asimismo, la CGR realizó la visita y el análisis de 27 entidades territoriales⁷, de este resultado se constata coincidencia con la PGN en cuanto a las debilidades en el diligenciamiento del Tablero PAT y la capacidad técnica de las administraciones derivadas de: 1. Formación deficiente de los operadores del instrumento Tablero PAT; 2. Cargue de información incompleta; 3. No registro adecuado de cifras y 4. Limitantes de conectividad.

En opinión de la CSMLV es urgente el cumplimiento de la obligación del proceso de caracterización de la población víctima en las entidades territoriales, además, por parte de la UARIV, como coordinadora del SNARIV, revisar la estructura del Tablero PAT y la metodología de la certificación, ya que de las 35 entidades certificadas el 88,6% fue calificada con “Cumplimiento: definido como nivel alto de contribución”, este resultado no se compadece de la realidad de satisfacción y goce de los derechos de las víctimas del conflicto y con la superación de su situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta la percepción de baja atención manifestada por las víctimas.

Por último, de la auditoría de la CGR a la UARIV con respecto a la batería de indicadores, se encuentra que varios de ellos arrojaron bajos resultados en presupuesto, coordinación de planes de prevención, contingencia, reparación colectiva, retornos y reubicación, además en el marco de los CTJT, retroalimentación del FUT, sistemas de información y ejercicio de los subcomités técnicos.

Conclusiones

Si bien la creación de estrategias y mecanismos de coordinación nación-territorio son elementos necesarios en el avance fundamental para la eficacia de la política pública de víctimas, existe aún una limitante con respecto a las debilidades estructurales en términos técnicos, administrativos y presupuestales de los entes territoriales (como se identifica con la baja calificación otorgada a

⁷ En los departamentos de Antioquia, Bolívar, Putumayo, Nariño, Chocó, Tolima, Caquetá, Cauca, Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Meta y en los municipios de Tarazá y Caucaasia (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), Puerto Asís y Puerto Leguízamo (Putumayo), Magüí y Barbaocoas (Nariño); Quibdó (Chocó), Chaparral (Tolima), Cartagena de Chaira (Caquetá), Toribio (Cauca), Ovejas (Sucre), Tierra Alta (Córdoba), Tibú (Norte de Santander); Mapiripán (Meta).

711) que no les permite participar de manera efectiva, máxime cuando a pesar de la certificación de la UARIV, entregada a las entidades del nivel nacional, estas no siempre atienden los principios de subsidiariedad y concurrencia dadas las dificultades de articulación, de manera que en la práctica no se han logrado los aportes e impactos esperados para el logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Conclusiones en relación con el diligenciamiento del instrumento Tablero PAT:

A continuación, se presentan las conclusiones generales del análisis realizado por la Procuraduría General de la Nación en el primer diligenciamiento de los municipios del Tablero PAT en 2016, con el cual se planeará la vigencia 2017. Igualmente, se precisa que el análisis a sus resultados en la ejecución de los compromisos por cada nivel de la administración (municipal, departamental y nacional) podrá realizarse después de finalizada la actual vigencia, cuando además se revisarán la capacidad institucional, procedimental, presupuestal y la coordinación y articulación de los niveles de Gobierno para la óptima implementación de dicha estrategia.

1. Se evidenció la necesidad de que las administraciones territoriales realicen los procesos de caracterización de la población víctima del conflicto armado que está asentada en el territorio, de manera decidida, especificando la metodología utilizada para tener información de calidad; especificar las preguntas indicadoras como “atención según demanda” para hacer una adecuada formulación de planes, programas y proyectos con compromisos presupuestales y/o asignación de recursos que contribuya a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas ya que asumir el criterio “por demanda” implica no llevar un registro idóneo de las necesidades de la población víctima frente a cada componente de la ley, derechos y medidas de superación de la vulnerabilidad, acorde con los compromisos del PAT y de los POAI.
2. Se advierten errores de diligenciamiento del Tablero PAT en relación con las asignaciones presupuestales, pues se encuentran inconsistencias ya que fueron anotadas en “miles” y no en “millones” de pesos. También la falta de unidad de criterios respecto a la información registrada en los campos de observaciones, acciones o programas en el marco de la gestión de la oferta, pues reportan la misma información en los tres campos o no la registran, esta respuesta no permite distinguir la oferta específica con la cual cumplirán los compromisos.
3. Las preguntas indicativas del Tablero PAT no son resueltas en algunos casos, debido a la falta de claridad en la definición de las competencias de las entidades responsables de su gestión y atención. Esta situación se presenta en los tres niveles de la administración, es derivada, en algunos

casos, de los cambios normativos o de estructuración de la arquitectura institucional del SNARIV.

4. Los tiempos de planeación territorial pudieron influir en la falta de respuesta del compromiso de presupuesto del Tablero PAT, dado que en las administraciones territoriales estaba reciente la aprobación de los PAT y estarían alistando la presentación de los proyectos de presupuesto para la actual vigencia 2017, debiendo aprobarse en las respectivas corporaciones de los concejos municipales y asambleas departamentales, sin tener la certeza del presupuesto comprometido. Asimismo, las entidades del nivel nacional estaban en proceso de regionalizar los recursos y en algunos casos lo hicieron solo hasta la actual vigencia⁸.

Conclusiones en el diligenciamiento de la herramienta Tablero PAT, según derechos.

1. *Derecho a la salud:* no se registra la necesidad del derecho a la salud debido a la falta de caracterización de las víctimas. Si bien la identificación de las necesidades en salud en la fase de emergencia en el Tablero PAT se establece para formular un plan de atención idóneo a través de los programas que posea la entidad territorial, no se puede olvidar que, en tanto derecho fundamental, la entidad territorial deberá garantizar su realización a todos los ciudadanos que requieran de algún servicio en salud.
2. *Derecho a la identificación:* las administraciones territoriales no definen la necesidad ni el compromiso de gestión respecto a su satisfacción en la vigencia 2017; queda el interrogante de cómo podrá entonces establecerse el compromiso por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Ministerio de Defensa, a través de la Dirección Nacional de Reclutamiento en el caso de las libretas militares.
3. *Derecho a la subsistencia mínima:* en general, no se identifica necesidad para la AHI ni el potencial de esta demanda. Se registra proyección de hogares por atender de manera limitada, sin realizar, al parecer, un ejercicio técnico acerca de la atención brindada en vigencias anteriores. No se formulan líneas base a fin de establecer los compromisos. Por ejemplo, para la vigencia de 2017 Quibdó señala un compromiso en alojamiento de 20 hogares, con respecto al componente de alimentación de 50.

8 Al respecto las entidades del nivel nacional formularon el registro y actualización de proyectos de inversión a marzo de 2016, es decir, sin conocer los registros y necesidades definidas por las entidades territoriales. Por otra parte, las cuotas de inversión por sector se formulan al término del mes de julio de la vigencia respectiva, siendo aprobadas por el Congreso de la República entre octubre y noviembre, ello ratifica la no concordancia en los tiempos de planeación y presupuestación de la inversión.

4. *Derecho a la vivienda digna*: se evidenció la necesidad de conocer la inversión en proyectos de vivienda digna en el territorio para la población víctima, previo a la definición de los compromisos por parte de las administraciones locales para desarrollar la política y los programas formulados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
5. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no diligenció el Tablero PAT, pues según afirmó, su operatividad no le permite generar compromisos ya que la oferta institucional para vivienda urbana ya tiene una focalización de acuerdo con la información de prosperidad social en las vigencias 2016 y 2017. Este Ministerio manifestó que el goce efectivo del derecho a la vivienda se materializa en el programa “Vivienda Gratuita” el cual prioriza a las víctimas de desplazamiento forzado, pero este no puede pasar por encima del derecho a la igualdad de la participación de los postulados en las convocatorias destinadas a la asignación de subsidios familiares de vivienda⁹.
6. *Derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad*: en las preguntas indicativas de este derecho, igualmente no se realiza la identificación de la necesidad por parte de los entes territoriales o si se realiza en algunos, esta no se correlaciona con el compromiso. Cabe señalar los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el nivel de articulación de la administración y de los responsables en el diligenciamiento del Tablero PAT en relación con la prevención temprana y con la consulta de los planes de prevención y la actualización de estos?, ¿Cuál es la articulación con los planes de contingencia?, ¿Cuál es la proyección presupuestal que está inmersa en estos instrumentos de planeación? Corresponde a la identificación de los casos de protección individual y colectiva la formulación de procesos de articulación con las entidades nacionales, estos les permiten a las autoridades territoriales tener una respuesta rápida a las demandas de la ciudadanía en sus territorios y que garanticen efectivamente los programas de protección sobre la vida, integridad, libertad y seguridad.
7. *Eje transversal: Participación*: corresponde a las preguntas indicativas de mayor respuesta de las administraciones territoriales, sobre el registro del apoyo logístico para las reuniones de las mesas municipales y el cumplimiento de apoyo para su asistencia a las cesiones obligatorias de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, pero no se realizan observaciones acerca de la gestión relacionada con las necesidades de los programas de formación para cualificar la participación de las víctimas o de los proyectos de difusión de la normatividad, de impulso

⁹ Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fechada a 12 de junio de 2017. Solicitud de información sobre el Decreto 2460 de 2015, Estrategia de Corresponsabilidad.

a la recomposición del tejido social, verbigracia, en los municipios donde estén en implementación procesos de retorno o de aplicación de proyectos de reparación colectiva.

8. En cuanto a los sistemas de información del derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad: Se puede concluir que a pesar de estar en marcha la RNI, el sistema en la práctica presenta serias dificultades. En la mayoría de los ítems a registrar con número de hogares y/o personas en el campo de identificación de necesidades, escasamente en algunas se cita la utilización de los registros del RUV y de los registros administrativos de las entidades competentes en la atención a las víctimas en el territorio como las Secretarías de Educación, las Secretarías de Salud, el ICBF, el SENA, Instituciones Educativas, Empresas Sociales del Estado, Empresas Promotoras de Servicios de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, dentro de su gestión, estas entidades deben tener actualizada la información respecto a la demanda de servicios para cada vigencia.
9. Derivado de lo anterior, el Tablero PAT tampoco es diligenciado debidamente en las preguntas indicativas para atender a los derechos relacionados con *generación de ingresos* y con la aplicación de políticas públicas con enfoque diferencial.
10. La regionalización aún se hace por departamento sin focalizar la programación de la inversión para entidades territoriales municipales.

Recomendaciones

1. Al Gobierno nacional, impulsar la efectividad de los convenios entre las entidades territoriales y la Red Nacional de Información (RNI) para el intercambio de información, según lo establece el Decreto de corresponsabilidad 2460 de 2015, precisamente para la identificación de necesidades¹⁰.
2. Al Subcomité Técnico de Sistemas de Información, promover el desarrollo efectivo de las mesas de trabajo para que desde esta instancia se aborde la coordinación y articulación con un arribo interinstitucional en el territorio que tenga en cuenta el Tablero PAT como un insumo de partida para el avance de la implementación y desarrollo de la política

¹⁰ Respuesta de la Subdirección Técnica de la RNI de la UARIV fechada a 31 de marzo de 2017. Requerimiento de información actualizada sobre protocolos de la RNI con las entidades del SNARIV. Teniendo en cuenta los municipios de la muestra se hace el filtro de la tabla anexa en la respuesta referida denominada Entidades Territoriales, encontrándose que los diez (10) municipios tienen acuerdo de intercambio con la UARIV suscrito; pero en la columna de envío de fuentes de información a la Subdirección Técnica de la RNI solo aparecen marcados con SÍ los municipios de Ibagué (Tolima), Santiago de Cali (Valle del Cauca) y Buenaventura (Valle del Cauca).

pública de atención a víctimas del conflicto armado de acuerdo con el ejercicio de cada competencia institucional.

3. A la Unidad para las Víctimas, instar a las administraciones territoriales para que cumplan la responsabilidad respecto a la entrega de información actualizada y real a través del Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO).
4. A la Unidad para las Víctimas, revisar la estructura del instrumento Tablero PAT para: a) citar fuentes de caracterización para la identificación de necesidades y compromisos presupuestales; b) establecer la ubicación del programa señalado para cumplir los compromisos tanto en el Plan de Desarrollo como en el PAT; c) Utilizar el Tablero PAT territorializado, para que, por ejemplo, los campos a diligenciar sobre retornos y reubicación y/o con sujetos de reparación colectiva sean correspondientes solo en los municipios con un plan en formulación, formulado o aprobado. Asimismo, que haya una mirada de calidad de vida en el tema de infraestructura desde la mejora de condiciones de vida de la población víctima no solo teniendo como referencia planes de retorno y reubicación.
5. A las entidades del SNARIV, diligenciar la oferta institucional llevada a cabo por demanda, relacionando la información sobre su intervención en el territorio que proceda por la participación en convocatorias o solicitudes a la población víctima.
6. A la Unidad para las Víctimas, sumar al Tablero PAT en lo concerniente al derecho a la participación preguntas que abarquen más allá de lo procedimental y que permitan evidenciar la garantía de la participación efectiva de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, teniendo en cuenta los compromisos establecidos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
7. A la Unidad para las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación, realizar el seguimiento al desarrollo de la Estrategia de Intervención Territorial con una asistencia técnica territorializada a las administraciones, que tenga un componente de aplicación o práctica de los procedimientos o herramientas para un mejor nivel de apropiación de las temáticas o procesos como el funcionamiento y operatividad de la estrategia de corresponsabilidad, mediante la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia con el propósito de que redunde en el cumplimiento de obligaciones con calidad de información.
8. A la Unidad para las Víctimas, requerir a las entidades del SNARIV la ruta de acceso y los resultados de la regionalización del presupuesto

para la materialización de la oferta, con lo cual se evidencia la efectividad del diligenciamiento del Tablero PAT y avanzar en el goce efectivo de derechos de las víctimas.

9. A la Unidad para las Víctimas, disponer de la batería de Indicadores como instrumento de alerta y mejoramiento hacia los correctivos requeridos por la coordinación nación-territorio y la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

4. ENFOQUE DIFERENCIAL: ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL

En atención a la importancia de la reparación integral, verdad, justicia, prevención y protección de las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual y dado a que no se habían realizado análisis al respecto en los informes anteriores, en esta oportunidad, la CSMLV presenta un balance del avance del cumplimiento de las órdenes que ha emitido la Corte Constitucional a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004, en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y sus anexos reservados.

En este sentido, la CSMLV ha identificado escasos avances como la ausencia de una cifra unificada del universo de víctimas que deben ser atendidas, la baja cobertura de los programas de atención psicosocial, las agencias especiales constituidas en los procesos penales por la PGN, así como la falta de adecuación especial para la atención en salud física de las mujeres víctimas.

Para realizar seguimiento al cumplimiento de estas órdenes, la PGN se encuentra liderando un espacio de articulación interinstitucional, del que también hace parte la Mesa de Seguimiento¹¹ en el que se agrupan diferentes organizaciones de mujeres¹², el objeto de este espacio es impulsar el avance en la garantía de los derechos de las mujeres reconocidos por la Corte Constitucional en anteriores pronunciamientos.

11 En el marco de este seguimiento se han emitido seis (6) informes del cumplimiento del Auto 092/08, y Anexos Reservados y un informe del Auto 009/15. La Mesa ha resaltado el alto nivel de impunidad en los procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado, el cual supera el 97% de los casos de los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15. Asimismo, ha expresado que a pesar de las órdenes que ha emitido la Corte Constitucional, el Estado aún no ha priorizado la adopción de una política integral, que permita garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las mujeres víctimas de delitos de violencia sexual.

12 La Mesa está conformada por la Alianza de Mujeres Colombianas por la Paz, el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado, el Observatorio de Género Democracia y Derechos Humanos, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Ruta Pacífica de las Mujeres. La Mesa cuenta con el acompañamiento de ONU Mujeres, en calidad de observador.

De esta manera, se ha solicitado a las entidades con competencia la unificación del universo de mujeres, identificadas hasta el momento, así como el avance en su inclusión en el RUV, y su ubicación geográfica. De igual manera, la PGN a nivel interno se encuentra trabajando por el avance en la constitución de agencias especiales en materia penal y las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar.

Asimismo, la CSMLV escuchó a las mujeres víctimas de violencia sexual pertenecientes a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas quienes manifestaron su preocupación respecto al escaso avance en las garantías de los derechos de las víctimas de violencia sexual.

Conclusiones

1. Preocupa a la CSMLV el bajo nivel de cumplimiento que la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social respecto a las acciones que en materia de rehabilitación psicosocial requirió la Corte Constitucional. Aún más, cuando esta medida es fundamental en el proceso de reparación integral, especialmente, en el caso de las víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. De igual manera, la atención en salud física de estas mujeres no se realiza de manera diferenciada y el Ministerio de Salud no cuenta con herramientas para evaluar cuáles son consecuencia del hecho victimizante y cuáles no.
2. Las entidades encargadas de la reparación integral de las víctimas reconocidas en los Autos 092/08, 098/13, 009/15 y sus anexos reservados no cuentan con una cifra unificada del universo de mujeres sujeto de atención, porque sin estos datos se dificulta el emprendimiento de acciones reparadoras integrales e impide un estricto seguimiento al cumplimiento de las órdenes.
3. La PGN, en el marco del cumplimiento de las órdenes de los Autos, adoptó las medidas necesarias tanto para constituir agencias especiales, así como para iniciar las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar.
4. Las víctimas de violencia sexual manifestaron su preocupación por el poco avance de los procesos de atención y reparación, en especial, señalaron la falta de adecuación de los espacios para la toma de declaraciones, la no inclusión de sus hijos en el RUV, las dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo, la baja cualificación de los funcionarios públicos para brindar una atención de acuerdo con el hecho victimizante sufrido, la necesidad de vigilancia sobre la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales en los instrumentos de planeación territorial, la necesidad de avanzar en los procesos de atención psicosocial para ella y para sus hijos y la importancia de contar con garantías para participar en el Cerrem, entre otras.

Recomendaciones

1. A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección Social, crear mecanismos para vincular en mayor medida a las personas reconocidas en los Autos y anexos reservados, estrategias para brindar la atención psicosocial y atención física de manera diferenciada, a través de personal capacitado e idóneo.
2. A todas las entidades con competencia en el proceso de reparación integral de las personas reconocidas por la Corte Constitucional en los 092/08, 098/13, 009/15 y anexos reservados, articularse con otras entidades a fin de unificar y mantener actualizadas las cifras sobre el universo de víctimas que deben beneficiarse de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.
3. A la Unidad para las Víctimas, finalizar el proceso de identificación de las personas reconocidas por la Corte Constitucional y realizar las gestiones necesarias para tener disponibilidad presupuestal con el fin de priorizar el pago de la indemnización de todas las víctimas de violencia sexual y de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que el primer Auto se expidió en 2008.
4. A la Unidad para las Víctimas, atender las necesidades expuestas por las víctimas de violencia sexual y sus recomendaciones, además gestionar las acciones para el mejoramiento de las debilidades expresadas por las representantes de las mujeres.

5. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

En el escenario de implementación del Acuerdo Final, ante la importancia que reviste la garantía de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la no repetición de los hechos victimizantes tanto para la población víctima del conflicto armado y sus líderes como para los diferentes líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, la CSMLV llama la atención sobre la situación de riesgo que actualmente viven los diferentes sectores mencionados, a fin de que el Gobierno nacional priorice la atención de las vulneraciones este informe y genere estrategias micro- y macroterritoriales para avanzar hacia la construcción de la paz en un contexto de respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

La Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo hizo público el Informe Especial de Riesgo 010 sobre “Violencia y amenazas contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos” el 30 de marzo de 2017. En este Informe, la entidad manifiesta que tanto los líderes sociales como defensores

de determinados territorios se encuentran en riesgo, debido al desarrollo de actividades propias de su rol y a que en estas zonas actúan organizaciones armadas ilegales, las cuales los ven como una amenaza a sus intereses.

De acuerdo con el Informe, en el lapso comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017 se registraron 156 homicidios contra líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en los departamentos de Antioquia (25), Arauca (6), Atlántico (3), Bolívar (6), Caldas (1), Caquetá (2), Casanare (2), Cauca (44), Cesar (4), Córdoba (8), Cundinamarca (9), Chocó (3), Huila (1), La Guajira (2), Magdalena (3), Meta (2), Nariño (7), Norte de Santander (8), Putumayo (3), Risaralda (5), Santander (1), Tolima (4) y Valle del Cauca (7).

Sin embargo, pese a las advertencias señaladas por la Defensoría del Pueblo y a las acciones realizadas por parte de las autoridades en algunas regiones del país, se destaca la persistencia del riesgo sobre estas poblaciones. En lo corrido de 2017 y teniendo como corte el 5 de julio, se han reportado 52 homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos, consolidados entre el 1° de enero de 2016 y el 5 de julio de 2017, son 186 casos. Es importante destacar que los 52 homicidios presentados en el 2017, el 23% tuvo ocurrencia en el departamento del Cauca; el 15% en Antioquia; el 11.5% en Nariño y 11.5% en el Valle del Cauca.

Según los resultados del análisis, la violencia contra los líderes y defensores se inscribe en un escenario de riesgo caracterizado por la concurrencia de tres dinámicas que tienen expresiones regionales particulares, las que relacionan a continuación: 1) Transformación del escenario de confrontación armada con las FARC ; 2) Expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) Expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y la profusión de estructuras armadas al margen de la ley y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales.

Por otra parte, en según el sistema de recepción de quejas y peticiones de la Defensoría del Pueblo, los líderes desplazados representan el 57% del total de personas que han interpuesto quejas por violaciones a los Derechos Humanos entre 2011 y 2016. Si bien, la cifra anual en el caso de los líderes desplazados ha descendido, incluso durante 2016 es la categoría que más quejas ha presentado. Las mismas se han interpuesto por situaciones como vulneración del derecho a la integridad personal, a la vida, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y desaparición forzada.

Finalmente, en el análisis realizado sobre la situación de seguridad de los líderes y lideresas de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, del total de las presuntas amenazas identificadas, 51% se asociaron a la pertenencia de estas personas a la Mesa de Participación, 20% a denuncias públicas realizadas, 14% a la incidencia en procesos de restitución de tierras, 5% no tiene conocimiento de la motivación, 5% asociado a conflictos internos y 5% a la participación en los diálogos de La Habana o a su tendencia política.

Respecto a la modalidad de la amenaza: 24% se realizó a través de panfletos, 24% llamadas telefónicas, 21% amenazas directas y 14% mensajes de texto. El 17% se distribuyó por correo electrónico, a través de terceros, sufragios y atentados. En el caso de las amenazas recibidas durante el periodo de 2015 a 2017, ocurrieron en el Cauca (6), Bogotá (4), Risaralda (4) y Magdalena (3).

Conclusiones

1. Si bien, la CSMLV ha expresado la importancia histórica del Acuerdo Final y su impacto positivo frente a la reducción de hechos de violencia en los territorios, los resultados expresados en este capítulo llaman la atención sobre la necesidad de la urgencia de atención estatal en los diferentes escenarios con riesgos latentes para los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en Colombia.
1. Según el Informe Especial de Riesgo 010, emitido por la Defensoría del Pueblo, entre el 1º de enero de 2016 y el 5 de julio de 2017 se han perpetrado 186 homicidios de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, de cuyo análisis se concluyen tres escenarios principales de generación de violencia: 1) La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC; 2) La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales.
1. Respecto al lugar de ocurrencia de los hechos, el Informe Especial de Riesgo señala que, durante 2016, la mayor parte ocurrieron en los siguientes departamentos: Cauca (41), Antioquia (18), CundinamarcaZ(8), Norte de Santander (8), Nariño (7) y Valle del Cauca (7). En el 2017, fueron en Cauca (12), Antioquia (8), Valle del Cauca (6) y Nariño (6).
2. La mayor proporción de quejas sobre conductas vulneratorias de los Derechos Humanos, recibidas a través del sistema de información Visión Web de la Defensoría del Pueblo, corresponde a líderes de población desplazada. Si bien, el número de quejas ha ido descendiendo, durante el 2016, este sector de la población se mantuvo con un mayor número de denuncias en comparación con los demás tipos de sujetos que presentaron quejas.
3. Según el informe de escenarios de riesgo y amenazas a líderes de las Mesas de Participación a Víctimas, el ejercicio de denuncia realizado por ellos, su incidencia en el proceso de restitución de tierras y, en especial, la propia participación en las Mesas, son escenarios que visibilizan a los líderes y los hacen susceptibles de amenazas. En el periodo 2013-2015

se identificaron 51 casos de presuntas amenazas a líderes de mesas, esto es cerca el 8% del total de representantes en este lapso, en cuanto al periodo 2015-2017 se atendieron 39 casos.

Recomendaciones

1. Al Ministerio del Interior, atender la situación de riesgo visibilizada en el Informe 010 de 2017, generando una estrategia para el análisis de los casos consumados y la lectura anticipada de nuevos escenarios de riesgo para los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en las diferentes regiones del país.
2. Al Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y los entes territoriales, generar una estrategia articulada para: el intercambio de información de riesgo; atención a casos de riesgo manifestados por líderes sociales y defensores de derechos humanos; y construcción de una estrategia de mitigación de riesgos a los líderes desplazados, reclamantes de tierras y representantes de víctimas en los escenarios de participación.
3. A la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, atender las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en el informe sobre riesgos y amenazas de los líderes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.

6. ATENCIÓN HUMANITARIA

Las medidas de asistencia y atención son complementarias a las de reparación¹³ e implican acciones adicionales a las de la política social, criterios de priorización y las características particulares, según las necesidades específicas de la población víctima del conflicto armado. Pese a las bondades que se derivan del principio de integralidad, por el que, además de resarcir el daño causado, las víctimas deben lograr estabilizarse en una situación socioeconómica mejor a la que tenían en el momento del hecho victimizante, el Estado colombiano aún no ha superado los retos de la implementación de la política de asistencia y reparación. En el lapso de seis años de vigencia de esta ley, el Gobierno nacional ha venido estructurando un modelo de atención con resultados aún muy incipientes en términos del impacto de reparación integral del 15% de la población colombiana reconocida como víctima del conflicto armado.

A partir de 2015, después de haber intentado varias estrategias, el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de la situación de

13 Parágrafo 1, del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

vulnerabilidad le permite a la UARIV focalizar los hogares sujetos de esta asistencia. Durante 2016 sobre esa medición se otorgó ayuda humanitaria cuyo resultado es examinado en este capítulo. Allí se exponen la ejecución presupuestal y cumplimiento de metas, la coordinación con los municipios para gestionar la ayuda inmediata y la gestión institucional para otorgar esta ayuda en 2016.

En los últimos tres años (2014-2016), el presupuesto asignado (comprometido) para la Atención Humanitaria se ha mantenido con pocas variaciones alrededor del 0.09% del PIB sin recuperar el nivel que logró entre 2011 y 2012 cuando con la expedición de la Ley llegó a 0.1%. No obstante, en 2016 solo el 65% de los recursos comprometidos en giros constituyó pagos efectivos a las víctimas; el restante 35% quedó pendiente como rezago presupuestal. También se destaca que un elevado 12% del total de recursos asignados se orienta al costo de la operación y de los servicios relacionados con ella. El capítulo relata las dificultades en la administración de los recursos por lo que no es clara la correspondencia entre el gasto presupuestal y lo que revelan los sistemas de información, lo cual impacta negativamente en la toma de decisiones para la prestación de la atención a la población.

En relación con las metas, la CSMLV ha observado la falta de consistencia entre los distintos instrumentos de planeación. Aunque se ha avanzado en este sentido, aún no se cuenta con indicadores únicos, metas ciertas y logros coherentes en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación.

Asimismo, con base en los resultados de seguimiento a la coordinación necesaria para la prestación de la ayuda humanitaria inmediata, se reconocen avances, pero se advierte que esta debe mantenerse hasta tanto la población desplazada requiera garantizar su mínimo vital en condiciones dignas.

Los resultados de la gestión durante 2016 indican que, pese a que el modelo de medición le permite a la UARIV aproximarse a la situación de los hogares, persisten debilidades en los procesos. Los registros no siempre se encuentran actualizados y las bases presentan algunas inconsistencias. Así, puede decirse que las recomendaciones de la CSMLV de avanzar en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de información funcionales que eviten la reiterada petición de soportes, no ha sido acatada del todo. También se presentan retrasos en la gestión institucional para la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, según la medición realizada. De acuerdo con la información entregada a la CGR, solo el 68% han sido notificados y no siempre la información es suministrada correctamente en los puntos de atención a las víctimas.

Otra deficiencia tiene que ver con los reintegros; se presentó un incremento sustancial, al pasar del 10% en 2014 al 18% en el 2016. Esto pese a la cantidad de recursos destinados a la operación para contactar a las víctimas. El valor total

de giros colocados fue de \$608.925.195.972, de los cuales presentaron cobro efectivo por \$506.825.660.350 que corresponde al 82%. Así, la UARIV reintegró el 18% del número total de ayudas (193.899 hogares), equivalentes al 16.7% del valor total (\$102.099.535.622).

Esta situación es aunada a no contar con la fijación de un monto mínimo de ayuda, por lo que se ubican recursos hasta por \$12 mil que resultan menores al costo del cobro, indica que la gestión institucional de la UARIV es insuficiente para cumplir a cabalidad con esta misión. No recibir información ni montos adecuados de ayuda incrementa aún más el estado de vulnerabilidad de las víctimas, si se tiene en cuenta, entre otros aspectos, los gastos en que incurrir (pago de transporte, llamadas telefónicas, etc.), para conocer el estado de la solicitud de la ayuda humanitaria.

Conclusiones

1. Este modelo de atención desarrollado a lo largo de los seis años tiene resultados aún incipientes, en términos del impacto de reparación integral para cerca del 15% de la población colombiana reconocida como víctima del conflicto armado, pero focaliza a la población para el otorgamiento de la ayuda humanitaria.
2. Entre 2014 y 2016, el presupuesto asignado (compromiso) a la atención humanitaria se ha mantenido con pocas variaciones alrededor del 0.09% del PIB sin recuperar el nivel que logró entre 2011 y 2012 cuando, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, llegó a 0.1%.
3. A diferencia de los años anteriores, en 2016 se registró un importante rezago presupuestal. El 88% de los recursos comprometidos constituyó giros para la población víctima por concepto de ayuda humanitaria pero solo el 65% de estos se convirtió en pago efectivo. El rezago afectó a la población desplazada que absorbe el mayor volumen de recursos (98,5% del total de lo comprometido). Cerca del 1.1 % se gasta en hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado y poco menos del 0,5% para prestar el apoyo subsidiario a la ayuda inmediata a las entidades territoriales.
4. Pese a las mejoras en planeación, aún no se cuenta con indicadores únicos, metas ciertas y logros coherentes en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación.
5. En cuanto a la gestión, la medición de subsistencia mínima registra una aproximación a la situación de los hogares, pero persisten debilidades porque los registros no siempre se encuentran actualizados y las bases presentan algunos datos inconsistentes; además, aún no se cuenta con el protocolo para adoptar el procedimiento administrativo para reconocer

la manifestación voluntaria de las víctimas que consideren no tener carencias en subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad. También se encontró rezago en la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, según la medición realizada.

Recomendaciones

1. A la UARIV, medir el impacto del modelo de medición en términos del acceso al derecho del mínimo vital, para determinar si se avanza en el goce efectivo del derecho con la adopción del modelo, o si, por el contrario el modelo profundiza la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.
2. Al Gobierno nacional, elaborar una mejor planeación financiera para superar las deficiencias del Plan formulado en los Conpes 3712 y 3726, a través de la estabilidad del registro, la focalización de la población y los resultados de la evaluación del impacto.
3. A la Unidad para las Víctimas, mejorar el proceso anual de planeación de la gestión de manera que se ejecuten cabalmente los recursos asignados a este componente de la política.
4. A la Unidad para las Víctimas, mejorar los indicadores, la consistencia en las metas y el registro del seguimiento en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación.
5. A la Unidad para las Víctimas, hacer un mayor esfuerzo para mejorar el funcionamiento de sus distintos sistemas de información, de manera que cumplan con los propósitos legales de la Red Nacional de Información y constituyan una base confiable para la toma de decisiones tanto de gestión como de política.

7. BALANCE DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL

La rehabilitación psicosocial de las víctimas del conflicto armado en el país es un componente fundamental para la reparación integral y transformadora propuesta en la implementación de la Ley 1448 de 2011. De igual forma, los procesos de atención psicosocial aportan decididamente en la construcción de la reconciliación nacional en el marco del desarrollo del Acuerdo Final. En este sentido, el Estado colombiano debe aunar esfuerzos para el resarcimiento de las afectaciones psicológicas, sociales y emocionales de las personas y trabajar en vía de la preparación de la sociedad para enfrentar los procesos de perdón, reconciliación y construcción de ciudadanía.

Por lo expuesto, la CSMLV consideró central realizar un balance de la aplicación de los programas de atención psicosocial a las víctimas del país y desarrolló un ejercicio de análisis de dichos programas que tuvo en cuenta las siguientes estrategias metodológicas: a) comparación entre los criterios para evaluar los programas de atención psicosocial planteados por Carlos Martín Beristain y desarrollo del PAPSIVI y ERE; b) medición de la escala de resiliencia de Wagnild y Young aplicada a las personas que participaron en cada uno de los programas comparados con un grupo control; c) medición de las habilidades de afrontamiento de las personas que participaron en cada uno de los programas comparados con un grupo control a través de la aplicación de del Cuestionario del Afrontamiento del Estrés (CAE)¹⁴; d) aplicación de una entrevista estructurada a personas víctimas sobre su percepción de los programas de atención psicosocial; e) realización de grupos focales en los que participaron víctimas que se beneficiaron de los dos programas PAPSIVI y ERE y el grupo control; f) conversatorio realizado sobre los retos y perspectivas de la atención psicosocial en Colombia.

Carlos Martín Beristain realizó una reflexión sobre los enfoques y modelos de atención psicosocial en el contexto del conflicto sociopolítico colombiano en 2009, estableciendo los elementos mínimos que debía contener todo programa de atención psicosocial a víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos, tales como especificidad del programa, cobertura material suficiente del conjunto de víctimas, definición de metas puntuales a corto y mediano plazo, entre otras, cada uno de estos criterios fueron tenidos en cuenta para analizar los programas estatales existentes.

Con respecto a la escala de resiliencia, es importante señalar que en el campo de la salud mental, se utiliza como una hipótesis explicativa de la conducta saludable en condiciones de adversidad o alto riesgo (Fergus y Zimmerman, 2005), (Villalta, 2010); en esta pueden confluir una serie de factores y elementos que se combinan o que provienen de las características de la persona y del contexto en el que la persona se desenvuelve para superar las situaciones adversas que se le presentan en la vida. De acuerdo con los lineamientos del PAPSIVI, la resiliencia es un concepto útil en el marco de la atención psicosocial que, por un lado, incluye el reconocimiento de los daños y, por otro, se orienta a la activación de esos recursos y estrategias que permitan reconstruir opciones dignas y adecuadas a las expectativas de las personas que han sido victimizadas. En este sentido, la CSML realizó una medición inicial de los factores resiliencia en personas víctimas del conflicto armado.

De igual manera, el concepto de afrontamiento está íntimamente ligado al de resiliencia, es la capacidad o característica de la persona para sobreponerse a

14 Tanto la escala de resiliencia como el cuestionario de estrés, fueron técnicas seleccionadas a partir de la revisión de la literatura sobre el tema y de las recomendaciones realizadas por parte del área de psicometría del departamento de psicología de la Universidad Nacional de Colombia.

situaciones adversas; además se relaciona con los recursos utilizados para sobreponerse a esas situaciones. Este es la forma como un individuo e incluso una comunidad responde a una situación adversa que amenaza su tranquilidad y seguridad, también puede ser entendido como la búsqueda por alcanzar un equilibrio de tal suerte que el individuo continúa con su vida normal mientras afronta la situación amenazante. Las personas resilientes poseen una gran capacidad de adaptación y flexibilidad para hacer frente a las problemáticas y a las situaciones adversas que se presentan en la vida.

Para CSMLV es fundamental conocer la percepción de las víctimas respecto a su proceso de rehabilitación psicosocial y la atención estatal dirigida a este tipo de resarcimiento. En adelante se presentan las principales conclusiones extraídas de la aplicación de estos instrumentos y las escalas señalados.

Conclusiones

1. La CSMLV reconoce los avances en el diseño e implementación del PAPSIVI y la ERE como modelos de intervención psicosocial a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, considera que existen debilidades en: a) desarticulación de dichas estrategias con las demás medidas de reparación integral a las víctimas; b) financiamiento a largo plazo de los programas de atención psicosocial; c) cobertura de los programas en relación con el número de víctimas del conflicto armado en el país; d) desarticulación de la atención psicosocial desde lo familiar y lo comunitario y el modelo de intervención individualizado del actual sistema de salud; e) falta de involucramiento de los entes territoriales para fortalecer los procesos de atención psicosocial; f) diseño de indicadores de impacto y las evaluaciones de tipo cualitativo que permitan el ajuste de los modelos de intervención.
2. Respecto a la capacidad de resiliencia de las víctimas del conflicto armado encuestadas se pudo concluir que, contrario a lo esperado, aquellas que no participaron en ninguna estrategia de atención psicosocial reportaron resultados más altos en la escala de resiliencia. Adicionalmente, el rango etario con mayor capacidad de resiliencia fue el de las personas en edad adulta (27 a 59 años), debido a que en esta etapa vital existe un proceso de consolidación del proyecto de vida y mayores recursos sociales que les permiten recuperarse de la adversidad. Finalmente, no se encontraron diferencias notables en la escala de resiliencia de acuerdo al género.
3. Al aplicar el cuestionario de afrontamiento del estrés a víctimas que participaron en el PAPSIVI, la ERE y a aquellas que hacen parte del grupo de control, se encontró que, en los tres casos, la estrategia de afrontamiento más utilizada es acudir a eventos o ritos religiosos. Respecto a los demás mecanismos de afrontamiento tales como

focalización en el problema, evitación, focalización en la solución del problema, expresión emocional abierta y búsqueda de apoyo social, contrario a lo esperado no se encontraron diferencias significativas entre las víctimas que fueron intervenidos en los programas de atención psicosocial y el grupo control.

4. Según la percepción de las víctimas: a) la atención psicosocial debe ser una medida relevante de reparación; b) aunque la mayor parte de las víctimas consideran que el ámbito más afectado por el conflicto fue su familia, al mismo tiempo, evaluar los ámbitos en los que los programas de atención psicosocial tuvieron impacto; en este sentido, el familiar fue el de menor intervención; c) más de las mitad de las víctimas encuestadas consideró que el número de sesiones de los programas no habían sido suficientes para superar sus afectaciones; d) la mayor parte de las víctimas consideró que su dolor se había mitigado gracias a los programas; y e) las víctimas que participaron en la ERE reportaron un mayor promedio en la mejoría de los síntomas de sus afectaciones emocionales y psicológicas.
5. De acuerdo con lo expresado por la mesa psicosocial, se hace necesario un reajuste a las estrategias de atención psicosocial contando con la participación activa de los diferentes espacios y organizaciones que han venido trabajando y aportando lecciones y aprendizajes en materia de atención psicosocial a las víctimas. De igual forma, es necesario fortalecer y especializar la arquitectura institucional para la atención psicosocial, así como garantizar los recursos presupuestales para asegurar la sostenibilidad de los programas.

Recomendaciones

1. Al Gobierno nacional, garantizar los recursos presupuestales para la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado; ampliar la cobertura de los programas; articular las diferentes medidas de reparación integral a las acciones realizadas para la atención psicosocial; promover la capacitación de líderes sociales y comunitarios como agentes de atención psicosocial; diseñar indicadores de impacto de la intervención psicosocial a víctimas y realizar estudios dirigidos a recoger insumos que aporten al ajuste de las estrategias de atención.
2. A las administraciones departamentales y municipales, priorizar la atención psicosocial a las víctimas e incorporar el enfoque psicosocial en cada una de las acciones realizadas en el marco de la asistencia y la reparación integral, así como garantizar recursos que aúnen esfuerzos para fortalecer las estrategias de atención psicosocial.

3. Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, garantizar la participación de las organizaciones sociales, espacios de participación y víctimas de conflicto armado para ajustar y mejorar las estrategias de atención psicosocial existentes, teniendo en cuenta sus aportes y necesidades expresadas.

8. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011

Entre las medidas de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado que mayores retos plantean al Estado colombiano de cara a la implementación del Acuerdo Final, se encuentra la indemnización administrativa. Por tratarse de un instrumento de política creado mucho antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, cuya continuidad es requerida, en los términos sugeridos por estudios recientes¹⁵.

La indemnización es una de las medidas de reparación integral a cargo del Estado colombiano para compensar económicamente a las víctimas por los hechos sufridos con ocasión del conflicto armado y tiene como fin contribuir al fortalecimiento o reconstrucción de sus proyectos de vida. En este sentido, este componente de reparación se materializa por dos vías, la administrativa y/o la vía judicial, se entrega de manera individual y colectiva.

El capítulo presenta una evaluación del avance en el componente de indemnización individual. En una primera sección, puntualiza temas normativos y procedimentales que inciden en los resultados presentados en la segunda sección. En virtud de las disposiciones transitorias del Decreto 4800 (art. 155), las víctimas con indemnización en el marco de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008 tienen prioridad en su otorgamiento y el proceso se rige por dicho reglamento. Ello explica que aún en 2016 se hayan dado indemnizaciones bajo estos marcos normativos.

En efecto, entre 2009 y 2016, del total del valor de indemnizaciones (\$4.3 billones de 2016), el 67% se destinó a la atención de solicitudes hechas bajo el Decreto 1290 de 2008, el 32% para las de Ley 1448 de 2011 y el 1.3% para las correspondientes a Ley 418 de 1997. Esto se relaciona con el hecho de que la mayor cobertura la hayan tenido las víctimas indirectas de *homicidio*: 54.4% del total de indemnizaciones otorgadas (668.603 indemnizaciones a 630.279 víctimas del conflicto armado) y el 57.7% del valor citado.

15 ANIF, Fasecolda. Dividendos, costos y beneficios del proceso de paz. Octubre 2016.

En el mismo lapso, debieron reintegrarse 53.038 indemnizaciones de 49.863 beneficiarios y devolverse al banco cinco más¹⁶, de las cuales, cuatro corresponden a beneficiarios que ya han obtenido otra indemnización; de manera que en realidad se han indemnizado 580.415 víctimas, a quienes se les han suministrado 615.560 indemnizaciones. En estos resultados, es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557, otorgadas entre 2009 y 2012, que corresponden a 9.081 beneficiarios; de estos, 8.006 no han recibido otra indemnización. La CSMLV recomienda dar prioridad a estos casos. A estos valores deben adicionarse los pagos realizados por Justicia y Paz que durante el período 2012-2016 ascienden a la suma de \$99 mil millones.

De acuerdo con los cálculos realizados por el Gobierno nacional y presentados a la Corte Constitucional en el informe de octubre de 2015, el costo de las indemnizaciones por desplazamiento forzado entre 2016 y 2021 ascendería a \$26.7 billones, este monto sería desembolsado a cerca de 1.780.000 hogares desplazados por la violencia interna. Estas cifras muestran cuán grande es el rezago de la política pública de indemnización administrativa a la población víctima del conflicto armado.

El capítulo también indaga acerca de la aplicación de los criterios de priorización. Se encuentra que estos hasta ahora se empiezan a aplicar pero se registra un avance, por coincidencia, con las indemnizaciones otorgadas, ya que la mayor cobertura la tienen connacionales. El 66,2% de los connacionales incluidos en el RUV, por otros hechos victimizantes y el 54,9% de los incluidos por desplazamiento ya fueron indemnizados. En el caso de personas adultos mayores, si bien se ha avanzado un poco más en el pago de indemnización de quienes están incluidos por hechos distintos al desplazamiento forzado (16.39%), los desplazados con esta condición registran un rezago mucho más significativo: todavía debe priorizarse al 95% de esta población. De manera similar se presenta con la población LGTBI y con la de discapacidad. Para los hechos de homicidio y desaparición forzada el avance se relaciona con la priorización de los regímenes anteriores a la Ley 1448 de 2011. Es preocupante el rezago de la indemnización para quienes han sufrido accidentes por minas antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), pues apenas se ha cubierto al 3.25% de la población incluida en el RUV con esta condición.

En cuanto al acompañamiento, se reconoce que hay un esfuerzo, pero bastante limitado si se tiene en cuenta que la cobertura de los talleres no supera el 12% de los beneficiarios de indemnización y que el hecho de que asistan a una capacitación no garantiza el éxito en el propósito de lograr una inversión productiva de los

16 La base de datos de indemnizaciones suministrada a la CGR trae siete categorías en la variable “Estado en Banco”, a saber: 1. Abonado; 2. Cobrado; 3. Devuelto DTN; 4. En Banco; 5. En revisión; 6. Encargo Fiduciario; 7. Reintegrado. Para efectos de contabilizar el otorgamiento, la CGR adicionó los valores de las categorías 1, 2, 4, y 5, en la segunda y tercera columna de la Tabla 2, en el entendido que estos valores han significado erogaciones efectivas. No obstante, debe advertirse que es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557.

recursos de indemnización de manera que les permita estabilizar su situación socioeconómica, por esta vía, reducir la dependencia asistencialista del Estado. La CSMLV recomienda que, con base en su rol de coordinador, la UARIV diseñe una estrategia más efectiva para vincular a las víctimas indemnizadas a la oferta de proyectos productivos del Estado.

Conclusiones

1. Entre el 2009 y 2016 se han pagado 615.560 indemnizaciones a 580.415 víctimas cuyo costo ascendió a \$4.3 billones. Sobre estas cifras, la CSMLV advierte que es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557, otorgadas entre 2009 y 2012, las cuales corresponden a 9.081 beneficiarios; de estos, 8.006 no han recibido otra indemnización.
2. Los hechos en los que se ha logrado una mayor cobertura en el acceso a la indemnización son desaparición forzada (33%) y homicidio (30.5%), seguidos de los delitos contra la libertad sexual (29.3%), mientras que el mayor rezago se registra en desplazamiento forzado y tortura ya que la población por atender es cercana al 98%. Estos resultados están asociados a la prioridad dada a las solicitudes bajo los esquemas normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008).
3. Los pagos realizados por Justicia y Paz durante el período 2012-2016 ascienden a la suma de \$99 mil millones; cerca del 90% de estos recursos provienen del PrGN; 7.5% corresponde a recursos entregado por los postulados y 3% del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO). Así, no se materializó la expectativa del aporte que harían los postulados de Justicia y Paz y la reparación de las víctimas impuesta por los jueces, al igual que la administrativa se financia con recursos del PrGN.
4. El esfuerzo fiscal para la indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto a la necesidad. De acuerdo con los resultados, cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a este derecho, siendo la población desplazada la más perjudicada con el rezago; 97% del total de víctimas incluidas en el RUV se encuentra a la espera de recibir indemnización. También se requiere mayor esfuerzo administrativo para reducir el nivel de reintegros cuya tendencia ha aumentado en los dos últimos años y se encuentra en cerca del 6% del total indemnizado.
5. Los resultados muestran que hasta ahora hay una coincidencia entre los criterios de priorización y la población indemnizada que ha sido más favorable para los connacionales y para las víctimas indirectas de homicidio y desaparición forzada. Sin embargo, solo hasta 2016 se

empezó a implementar un procedimiento para aplicar los criterios de priorización, esto se refleja en un fuerte rezago en la población mayor de 70 años, personas con discapacidad y quienes han sufrido accidentes por minas antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) o artefactos explosivos improvisados (AEI).

6. La UARIV ha hecho un esfuerzo por implementar el acompañamiento a la adecuada inversión de los recursos de indemnización. No obstante, este es insuficiente por la escasa cobertura debido a que la estrategia se ha orientado a talleres de capacitación, que incluyen cursos financieros.
7. Las bases de datos del RUV e indemnizaciones adolecen de inconsistencias en algunos datos de un buen número de variables importantes para el seguimiento y, más aún, para la toma de decisiones. Las deficiencias encontradas por la CGR dificultan el análisis y generan incertidumbre sobre la integridad y coherencia de la información; además, impiden obtener estadísticas confiables e implican riesgos en la asignación de recursos para la entrega de la medida de reparación integral a las víctimas.

Recomendaciones

1. Al Gobierno nacional, diseñar e implementar una estrategia para mejorar la cobertura en el acceso a la medida de indemnización. La implementación del Acuerdo Final en materia de víctimas debe priorizar el rezago en materia de reparación. Los problemas financieros de este componente exigen mejor planeación del gasto y claridad en las fuentes de los recursos.
2. A la Unidad para las Víctimas, dar prioridad a los casos que por encontrarse en revisión no han permitido a los beneficiarios acceder a la medida de indemnización.
3. A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia que se les dé a las víctimas información sobre su situación cuando tengan condiciones para iniciar la ruta de reparación, por los resultados de la medición de subsistencia mínima (SSM) y superación de la situación de vulnerabilidad (SSV).
4. A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de comunicación con las víctimas, para indicarles que el pago de la indemnización se hará gradualmente, según los recursos disponibles y la priorización establecida en las normas citadas.
5. A la Unidad para las Víctimas, coordinar acciones con las demás entidades gubernamentales para que, a través de una estrategia más efectiva,

logren vincular a las víctimas indemnizadas a la oferta de proyectos productivos del Estado con el fin de mejorar el acompañamiento para el uso de adecuado de los recursos de indemnización. Por esta vía se puede propender a la estabilización de la situación socioeconómica de las víctimas.

9. REPARACIÓN COLECTIVA

El desarrollo de los procesos de reparación colectiva es una de las contribuciones más importantes para la construcción de la paz desde los territorios, y la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad; a su vez representa un aporte para la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

En esta oportunidad, la CSMLV realizó un análisis detallado de los seis casos de reparación colectiva, iniciados bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), ya que posteriormente con la expedición de la Ley 1448 de 2011 fueron asumidos por la UARIV. Estos casos son: El Salado, El Tigre, La Gabarra, Universidad de Córdoba, La Libertad y Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC). Se encontró que algunos de estos PIRC presentan obstáculos en su implementación, los cuales obedecen en su mayoría a la falta de articulación en el momento de la formulación del Plan con las entidades responsables del cumplimiento de las medidas. La misma situación se presenta con los PIRC que hasta el momento se han formulado correspondientes a los sujetos reparación colectiva no étnicos con incidencia nacional.

De igual manera, es pertinente resaltar el seguimiento que se encuentra realizando la PGN y la Defensoría del Pueblo en las comunidades de Las Palmas, Bajo Grande, Mampuján, La Alta Montaña y El Salado, ubicadas en los Montes de María, las cuales son sujetos de reparación colectiva y las de las comunidades que se encuentran implementando planes de retorno. De este seguimiento se tiene un balance parcial ya que se han presentado dificultades en la implementación tanto de los planes de retorno como de los planes de reparación colectiva.

Le preocupa a la Comisión que de los 522 sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV con corte a 31 de mayo de 2017, ninguno ha finalizado su proceso de reparación. Lo mismo ocurre con los seis casos iniciados por la CNRR, después de más de 7 años de haber iniciado la ruta, ninguno de los PIRC ha culminado su implementación. Al respecto, la UARIV reporta que se tiene como meta finalizar el proceso de reparación colectiva de 47 sujetos en 2017. Sin embargo, algunos de los planes que corresponden a estos 47 sujetos deben ser ajustados. Es el caso del PIRC de la Universidad de Córdoba¹⁷.

17 Este sujeto de reparación colectiva inició la implementación de su plan en marzo de 2013. Resolución 182 de 8 de marzo de 2013. Expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. “Por la cual se aprueba el Plan de Reparación Colectiva de la Universidad de Córdoba”.

Adicionalmente, frente a la formulación e implementación de los PIRC, la UARIV¹⁸ informó que, el ajuste de los planes de reparación se debe realizar, porque a pesar de haber sido aprobados, algunas de las medidas contenidas en ellos desbordan las capacidades institucionales y no pueden materializarse. Lo que ha generado demoras superiores a tres años en su implementación, dificultades en la articulación con algunas entidades y ha generado falsas expectativas a los sujetos de reparación frente a las medidas que fueron aprobadas.

Esta situación refleja que algunas medidas no fueron concertadas con las entidades responsables de su materialización en el momento de su formulación. Esta dificultad se acentúa en el territorio en donde la articulación con entidades del nivel nacional es más difícil. Por lo que se han identificado PIRC que, a pesar de haber sido aprobado en los Comités de Justicia Transicional, contienen medidas que en la práctica no se pueden implementar.

La CSMLV recuerda que el Acuerdo Final es una oportunidad para optimizar la estrategia de ajuste de los PIRC si se tiene en cuenta que el punto 5.1.3.3.3 contempla que los PIRC deben ser fortalecidos por el Gobierno nacional. Además, deben incluir el enfoque de género y estar dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos y otros, teniendo como fin la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Para esto, el gobierno deberá hacer los ajustes y reformas necesarias para garantizar la participación de las víctimas, individual y colectivamente consideradas, y la no repetición de lo ocurrido¹⁹. Además contempla la articulación que deben tener los planes de reparación colectiva con los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET)²⁰, que justamente busca brindar garantías de acceso a bienes y servicios de la población víctima del conflicto para avanzar en la transformación de sus condiciones de vida. Se identificó que de los 103 procesos –no étnicos– en fase de implementación, 83 se están desarrollando en municipios priorizados.

Conclusiones

1. Existen fallas en la fase de formulación de los planes de reparación colectiva tanto territoriales como nacionales, relacionadas con la falta articulación de las entidades responsables de las medidas que se aprueban en los PIRC.
2. La Unidad para las Víctimas no tiene mecanismos efectivos para ejercer su rol de coordinador del programa de reparación colectiva, esto se

18 Visita administrativa realizada por el PGN el 8 de junio de 2017, a la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV.

19 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5.1.3.3.3. noviembre 24 de 2016. p. 181.

20 *Ibíd.* Punto: 5.1.3.3.2. p. 179.

refleja en que no garantiza el concurso de las entidades del nivel nacional y territorial en la ejecución de los planes de reparación colectiva. En la medida en que no se ha vinculado a las entidades competentes desde la formulación y aprobación de los planes de reparación colectiva, estos exceden las capacidades institucionales, por cuanto las medidas formuladas no han sido aprobadas por las entidades involucradas.

3. No existe caracterización de 522 sujetos de reparación colectiva que se encuentran incluidos en el RUV. Así como tampoco de los miembros que conforman los sujetos colectivos. Esto dificulta que la oferta institucional pueda ser dirigida de manera adecuada a los sujetos.
4. La participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva no es efectiva. En tanto que se ha evidenciado que su participación se reduce a la socialización de los proyectos que han sido elaborados previamente por equipos técnicos.

Recomendaciones

1. A la Unidad para las Víctimas, generar un protocolo de participación para los sujetos colectivos y las instituciones que se haga efectivo tanto en la formulación, como en el ajuste de los PIRC respecto de los cuales no ha podido culminar su implementación. Se deben asignar de manera clara las responsabilidades y competencias de las instituciones, de conformidad con su naturaleza y mandato.
2. Al Gobierno nacional, otorgar a la Unidad para las Víctimas el estatus político y jurídico necesario para coordinar y dar lineamientos vinculantes a las demás entidades del Estado.
3. A la Unidad para las Víctimas, adelantar la caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman. Esta debe actualizarse anualmente de la manera articulada con los Comités de Impulso.
4. A la Unidad para las Víctimas, propender por la participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva no se reduzca a una socialización. Los proyectos productivos que hagan parte de los planes deben ser concertados con la comunidad y tener en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.

10. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Corte Constitucional en Sentencia T-679 de 2015 exhortó a la UAEGRTD, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno nacional, procediera a elaborar un Plan Estratégico Institucional de Restitución de Tierras (PEIRT) en el cual se incorporaran “los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011”. Este fallo fue expedido como consecuencia de la interposición de una acción de tutela en la que la accionante consideró vulnerados, por parte de la UAEGRTD, los derechos fundamentales a la vida, restitución de tierras, vida digna, vivienda y mínimo vital. Adicionalmente, la accionante sostuvo que tenía setenta años de edad, motivo por el cual no podía esperar hasta el 2021.

En las consideraciones de la Sentencia, la Corte Constitucional recalcó algunas subreglas aplicables a los casos relacionados con el derecho a la restitución de tierras, entre las que se destacan: (i) este proceso no puede quedar indefinido en el tiempo; (ii) la Unidad de Restitución de Tierras tiene que responder a las reclamaciones con razones fácticas, no solo con jurisprudencia; (iii) la micro- y macrofocalización no pueden justificar la inactividad del Estado; (iv) el Gobierno debe diseñar e implementar un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras; y, v) cuando sea imposible el restablecimiento de los derechos sobre la tierra se deben adoptar alternativas como la indemnización y/o compensación de derechos.

La CSML realizó un análisis de dicho plan, concluyendo que el proceso de restitución de tierras va más allá de la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); por ello, el PEIRT en los términos en que fue expedido cumple de forma parcial el mandato de la Corte Constitucional en la medida en que se limita a realizar el diagnóstico institucional e identificar factores críticos únicamente frente a las entidades relacionadas con la etapa administrativa y su objetivo se circunscribe a gestionar las solicitudes de inscripción al RTDAF, en sí, no define la manera como se va a llevar a cabo la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto en la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

El PEIRT no presenta soluciones o alternativas frente a aquellas solicitudes ubicadas en municipios con condiciones difíciles de seguridad ya que, posiblemente, no van a ser atendidas al 2021 ante la imposibilidad de microfocalizar, supeditándose a que se logre la microfocalización y a que la Fuerza Pública implemente estrategias, cuando las mismas deberían constar en el texto mismo del PEIRT. Adicionalmente, no contempla planteamiento alguno frente al estimativo del esfuerzo fiscal requerido para operar la restitución o su equivalente o su compensación económica, lo que a la postre puede impedir la garantía del goce efectivo de los derechos de los solicitantes de restitución.

Por otra parte, es importante subrayar que el proceso de restitución de tierras es mixto porque se adelanta por la UAEGRTD en la etapa administrativa, esta recibe y tramita las reclamaciones de restitución; luego se resuelven en la etapa judicial, ante los Jueces y Magistrados Especializados. Sin embargo, para la elaboración del PEIRT no hubo un ejercicio de interacción con la Rama Judicial a efectos de definir e incluir los posibles cuellos de botella que la afectan; las acciones a adoptar para su realización; además, los recursos comprometidos y requeridos. Es decir, no se adoptaron medidas de coordinación entre la Rama Judicial y la Rama Ejecutiva tendientes a crear la planificación concertada para una mejor gestión de los procesos.

Los planes de desarrollo con enfoque territorial y la restitución de tierras

Con base en los criterios de priorización²¹, definidos en el Acuerdo Final, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) definió en conjunto 170 municipios reunidos en 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Las características socioeconómicas presentes en cada uno de los municipios priorizados son importantes cuando se defina el tipo de intervención y los roles y las responsabilidades de cada uno de los actores, de ahí la necesidad de realizar una aproximación, con énfasis en la restitución de tierras, para tener de esta manera, una visión de los 170 municipios y 16 PDET.

Para ello, la CGR construyó un Indicador Sintético de Ruralidad, midió la capacidad fiscal con base en el valor agregado per cápita y el recaudo fiscal por habitante, así como los niveles pobreza. Con base en lo anterior se caracterizaron los 170 municipios y los 16 PDET. Entre los aspectos a destacar, además de la heterogeneidad existente entre los municipios como al interior de los PDET, se destacan: alto nivel de ruralidad, altos niveles de pobreza, una baja capacidad fiscal.

Una de las intervenciones públicas importantes, a efecto de cumplir con la meta de formalización de la propiedad en los PDET (A. F., 14), está asociada con el proceso de restitución de tierras que se lleve a cabo en las áreas definidas en el artículo 3° del Decreto 893; de ahí, la necesidad de impulsar el proceso de restitución de tierras como parte integrante de los PDET en los municipios definidos en el Decreto 893 de 2017.

Con base en la información suministrada por la UAEGRTD, a 31 de diciembre de 2016 el número de solicitudes en los 16 PDET y 170 municipios definidos en el Decreto, permite afirmar que, de las 100.158 solicitudes presentadas, cerca de 49 mil (49%) se encuentran localizadas en estas áreas. De estas, 21.247 están en las zonas microfocalizadas y 28.241 solicitudes (57%) se encuentran en zonas no

21 Los criterios de priorización son: i) los niveles de pobreza; ii) el grado de afectación del conflicto armado interno; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

microfocalizadas. Esta caracterización implica la necesidad de mayores esfuerzos estatales en el avance de los procesos de restitución de tierras, el mejoramiento de las condiciones de seguridad en estos territorios y la armonización de las acciones y orientaciones de los PDET y la restitución.

Conclusiones

1. La CSMLV considera que el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras se limitó a realizar el diagnóstico institucional e identificar los factores críticos únicamente frente a las entidades relacionadas con la etapa administrativa y su objetivo se circunscribió de manera exclusiva a la gestión de las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de esta manera, cumple de forma parcial con el mandato de la Corte Constitucional.
2. Para la CSMLV la exhortación de la Corte Constitucional es una oportunidad para que de manera coordinada con las Ramas Judicial y Ejecutiva elaboren un Plan Estratégico Integral que hagan efectivo el proceso de restitución de tierras en cada una de sus etapas.
3. Dada la dinámica que implica el proceso de restitución de tierras, el PEIRT debe tener seguimiento periódico, con el fin de realizar los ajustes que se requieran conforme a las diferentes eventualidades. Si bien, la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 no hizo una mención expresa sobre los organismos encargados del seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico, la CSMLV realizará dicho ejercicio, no solo al PEIRT sino al que se esboce entre el Ejecutivo (etapa administrativa) y la Rama Judicial (etapa judicial) para verificar el cumplimiento de las acciones y las metas por parte de cada uno en el proceso de restitución de tierras y la garantía del goce efectivo de derechos.
4. La tierra en las áreas de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es un bien fundamental para mejorar la calidad de vida de la población, tal y como sucede en la mayoría de municipios altamente rurales, de ahí que esta sea una oportunidad para que se impulse el proceso de restitución de tierras, entendiendo que buena parte de este estará supeditado a las condiciones de seguridad, que se espera, puedan mejorar en la medida de que se trata de zonas donde actuaban las FARC. Lo anterior implica que dichos elementos sean tenidos en cuenta en la planeación de la UAEGRTD para ajustar el PEIRT a los nuevos escenarios.

Recomendaciones

1. Al Gobierno nacional, dado que se esperaría que, en los años siguientes, un buen número de solicitudes de restitución superen la etapa

administrativa y hagan tránsito a la etapa judicial, incluir en el PEIRT una estrategia de articulación con la Rama Judicial a fin de cumplir, durante la vigencia de la ley, con el objetivo principal de devolver toda la tierra abandonada o despojada en el marco del conflicto armado a sus legítimos dueños. Asimismo, incluir en el PEIRT los posibles cuellos de botella que afectan el proceso en esta etapa; las acciones y estrategias a adoptar para su superación; el presupuesto comprometido y requerido para ello, entre otros.

2. Al Gobierno nacional, generar soluciones, estrategias o alternativas concretas encaminadas a resolver la situación de las solicitudes ubicadas en aquellas zonas que por sus condiciones de seguridad no logren ser microfocalizadas en 2021, así ello implique proponer ajustes normativos.
3. Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, se expida una norma con carácter de ley dirigida al reconocimiento de medidas de atención a favor de segundos ocupantes, de tal suerte que los despachos judiciales tengan herramientas sólidas para destrabar la problemática que hasta ahora ha surgido de este vacío normativo.
4. A la Unidad de Restitución de Tierras, generar acciones y estrategias de articulación con la Agencia Nacional de Tierras con el fin de recopilar la información necesaria para avanzar en la identificación de baldíos concernientes a las solicitudes de restitución; en especial las tierras baldías en las áreas de los PDET para de esta forma otorgar seguridad jurídica a través de la formalización, por lo tanto, producir un impacto positivo en el desarrollo económico integral de las comunidades.

11. INVESTIGACIONES FISCALES EN EL SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 la Contraloría General de la República, mediante resoluciones orgánicas 6486 del 21 de febrero de 2012 y 6898 del 7 de diciembre de 2012, conformó el equipo para el seguimiento al diseño e implementación de la citada ley. Hasta la fecha, este equipo de trabajo, en coordinación con la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario ha realizado 59 ejercicios de control fiscal que corresponden a once auditorías y 48 actuaciones especiales²².

1. En el desarrollo de dichos ejercicios, se detectaron 1.371 hallazgos de tipo administrativo; en 24 de ellos se determinó un posible detrimento

²² Las actuaciones especiales son ejercicios de control que no se refieren a una entidad específicamente sino a un asunto de interés para el control fiscal. En el caso que ocupa este informe, tales actuaciones se han definido en virtud de la necesidad de seguimiento a componentes específicos de la Ley 1448 de 2011.

patrimonial que asciende a \$27,6 mil millones, por lo que se les dio alcance fiscal. En 249 hallazgos se observaron conductas disciplinables y en siete más, conductas penales. Además, sobre otros seis se sugirió realizar indagación preliminar.

2. Los hallazgos se han dirigido a la UARIV, a la UAEGRTD, al MVCT - Fonvivienda, al MADR, al BAC, al Ministerio de Trabajo, al DPS, al SENA, al IGAC, al Incoder, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al CNMH y, en el nivel territorial, a 22 municipios y doce gobernaciones. Estas entidades pertenecen al SNARIV y en consecuencia tienen responsabilidades en la implementación de los componentes de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
3. En otras actuaciones se profirieron fallos con responsabilidad fiscal por \$677.391.213, en entidades del SNARIV, por proyectos de vivienda de interés social en donde es posible que haya, dentro de los beneficiarios, víctimas del conflicto armado.

12. INVESTIGACIONES Y SANCIONES DISCIPLINARIAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS COMO GARANTÍA DE NO REPETICIÓN

A continuación, se presentan las cifras generales obtenidas del cruce de los distintos sistemas de información institucional de la Procuraduría General de la Nación. Dicho reporte arrojó que desde 2011 se han iniciado 325 pesquisas formales en contra de funcionarios públicos por la atención, asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado²³.

1. Al verificar el estado de dichos procesos, 107 se encuentran en indagación preliminar, 31 en investigación disciplinaria, 157 fueron archivados, en 17 casos se profirió fallo absolutorio, así como en 13 se profirieron fallos sancionatorios en primera instancia de los cuales 2 fueron revocados en el trámite de apelación.
2. A la fecha se encuentran vinculados a las investigaciones en curso, 58 Alcaldes, 7 Concejales, 11 Personeros, 20 Gobernadores, 2 Directores Técnicos de la UARIV, 3 miembros del Ejército Nacional, 1 de la Policía Nacional, 1 Inspector de Policía, y 3 secretarios de gobierno. Está pendiente por establecerse la vinculación de 27 funcionarios de distintos niveles de gobierno, es preciso aclarar que en un proceso pueden estar vinculados varios funcionarios públicos.

23 Es importante resaltar que a la Procuraduría General de la Nación llegan muchas quejas e informaciones que no dan lugar actuaciones de tipo disciplinario y que son abordadas desde la función preventiva y/o de intervención judicial, actuaciones que no se dan cuenta en el presente informe.

3. La PGN ha sancionado 377 miembros de la fuerza pública, quienes han incurrido en falta gravísima y cuyo reproche disciplinario constituye una garantía de no repetición de conformidad con el literal c) del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, el cual prevé la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A estos miembros de la fuerza pública se les sancionó por haber participado en las conductas de homicidio en persona protegida (345), por desapariciones forzadas (15) y por ejecuciones extrajudiciales (17).

4. Desde el año 2010 la PGN, ha sancionado disciplinariamente a 388 funcionarios públicos por conductas que guardan una relación directa con el conflicto armado o por haber incumplido sus obligaciones en materia de atención y reparación integral a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, el 97% de estas sanciones fueron impuestas a miembros de la fuerza pública. De igual manera, se encuentran activas 106 investigaciones disciplinarias en contra de funcionarios de los distintos niveles de gobierno lo que evidencia el compromiso del Ministerio Público con esta medida.



*Instituto de Estudios
del Ministerio Público*

