



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

Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021- 2022



## IX Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2021-2022

### Procuradora General de la Nación

Margarita Cabello Blanco  
Presidente de la Comisión

### Defensor del Pueblo

Carlos Camargo Assis  
Secretario Técnico de la Comisión

### Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

### Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Blasney Mosquera Hurtado  
Ludirlena Pérez Carvajal  
Odórico Guerra Salgado

### Equipo Procuraduría General de la Nación

**Procuradora Delegada Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**  
Diana María Cadena Lozano

**Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras**  
Germán Daniel Robles Espinosa

**Procuraduría Delegada Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**  
Alec Yamir Sierra Montañez  
Ana María Gómez Martínez  
Ana María Mosquera Córdoba  
Angélica Rocío Barbosa Salamanca  
Brayan Alexis Plazas Díaz

Claudia Santamaría Vecino (Líder del Proceso)  
Diana Carolina Ruidiaz Mendoza  
Diana Milena Yañez Vargas  
Guadalupe Osorio Bermudez  
Gustavo Elías Cabello Beltrán  
Javier Mauricio Acevedo Rodríguez  
Luz Marina Galeano Rojas  
María Camila Sacristán Carvajal  
María Emilia Couffray Silva  
Rafael Antonio Bermudez Yacamán  
Wilson Alfonso Penilla Medina  
Héctor Roberto Díaz Mejía

**Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras**  
Ángela Rodríguez Suárez  
Leonardo Andrés Castillo Vera  
Luis Fernando Patiño Melo  
Margarita Williams Pajón

### Equipo Defensoría del Pueblo

**Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.**  
Wilfredo Grajales Rosas

**Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.**  
Robinson de Jesús Chaverra Tipton

**Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas**  
Ricardo Arias Macías



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

**Equipo de Trabajo**  
Andrea del Pilar García Cojín  
Enith Xiomara Ebrath Sinning (Líder del Proceso)  
Nathaly Yolanda Prado Robayo  
Gloria Belén Ayala Pérez  
Lina María Beltrán Tarazona  
Joan Manuel Rodríguez Nieto  
Giselle Marcela Daza Sarmiento  
Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos  
María Angélica Gutiérrez Rojas  
Santos Alonso Beltrán  
Jorge Eduardo Cuesta León

**Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana**

**Equipo de Trabajo**  
Rafael Hernando Navarro Carrasco

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

**Equipo de Trabajo**  
Fernando Gaitán Peña

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales.

### Equipo de la Contraloría General de la República

**Vicecontralora General de la República**  
Lina María Aldana Acevedo

**Contralor Delegado para el Posconflicto**  
Santiago Humberto Gómez Mejía

### Equipo de trabajo

Ana Catalina Sarmiento Zarate  
Camilo Adolfo Santos Rubio  
Claudia Patricia Goyeneche Báez (Líder del Proceso)  
Daniela Valenzuela Macías  
Eliana Jahiniver Díaz Lemus  
Juanita Aguilar Perdomo  
Nathaly Cárdenas Urueña  
Sandra Patricia Aceros Tauta  
Vanny Yefre Perea Mosquera  
William René Carrillo Veloza  
Yolima Elizabeth Lopez Forero

La Comisión de Seguimiento y Monitorio a la Ley de Víctimas agradece a los Representantes de las Víctimas de la Mesa Nacional y las Mesas Departamentales donde se realizó el trabajo de recolección de información durante las visitas territoriales en 2021 y 2022 a Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta), territorios priorizados por los delegados de víctimas ante la CSMLV. Asimismo agradecemos a las Víctimas en el Exterior que aportaron en la construcción de los capítulos, también a los sujetos de reparación colectiva.

### Portada

Defensoría del Pueblo

### Foto

Wilson Giovanni Peñaloza  
**Funcionario de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas de la Regional Magdalena Medio**

# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>METODOLOGÍA</b> .....	11
<b>PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS</b> .....	33
<b>PRESUPUESTO</b> .....	46
Conclusiones .....	47
Recomendaciones .....	48
<b>PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN</b> .....	49
Conclusiones .....	50
Recomendaciones .....	51
<b>ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN</b> .....	53
Conclusiones .....	54
Recomendaciones .....	54
<b>ASISTENCIA</b> .....	57
<b>ATENCIÓN HUMANITARIA</b> .....	58
Conclusiones .....	58
Recomendaciones .....	60
<b>REPARACIÓN INTEGRAL</b> .....	61
<b>RETORNOS Y REUBICACIONES</b> .....	62
Conclusiones .....	62
Recomendaciones .....	63
<b>REHABILITACIÓN</b> .....	65
Conclusiones .....	65
Recomendaciones .....	66
<b>RESTITUCIÓN DE TIERRAS</b> .....	69
Conclusiones .....	69
<b>VIVIENDA URBANA Y RURAL</b> .....	72
Conclusiones .....	72
Recomendaciones .....	75
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b> .....	77

Conclusiones .....	77
Recomendaciones .....	78
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b> .....	80
Conclusiones .....	80
Recomendaciones .....	82
<b>INDEMNIZACIÓN</b> .....	83
Conclusiones .....	83
Recomendaciones .....	85
<b>REPARACIÓN COLECTIVA</b> .....	87
Conclusiones .....	87
Recomendaciones .....	89
<b>MEDIDAS DE SATISFACCIÓN</b> .....	92
Conclusiones .....	93
Recomendaciones .....	95
<b>EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR</b> .....	96
Conclusiones .....	96
Recomendaciones .....	99
<b>EJES TRANSVERSALES</b> .....	101
<b>PARTICIPACIÓN</b> .....	102
Conclusiones .....	102
Recomendaciones .....	103
<b>COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO</b> .....	105
Conclusiones .....	105
Recomendaciones .....	106
<b>ENFOQUE DE GÉNERO</b> .....	108
Conclusiones .....	109
Recomendaciones .....	113
<b>CONNACIONALES VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR</b> .....	116
Conclusiones .....	116
Recomendaciones .....	117
<b>FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011</b> .....	120
<b>INVESTIGACIONES FISCALES</b> .....	122

## Introducción

Según lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, se conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV), con el fin de realizar seguimiento a la implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la misma Ley. En esta comisión participan tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas: Ludirlena Pérez Carvajal, Blasney Mosquera Hurtado y Odorico Guerra Salgado; la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, el Defensor del Pueblo, Carlos Ernesto Camargo Assis, y el Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, quienes presentan al Congreso de la República el noveno informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El presente informe, evidencia el seguimiento realizado a la implementación de la política pública, concretamente frente a 13 medidas de prevención, asistencia, atención y reparación, así como los temas de coordinación nación territorio, presupuesto, género, víctimas connacionales en el exterior e investigaciones fiscales y disciplinarias.

En esta oportunidad, se presenta un capítulo de percepción de las víctimas elaborado por los tres representantes delegados a la comisión, en el cual, se da cuenta de las experiencias y principales necesidades de la población víctima desde el nivel territorial, en torno a la ejecución de esta política pública. Lo anterior, con base en insumos

recolectados entre 2021 y 2022 a través de entrevistas y reuniones en seis territorios priorizados<sup>1</sup>, en los que participaron 222 víctimas y 203 funcionarios de 24 entidades del orden nacional y territorial.

Este informe se elaboró con base en las respuestas de las entidades del SNARIV a requerimientos específicos realizados por la CSMLV, consulta de bases de datos oficiales, espacios de trabajo institucionales e informes y resultados del seguimiento a casos específicos realizados por los órganos de control en el marco de sus competencias. De otra parte, se incluyeron conclusiones del seguimiento a recomendaciones realizadas a las entidades correspondientes. Para la CSMLV resulta de gran importancia que se implementen acciones de mejora en los reportes de datos, puesto que persisten inconsistencias en la información reportada por parte de las entidades del SNARIV.

En cada capítulo se realiza un análisis cuantitativo que explica el resultado final de la medición de 25 indicadores del PND, 22 del CONPES 3726 de 2012, 56 del CONPES 4031 de 2021 y 3 de la batería IGED, así como 17 de otros instrumentos del Gobierno Nacional. La CSMLV para este informe propuso 43 indicadores y 35 categorías de análisis, con el fin de realizar un examen integral de cada medida. De otra parte, se desarrolla un análisis cualitativo que da cuenta de los principales avances y dificultades en cada tema. Finalmente para cada uno de los

capítulos, la CSMLV establece un apartado de conclusiones y recomendaciones.

Este informe se divide en las siguientes secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y asistencia; (iv) reparación integral; (v) ejes transversales; (vi) enfoque de género; (vii) connacionales; e (viii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de cada una de las medidas y temas priorizados por la CSMLV. La primera y última sección presentan una estructura particular dado que la primera se refiere a la evolución y el análisis presupuestal y de financiamiento de la Ley y la última a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la Contraloría y la Procuraduría.

En materia presupuestal, la Comisión ha reiterado la insuficiencia de los recursos destinados por el Gobierno Nacional para atender esta política pública frente al universo creciente de víctimas que hoy supera los nueve millones de personas. Si bien, se reconoce que entre 2012 y 2021, se han ejecutado recursos que superan lo establecido en los documentos CONPES 3712, 3726 de 2012 y 4031 de 2021, por valor de \$146,7 billones constantes de 2022, se estima por parte de la Contraloría General de la República que se requieren a 2031, más de \$301,3 billones para ejecutar las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Frente a la persistencia del conflicto armado, el fortalecimiento de estructuras armadas ilegales, la disputa de territorios estratégicos y las recurrentes crisis humanitarias a nivel nacional, se generaron en

2021 eventos victimizantes entre los que se cuentan: 882 emergencias masivas por 758 desplazamientos forzados, 121 confinamientos, 3 actos terroristas, 220 masacres y 779 conductas vulneratorias a líderes sociales. En el primer trimestre de 2022 hubo 32 emergencias de tipo masivo. Por lo que la CSMLV considera necesario que las entidades nacionales y territoriales adelanten acciones de prevención atendiendo las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, y presten atención a los eventos con oportunidad y perspectiva humanitaria.

Si bien se reconocen los esfuerzos para retomar el funcionamiento presencial de los 35 centros regionales de atención a víctimas (CRAV), la CSMLV hace un llamado a las autoridades territoriales para que garanticen condiciones dignas para la atención a la población víctima, dado que persisten daños en la infraestructura y falta de mantenimiento en algunos casos. De otro lado, se observaron casos como los CRAV de Ibagué y El Carmen de Bolívar que se encuentran en etapa de construcción, con retrasos en su entrega, frente a lo cual se continuará con un seguimiento por parte de los órganos de control que integran esta comisión.

Se destaca el avance del 95% en 2021 sobre la meta de colocación de ayuda humanitaria de emergencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, preocupa que el acceso del 19% de la población desplazada a la atención humanitaria inmediata en los territorios dejó sin atención a 49.425 hogares. Frente a lo anterior, es necesario fortalecer el apoyo subsidiario de las alcaldías y la concurrencia por parte de las gobernaciones para atender situaciones humanitarias. Se insiste en la necesidad de fortalecer las metas y

<sup>1</sup> Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta).

recursos establecidos en el CONPES 4031 de 2021, frente al universo de víctimas pendientes de atención en medidas asociadas a la reparación integral como lo son: generación de ingresos, vivienda, educación superior, retornos y reubicaciones, reparación colectiva e indemnización administrativa.

Se reitera la importancia de establecer una política de generación de ingresos y empleabilidad para población víctima que permita su estabilización socioeconómica, puesto que según la encuesta Sisbén IV, más de cuatro millones de víctimas se encuentran en situación de pobreza y con cifras del DANE en 2021<sup>2</sup>, se observó que las tasas de incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema han sido mayores que las tasas nacionales en 11 y 6 puntos porcentuales, respectivamente.

Se hace necesario aumentar la oferta de vivienda para los hogares víctimas de desplazamiento, dado que el indicador de goce efectivo del derecho a una vivienda adecuada fue del 20% para un universo de 2.398.692 hogares urbanos, y del 15% respecto de 861.367 hogares rurales. A diez años de la Ley, se han asignado 109.464 subsidios para vivienda urbana y 35.265 para vivienda rural. Preocupa el rezago en la entrega de 14.010 viviendas urbanas y 21.638 rurales, así como la identificación de saldos en cuentas de ahorro programado y en patrimonios autónomos por valor de \$892 mil millones.

Se destaca que entre 2013 y marzo 2022, el Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha permitido a 6.445 víctimas, acceder a programas de educación superior en instituciones públicas o privadas del país, asignando recursos por \$342

mil millones, de los cuales se han legalizado como créditos condonables un 64% de los créditos aprobados. En el orden territorial, es necesario fortalecer estas estrategias incrementando el apoyo del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el aporte de recursos por parte de las entidades territoriales a dicho Fondo. De otra parte, ha sido importante la participación de 74.428 víctimas en el programa Generación E con una inversión de \$187 mil millones.

Se destaca que 2.941.009 víctimas superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado entre 2018 y 2022, presentando un 11% de avance frente al acompañamiento dado a esta población. Sin embargo, es necesario fortalecer la activación de la ruta individual en escenarios de soluciones duraderas, para lograr una mayor cobertura frente al número de solicitudes.

Sobre reparación colectiva, se considera urgente avanzar en la ejecución y cierre de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), puesto que solo un 6% de 847 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) han finalizado dichos planes; 31% están en fases de formulación e implementación, y 61% en fases de identificación, alistamiento y caracterización o diagnóstico del daño. Persisten dificultades relacionadas a la inclusión en el Registro Único de Víctimas Colectivas; debilidades de coordinación institucional, pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva, y regresividad en el alcance reparador de estos planes.

En materia de rehabilitación psicosocial, en 2021

se atendieron 171.799 víctimas, de las cuales 17.008 (10%) se ubicaron en las subregiones PDET con una cobertura geográfica del 34%, evidenciándose una disminución en la atención psicosocial en zonas rurales. Se hace necesario fortalecer la articulación institucional y los procesos de territorialización en la incorporación del enfoque psicosocial y reparador de esta medida.

Para 2021, si bien aumentó el número de solicitudes con presentación de demanda de restitución, aún se encuentran 3.150 pendientes de tramitar por parte de la Unidad de Restitución de Tierras. Se destacan los esfuerzos de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras para resolver 12.888 solicitudes de restitución de tierras contenidas en 7.075 fallos judiciales, resaltando que 700 de ellas fueron proferidas en 2021. No obstante, es necesario resolver las demandas pendientes de fallo y cumplir con las órdenes judiciales dadas a diferentes entidades del SNARIV. Adicionalmente, la CSMLV insta a la Unidad Nacional de Protección a cumplir con los términos establecidos para la ruta e implementación de las medidas de protección para los reclamantes de tierras.

Entre 2011 y marzo de 2022, se indemnizaron 1.092.374 víctimas con un presupuesto ejecutado de \$7,7 billones, 62% correspondientes a desplazamiento forzado y 29% a homicidio. Se resalta que el 32% de las personas víctimas con discapacidad ya fueron indemnizadas. Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, un total de 236.199 (85%) indemnizaciones se han pagado por la ruta prioritaria, principalmente por el criterio de edad. Por ruta general se han indemnizado 50.021 víctimas (15%), evidenciándose que el déficit presupuestal

afecta principalmente a las víctimas que se encuentran en esta ruta.

Por primera vez en este informe, se presenta un capítulo de medidas de satisfacción, en el que se resalta que, en los diez años de ejecución de la Ley, tuvieron acceso 1.843.291 víctimas individuales a dichas medidas, a través de 1.215 actos simbólicos de dignificación, 32 actos de reconocimiento y perdón público, 62 publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) para el esclarecimiento de la verdad, 23 más en desarrollo y se publicaron 25 informes sobre el desarme de grupos paramilitares. Frente a la medida de libreta militar, para 2021 se encontró que se entregaron 20.980 libretas a víctimas y en el primer trimestre de 2022, 7.460. Sin embargo, persisten dificultades en el registro y reporte de las cifras que imposibilitan tener un panorama claro sobre el acceso de las víctimas a la medida.

La CSMLV destaca que en 2021 se eligieron e instalaron las mesas de participación efectiva a nivel nacional, en 32 departamentos y en 1.089 municipios. Se recomienda a las gobernaciones y alcaldías adelantar las acciones necesarias para garantizar el oportuno funcionamiento de las mesas de participación, así como, la asignación presupuestal para las sesiones reglamentarias.

A nivel de la coordinación nación territorio, preocupa a la CSMLV que persistan deficiencias relacionadas con: (i) el rezago en la adopción y presentación del nuevo decreto de la estrategia de corresponsabilidad; (ii) la inexistencia de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de las entidades territoriales concernidas; (iii) el bajo

<sup>2</sup> Boletín de Prensa, DANE, 02/06/2022.

avance en la simplificación e interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial; y (iv) el retraso de más de una vigencia en la presentación de los resultados de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En materia de enfoque de género, si bien se reconocen los esfuerzos institucionales, es necesario avanzar en la reparación integral de las mujeres víctimas del conflicto y el cierre de brechas de género. En materia de reparación social y económica, se advierte que sólo un 26% de las mujeres, un 16% de las personas con OSIGD y el 12% de los hombres víctimas de violencia sexual han sido indemnizados. Frente al acceso a créditos en el sector agropecuario, se observó que el 61% de los beneficiarios son hombres y el 39% son mujeres. En el acceso a la salud, 107.779 mujeres víctimas han recibido atención psicosocial, de un universo total de mujeres víctimas del conflicto de 4.528.287.

En cuanto a víctimas connacionales en el exterior, se evidenció un incremento del 68% en el pago de la indemnización en comparación a 2020, en materia de retorno y reubicación de las 726 solicitudes reportadas, el 40% tuvieron un retorno efectivo. Se observa que persisten dificultades como: (i) la baja capacidad institucional en el momento de llegada al país de acogida; (ii) escasa oferta institucional para atender las necesidades básicas de la población; (iii) falta de acompañamiento a la estabilización socio económica, especialmente en generación de ingresos y educación.

En cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, se presenta el capítulo de investigaciones fiscales, en el cual se detallan los ejercicios de control fiscal de la Contraloría General de la República entre 2012 y 2022, que son 39 auditorías, 52 actuaciones especiales y 309 ejercicios de seguimiento presupuestal a la Política Pública de Víctimas. En las cuales se identificaron 1.788 hallazgos administrativos, 449 disciplinarios, 74 fiscales, 14 penales y se dio apertura a 22 indagaciones preliminares.

En materia de investigaciones disciplinarias la Procuraduría General de la Nación, cuenta con 758 procesos activos desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 al 31 de marzo de 2022, en cumplimiento de su función misional respecto al cumplimiento de las normas que imponen obligaciones frente a los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Del total de procesos, hay 322 quejas en evaluación, 246 procesos en etapa de indagación preliminar y 190 en investigación disciplinaria. Los cargos de los servidores públicos presuntamente implicados son: alcaldes [264], gobernadores [23], directores de entidades o sus funcionarios [25], y miembros de la Fuerza Pública [8]. Las entidades territoriales con más procesos disciplinarios iniciados son: Antioquia [35], Boyacá [32], Cauca [28], Chocó [23], y Bogotá [32].

Es importante anotar que desde la CSMLV se realiza la radicación del presente informe al Congreso de la República y se hará seguimiento posterior a cada una de las entidades del SNARIV relacionado con las recomendaciones particulares planteadas en este noveno informe.

# Metodología

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos y resultados propuestos en la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, y por el Gobierno nacional en: (i) Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –en adelante CONPES– 3712 de 2011, 3726 de 2012 “Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas” y 4031 de 2021 “Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”; (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz –en adelante PMI– y (iii) Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022, específicamente en la Línea de Reparación: “Colombia atiende y repara a las víctimas”, perteneciente al Pacto por la Construcción de Paz: “Cultura de la convivencia, estabilización y víctimas; (iv) indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) y (v) otros indicadores de seguimiento oficiales.

El análisis que se realiza en el presente informe incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde su entrada en vigencia, haciendo énfasis en el periodo comprendido entre enero de 2021 y el primer trimestre de 2022. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes.

En cada capítulo se presenta un balance de los primeros 10 años de la ley. En la sección cuantitativa, el análisis expone el cumplimiento de las metas trazadas por el CONPES 3726 DE 2012 cuando aplique, y en la sección cualitativa se desarrolla el análisis correspondiente. Asimismo, se realiza la medición de los indicadores y análisis del primer año

de implementación del CONPES 4031 de 2021, así como la suficiencia de metas y recursos del CONPES 4031 de 2021 para cada medida y componente de la política pública, teniendo en cuenta los años de prórroga de la Ley 1448 de 2011.

Para el análisis cuantitativo, CSMLV seleccionó indicadores y analiza sus resultados. Las mediciones realizadas son:

**Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”<sup>3</sup> permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

**Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un periodo de tiempo específico”.<sup>4</sup> Es decir, la capacidad que tiene el Gobierno nacional para proveer a los

sujetos de la política los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. Esta categoría por lo general presenta un resultado entre 0 y 1, siendo uno la capacidad óptima del Gobierno para cumplir determinada tarea. Si es menor o igual a 0, se evidencia que no se tuvo capacidad.

Esta medición determina el avance año por año, o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

En los capítulos que fue posible, se continuó con las mediciones de los indicadores creados por el Gobierno nacional y por la CSMLV aplicados en el Octavo Informe. Todos estos originados en las obligaciones contempladas en la Ley. Los indicadores propios de la CSMLV contienen fórmulas de cálculo correspondientes a porcentajes (en su gran mayoría), número y promedio. En los que se aplicó la fórmula de porcentaje, el denominador

correspondió al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política. Los dos datos fueron suministrados por el Gobierno nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en el portal Sinergia el cual contiene los indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales. Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

Adicionalmente, con el fin de ampliar el análisis se incluyeron variables cuantitativas, las cuales no corresponden a un indicador, pero proporcionan elementos de cobertura relevantes para el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

En el análisis cualitativo se presentan resultados del análisis de documentación y se hace referencia a estudios pertinentes para fortalecer el análisis de cada componente y medida. Asimismo, se presentan los principales avances en la aplicación de Ley 1448 de 2011 y las dificultades que representan retos para el SNARIV en la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Lo anterior, incluye el análisis de la información recogida sobre la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Octavo Informe, los ejercicios de seguimiento propios de cada miembro de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. En este informe particular la comisión realiza recomendaciones específicas para el Gobierno entrante y para tener en cuenta en la elaboración del nuevo PND.

<sup>3</sup> DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas*. 2014, p. 24.

<sup>4</sup> Ibidem

En algunos capítulos con impacto territorial directo, se presenta una separata con estudios de caso (2 a 5 casos) que ilustran la situación de la población víctima en el territorio, visibilizando los avances y cuellos de botella en la ejecución de esta política pública.

Por último, cada capítulo presenta las conclusiones correspondientes al análisis realizado y las recomendaciones que a juicio de la CSMLV contribuyen a superar las dificultades encontradas y mejorar la implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, conforme a lo previsto en el marco normativo vigente.

Cuadro 1. Indicadores del CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
<b>Prevención y protección</b>			
Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario o inminente con medidas de protección implementadas.	[No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario] *100.	100%	100%
Porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado, con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	[No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección/ No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario] *100.	100%	100%
<b>Atención humanitaria</b>			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria.	[No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria] *100.	N/A	95%
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria.	[No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria] *100.	N/A	95%

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
<b>Rehabilitación</b>			
Victimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial	Número de personas únicas víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal	692.9	93%
<b>Vivienda</b>			
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	5.466	S.I
Porcentaje de subsidios asignados a los hogares víctimas de desplazamiento en los programas de vivienda	[No. de subsidios asignados a población desplazada / No. de subsidios asignados] * 100	S.I	50%
<b>Generación de ingresos</b>			
Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	416.793	S.I
Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	55.272	344.125
Victimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	127.492	127.492
<b>Indemnización</b>			
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno	Sumatoria	100%	100%
Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido.	Sumatoria	100%	100%
NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.	Total de NNA con encargo fiduciario que participan en jornadas diferenciales con enfoque de NNA / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	6.793	41.793
Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, indemnizados	Sumatoria	S.I	577.724
Número de personas víctimas por hechos directos, indemnizadas.	Sumatoria	18.482	34.784

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
<b>Género</b>			
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	[No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado] *100	81%	85%
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa	3.359	9.000
NNA incluidos en el RUV, nacidos bajo el delito contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada	Sumatoria	S.I	S.I
<b>Satisfacción</b>			
Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado	Sumatoria	23	76
Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica	Sumatoria	2.441	14.566
Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados	Sumatoria	40	120
Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar.	[No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas] * 100.	100%	100%

Cuadro 2. Indicadores del CONPES 4031 de 2021

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
<b>Atención humanitaria</b>			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria	[No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias en subsistencia mínima para entrega de atención humanitaria]* 100	100%	90%
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales.	[No. de hogares que recibieron AHI durante el último año en los componentes a los que tienen derecho, por parte de entidades territoriales / No. de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los tres meses previos a dicha declaración] * 100	70,07%	77,64%
Porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a entidades territoriales	Sumatoria del porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a entidades territoriales Hito 1. Definición de la herramienta de reporte y estrategia para la sensibilización de las entidades territoriales en el reporte de ayuda humanitaria=25%; Hito 2. Desarrollo de una versión preliminar del documento metodológico=25%; Hito 3. Desarrollo de la versión final del documento metodológico=25%. Hito 4. Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre el documento metodológico=25%.	0%	100%
<b>Retornos y reubicaciones</b>			
Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones	[No.de personas acompañadas en retorno y reubicación en el último año / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación en el último año] *100	97%	95%
Número de hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes	Sumatoria	15.864	30.215
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido	Sumatoria	38.202	239.732
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana	Sumatoria	12.527	34.527

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<b>Reparación colectiva</b>			
Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva	Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva Hito 1. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 95 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 2. Informe que evidencie la finalización de 24 proyectos productivos para una totalidad 95 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 3. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 119 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 4. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 119 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 5. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 143 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 6. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 143 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 7. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 168 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 8. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 168 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 9. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 192 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 10. Informe que evidencie 192 proyectos productivos puestos en marcha=6,3%.	37%	100%
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información.	284	496
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado	Sumatoria	199	269 [2026]
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada	Sumatoria	161	269 [2027]
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada	Sumatoria	125	269 [2029]
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC	Sumatoria	28	269

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH	Sumatoria	58	215
Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART	Sumatoria	188	768
<b>Rehabilitación</b>			
Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	107.249	1.716.321
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	23.742	26.010
<b>Restitución de tierras</b>			
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria del número de solicitudes de restitución de tierras que cuentan con acto administrativo de decisión de fondo	88.041	5.310
Número de proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de proyectos productivos / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con proyectos productivos.	8.707	748
<b>Vivienda</b>			
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.	3.570	96.000
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.	3.039	96.000
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana.	1.588	27.500
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana.	153	12.500
Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con incentivos en especie entregados para el mejoramiento de vivienda urbana y/o rural	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con incentivos en especie entregados para el mejoramiento de vivienda urbana y/o rural	1.127	37.086

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	289	12.500
Número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	28.749
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	0	21.180
Generación de ingresos			
Número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento fortalecidos mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial.	Sumatoria del número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento que han recibido fortalecimiento mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial. [MINCIT]	440	12.532
Número de víctimas del conflicto armado beneficiadas de los programas de generación de ingresos y autoempleo. Por medio de la implementación y/o fortalecimiento de sus proyectos productivos	Sumatoria de planes de negocio formulados por víctimas del desplazamiento forzado	11.487	20.837
Porcentaje de productores rurales víctimas del conflicto atendidos con los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo	[No. de productores rurales víctimas del conflicto atendidos mediante los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo / No. total de productores rurales priorizados] * 100	33%	25%
Porcentaje de víctimas que han recibido la cofinanciación de PIDAR	[No. de productores rurales víctimas beneficiados con la cofinanciación de PIDAR en el periodo / Total de beneficiarios de cofinanciación de PIDAR en el periodo] * 100	32,2%	30%
Indemnización			
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado	Sumatoria	577.724	1.582.853
Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.	Sumatoria	530.229	565.560
Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.	Sumatoria	1.107.953	2.148.414
Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional	Sumatoria	2.865	9465

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa	Sumatoria	34.472	29.356
Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.	Sumatoria del porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto Hito 1. Realizar mesas de trabajo al interior de la Unidad para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público=25%; Hito 2. Acordar mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias=25%; Hito 3. Desarrollar la versión preliminar del documento que contenga las propuestas=25%; Hito 4. Socialización, revisión y aprobación del documento final=25%.	0	100% [2024]
Satisfacción			
Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	Sumatoria (acumulado)	137	412
Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual	Sumatoria	55.899	165.899
Número de actos simbólicos y de dignificación implementados	Sumatoria	1.008	3.408
Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años	[No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas] * 100.	100%	100%
Participación			
Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas	Sumatoria del porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas medida Hito 1. Diseño de una batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas de participación de víctimas=30%; Hito 2. Socialización y respuesta a comentario por parte de la mesa nacional de víctimas=30%; Hito 3. Diseñar un mecanismo de reporte y seguimiento de los planes de trabajo y documentos de incidencia de las mesas distritales, municipales y departamentales de víctimas=40%.	0	100%
Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana	Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana.	33	33

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<b>Género</b>			
Número de casos reportados en el CERREM MUJERES y revisados por la Unidad Nacional de Protección	Número de casos reportados en el CERREM Mujeres y revisados por la UNP	184	300
Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	10	120
Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional	Sumatoria	11.717	4.935
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520
Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud	[No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO] * 100	20.939	20.939
Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	63.143	858.160
Porcentaje de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia	[No. de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia / Total de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual] * 100	0	100% [2023]
Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género	Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género.	386.976	468.687

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial	Sumatoria	N/A	100% [2025]
Número de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos [donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado] realizadas	Sumatoria de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos [donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado] realizadas. NOTAS: (i) las acciones de comunicación y/o pedagógicas hacen referencia a iniciativas o estrategias; (ii) cada acción realizada deberá presentar el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado que participaron.	3	11 [2022]
<b>Nación - territorio</b>			
Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología del medición del indicador de capacidad territorial.	Sumatoria del porcentaje de avance en el ajuste en la metodología del medición del indicador de capacidad territorial. Hito 1. Versión preliminar de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 2. Versión final de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 3. Socialización de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 4. Lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial formalizados y expedidos=20%; Hito 5. Medición del indicador de capacidad territorial=20%.	0	100%
Implementar la certificación anual de la contribución de las EETT al goce efectivo de derechos de la población víctima.	Número de EETT certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima.	1.133	1.133

Cuadro 3. Indicadores del PND 2018-2022

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
<b>Retornos y reubicaciones</b>			
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos [Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA], o que superaron situación de vulnerabilidad.	1.602.670	2.737.420
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	1.489.345	2.329.345
<b>Reparación colectiva</b>			
Sujetos colectivos reparados administrativamente	Sumatoria	S.I	140
<b>Rehabilitación</b>			
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	No. de víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.	692.999	1.152.999
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física	Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación física	36.932	S.I
<b>Restitución de tierras</b>			
Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.	[No. de solicitudes con demandas radicadas ante los jueces de restitución / No. de solicitudes inscritas en el RTDAF] * 100.	S.I	S.I
<b>Nación - territorio</b>			
Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	Sumatoria del número de Pactos territoriales que se estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base.	13	22
Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV - XI. Pacto por la Construcción de Paz.	[No.de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV]*100.	0	100%
<b>Género</b>			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	Sumatoria	8.814	13.614

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas	Sumatoria	S.I	24
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud	[No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO] * 100	86.2%	98,4%.
Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género. Implementadas	No. de actividades de pedagogía realizadas en coordinación con entidades del SIVJNRN, dirigidas a las víctimas y sociedad en general sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género	S.I	S.I
Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo	Sumatoria	43.726	499.413
Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral	Sumatoria	33.741	356.549
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	Sumatoria	230.858	284.857
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas	Sumatoria	S.I	151.325
Planes de negocio formulados por mujeres víctimas del desplazamiento forzado	Sumatoria	1.300	14.005
Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio	Sumatoria	S.I	S.I
Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio	Sumatoria	S.I	S.I
Número de colectivos de mujeres atendidos con fortalecimiento de sus habilidades y capacidades de gestión	Sumatoria	22	82
Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	Sumatoria	29.481	29.481

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos	Sumatoria	2.449	26.449
Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario	Sumatoria	S.I	S.I
Porcentaje anual de mujeres inscritas en el RTDAF	[Mujeres inscritas en el RTDAF a nombre propio por año, más mujeres inscritas en el RTDAF como cónyuges por año/ No. de personas inscritas en el RTDAF por año, menos los casos indeterminados] * 100	S.I	S.I
Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	Sumatoria de mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	345	S.I

Cuadro 4. Indicadores del DNP

Indicador	Fórmula de cálculo
Nación - territorio	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en <a href="https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx">https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx</a>
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador compuesto que puede ser consultado en .
Fórmula Individualizadora (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto, cuyo cálculo contempla los siguientes componentes: (i) Definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima. Puede ser consultado en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf</a>
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto por 14 indicadores, incluidos en 5 componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia [40%]; (ii) Herramientas de planeación y seguimiento [30%]; (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional [5%]; (iv) Funcionamiento de instancias [5%]; y (v) Sistemas de información [20%]. Las fuentes de información son RUSICST, Tablero PAT, Bases UARIV (SIGO-RNI) y FUT. Puede ser consultada en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf</a> .
Subsidiaridad.	Indicador compuesto con dos componentes de medición: (i) Asignación del apoyo subsidiario y formalización; y (ii) Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario. Puede ser consultada en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-subsidiaridad.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-subsidiaridad.pdf</a> .
Concurrencia.	Indicador compuesto que puede ser consultado en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf</a>

Cuadro 5. Plan de Acción UARIV

Indicador	Fórmula de cálculo
Connacionales	
Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas	

Cuadro 6. IGED

Indicador	Fórmula de cálculo
Generación de ingresos	
Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Vivienda	
Porcentaje de Hogares Desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas en zonas rurales y urbanas	[No. hogares, con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / No. hogares al periodo de referencia con al menos una víctima de desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha informado que mide este indicador para zona rural y urbana se solicitará de manera desagregada] *100

Cuadro 7. Indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI

Indicador	Fórmula de cálculo
Rehabilitación	
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles.
Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.	Sumatoria de centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.
Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado.	Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
Reparación colectiva	
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	Sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	Sumatoria

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>Género</b>	
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Sumatoria
Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Sumatoria
Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados	$(\text{No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación programados} / \text{No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación conformados}) * 100$

Cuadro 8. Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>Educación superior</b>	
Número de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.	Sumatoria de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.

Cuadro 9. Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>Prevención y protección</b>	
Acumulado de accidentes e incidentes por contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados	Acumulado
<b>Restitución de tierras</b>	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas}) * 100$ .
Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados y las decisiones adoptadas	$(\text{No. de decisiones de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA adoptadas en la vigencia} / \text{No. de solicitudes de inscripción en el RUPTA recibidas durante la vigencia})$ .
Solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas	$(\text{No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medida en el RUPTA decididas} / \text{No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medidas recibidas})$ .
Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matricula Inmobiliaria - FMI	No. de solicitudes inscritas en el RUPTA con anotación en el FMI / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA enviadas a la Súper Intendencia de Notariado y Registro SNR para el registro de la anotación en el FMI.
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria
Histórico del número de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución	

Indicador	Fórmula de cálculo
Número de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución [2021 a 31 de marzo de 2022]	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC	$(\text{No. de órdenes al IGAC cumplidas} / \text{No. total de órdenes dirigidas al IGAC}) * 100$
Número de órdenes de subsidio de vivienda rural ejecutados	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de subsidios de vivienda / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda”.
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la ANT	Número total de órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes”
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP	Número total de órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes.
Número de proyectos productivos cuyas beneficiarias son mujeres	$(\text{No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos} / \text{total de órdenes proferidas de proyectos productivos}) * 100$ .
<b>Generación de ingresos</b>	
Víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente	No. de víctimas en edad de trabajar / No. de víctimas que están vinculadas al mercado laboral o actividad independiente.
Víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento	Número de personas víctimas incluidas en el RUV que cumplen las condiciones para acceder a un emprendimiento.
<b>Vivienda</b>	
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada	$(\text{No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada} / \text{No. de viviendas gratuitas entregadas}) * 100$ .
Subsidios entregados a población víctima en los programas [Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA]	$(\text{No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA} / \text{No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA}) * 100$ .
<b>Educación superior</b>	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Número de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior.
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.
<i>Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima.</i>	No. de créditos solicitados por población víctima / No. de créditos aprobados y legalizados.
<i>Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres.</i>	$(\text{No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres} / \text{No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas}) * 100$
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.

Indicador	Fórmula de cálculo
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables.	Presupuesto otorgado / Presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a población víctima.
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	[No. de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior desertaron antes de terminar el mismo / No. de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior] *100.
Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior en el SENA.	Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.
Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo	Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.
<b>Indemnización</b>	
Víctimas indemnizadas administrativamente.	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente [se toma la meta contemplada en el indicador del PND "Víctimas reparadas administrativamente"].
Pago de indemnizaciones en cumplimiento de sentencias judiciales	[No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas] *100
<b>Satisfacción</b>	
Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web. Se compara con el No. total de constancias militares expedidas.
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	[No. de víctimas que cuentan con certificación digital / Universo de víctimas con constancia militar entregada] * 100.
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	[No. de desacuartelamientos a víctimas / No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas] *100
<b>Reparación colectiva</b>	
Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con diagnóstico del daño.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño / No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV.
Número de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado / No. de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño.

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>Participación</b>	
Mesas departamentales de participación efectiva de víctimas instaladas	[No. de Mesas Departamentales instaladas *100]/1. El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.
Mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas	[No. de Mesas Municipales instaladas *100]/1. El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.
Sesiones de mesas departamentales de participación efectiva de víctimas instaladas.	[No. total de sesiones de las Mesas Departamentales por año *100 / meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones de mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas	[No. total de sesiones de las Mesas Municipales por año *100]/ meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las víctimas	[No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional / No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV] *100.
Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas.	[No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT] *100.
Sesiones Consejo Directivo del CNMH con asistencia de las víctimas	[No. de sesiones del Consejo Directivo del CNMH a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas *100].

Cuadro 10. Variables cuantitativas de la CSMLV

Variable cuantitativa
<b>Prevención y protección</b>
EETT asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de DDHH
<b>Atención humanitaria</b>
Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI
<b>Crav y puntos de atención</b>
Operatividad de los CRAV.
Operatividad de los puntos de atención a víctimas de la UARIV
Asistencia institucional para la atención y orientación a las víctimas en los CRAV.
Población atendida por años en los CRAV.
Población atendida en los puntos de atención a víctimas de la UARIV
Víctimas atendidas en los CRAV y puntos de atención a víctimas de la UARIV
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los CRAV donde se brindó atención [agendadas vs atendidas]
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización a los CRAV que prestaron atención [atendidas vs radicadas]

# Percepción de las víctimas

Variable cuantitativa
<b>Rehabilitación</b>
Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género y discapacidad
<b>Indemnización</b>
Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.
Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes
Distribución geográfica de las indemnizaciones administrativas
Indemnizaciones pagadas antes de la Ley 1448 de 2011
Indemnizaciones administrativas por enfoque de género
Indemnizaciones a personas con discapacidad
Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad
Pagos de indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz
Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada
Implementación de la Resolución 1049 de 2019
<b>Género</b>
Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado
Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud
Población con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud
Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial
Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial
Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, con atención en salud física
Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física
Hombres y personas con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada
Víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con lesiones permanentes
<b>Restitución de tierras</b>
Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial
Nuevas zonas microfocalizadas
Duración de la etapa administrativa desde la microfocalización de la zona hasta la decisión de fondo
Número de medidas de protección individual y colectiva que fueron implementadas a favor de las víctimas reclamantes de tierras
Término establecido para la ruta e implementación de las medidas de protección a las víctimas reclamantes de tierras

Los ocho informes presentados de la CSMLV han realizado seguimiento a las entidades del SNARIV a partir de insumos institucionales, no obstante, en este informe se incluye un capítulo nuevo que da cuenta de manera exclusiva de la perspectiva y experiencia de las víctimas frente a la ejecución de la política pública. Una visión participativa, crítica, propositiva, con perspectiva territorial para fortalecer, mejorar y redireccionar las acciones del Estado en aras de garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

El trabajo de recolección de información se realizó durante visitas territoriales en 2021 y 2022 a Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta), territorios priorizados por los delegados de víctimas ante la CSMLV. En estos ejercicios, participaron 222 víctimas y 203 funcionarios de entidades nacionales y territoriales. Las 24 entidades que asistieron fueron Minsalud, PS, Minvivienda, URT, BAC, UNP, ANT, Mineducación, Mincomercio, Mintrabajo, UARIV, SENA, las alcaldías de Acandí, Providencia, Barranquilla, Medellín, Cartagena y Villavicencio y las gobernaciones del Chocó, San Andrés Islas, Atlántico, Antioquia, Bolívar y Meta.

## 1. Prevención y protección

### Conclusiones

- Falta de socialización de información sobre [i] las rutas de protección [ii] el proceso de solicitud de protección, [iii] los derechos de las víctimas afectadas por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, y [iv] la señalización y desminado en los territorios. No se están empleando como canales de réplica de la información a las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Se advierte la falta de lineamientos claros por parte del Subcomité de Prevención y Protección y Medidas de No Repetición del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para los Subcomités municipales, en el marco de la elaboración de Planes de Contingencia y Prevención.
- Las medidas de protección asignadas no se adecúan a las necesidades territoriales de los líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos, ni a las condiciones del riesgo de acuerdo a su nivel de liderazgo.

- Las víctimas consideran que el Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior limita la incidencia de entidades encargadas del acompañamiento a líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos como la Defensoría, que pueden complementar la información sobre los protegidos como insumo para la toma de decisiones.
- Las víctimas manifiestan su preocupación por la eliminación del Grupo de Valoración Preliminar de la Unidad Nacional de Protección, pues algunos analistas de riesgo no han realizado el trabajo de campo necesario para constatar el contexto territorial del mismo.
- Persisten quejas de las víctimas contra los escoltas de protección por Violencia Basada en Género contra las protegidas.
- La Comisión advierte que los planes alternativos de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección no son oportunos en situaciones en que los protegidos deben desplazarse vía aérea o fuera del país, o cuando los vehículos se encuentran en mantenimiento o con pico y placa. Además, no se aprueba la totalidad de los días de viáticos para los escoltas, por lo que los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos carecen algunos días de protección para realizar sus actividades, o deben sufragar los gastos de los escoltas.
- El recurso para el combustible de los vehículos de los esquemas de protección es insuficiente.

### Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar jornadas de capacitación sobre la ruta de protección con las gobernaciones.
- A las gobernaciones y a la Unidad Nacional de Protección, realizar jornadas de socialización de la oferta de las entidades en materia de prevención y protección, y de aclaración de dudas sobre la ruta de protección, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio del Interior, proporcionar lineamientos claros para los Subcomités municipales de Prevención y Protección y Medidas de No Repetición, que les permita elaborar e implementar los Planes de Contingencia y Prevención. Asimismo, realizar la debida difusión y adelantar jornadas de asistencia técnica.
- A la Unidad Nacional de Protección, realizar las gestiones necesarias para garantizar la exención del pico y placa a los vehículos de los esquemas de protección.
- A la Unidad Nacional de Protección, aprobar la totalidad de los días de viáticos solicitados para los escoltas, de modo que los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos se encuentren protegidos durante todas sus actividades, y no deban sufragar los gastos.

- A la Unidad Nacional de Protección, ajustar la tabla de precios del combustible para los medios de transporte asignados a los esquemas de protección.
- Al Ministerio del Interior, revisar el Plan de Acción Oportuna y adelantar las acciones necesarias para que las entidades encargadas del acompañamiento a líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos como la Defensoría, puedan contrastar o complementar la información sobre los protegidos, como insumo para la toma de decisiones.
- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar las acciones necesarias para garantizar que todos los analistas realicen el trabajo de campo necesario para constatar el contexto territorial del riesgo de los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, realizar jornadas de asistencia técnica sobre señalización de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, desminado de territorios y restablecimiento de derechos, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.

## 2. Asistencia

### 2.1. Atención humanitaria

#### Conclusiones

- En el caso de los grupos étnicos, la mayoría de las víctimas considera que no se cuenta con

personal idóneo en lenguas nativas para la toma de declaraciones y aplicación de entrevistas. La ayuda humanitaria inmediata y la atención humanitaria de emergencia entregadas no cuentan con enfoque étnico.

- Las víctimas perciben falta de oportunidad y pertinencia en la entrega de la AHI, pues establecen que ésta se demora más de tres meses después de la toma de declaración, que la racionalización de la ayuda no se ajusta al número de integrantes por familia y que, en ocasiones, el valor no justifica el costo de desplazamiento en que tienen que incurrir para reclamarla.
- La CSMLV reconoce avances territoriales en la Ayuda Humanitaria Inmediata, principalmente en el departamento del Chocó, donde la sinergia interinstitucional ha permitido mayor efectividad a la hora de atender a las víctimas.

#### Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar el personal idóneo en lenguas nativas que apoye la toma de declaraciones por parte del Ministerio Público y la atención a grupos étnicos.
- A las alcaldías municipales, disponer los recursos necesarios, así como mantener actualizados y financiados los planes de prevención y contingencia, con el propósito de garantizar la Ayuda Humanitaria Inmediata a las víctimas de desplazamiento que hayan rendido su declaración dentro de los tres meses siguientes al hecho.

- A la Unidad para las Víctimas y a las gobernaciones disponer lo necesario para asistir en concurrencia a las entidades municipales que lo requieran, en procura de garantizar la Ayuda Humanitaria Inmediata a las víctimas de desplazamiento que hayan rendido su declaración dentro de los tres meses siguientes al hecho.

### 2.2. Retornos y reubicaciones

#### Conclusiones

- Preocupa que las víctimas no cuentan con la información necesaria para iniciar los procesos, y la mayoría de estas retornan voluntariamente a sus territorios sin las garantías necesarias para hacerlo. Adicionalmente, los representantes de las víctimas ante la CSMLV manifiestan que en los Comités Territoriales de Justicia Transicional no se ponen en conocimiento estos casos.
- Se encontraron dificultades en la planeación, priorización e implementación de las acciones de los procesos de retornos y/o reubicación. Falta coordinación y articulación entre las autoridades responsables como entidades territoriales y del orden nacional.

#### Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, socializar el procedimiento de ruta individual y comunitaria de retornos y/o reubicaciones con las mesas municipales y departamentales de participación efectiva de víctimas.

- A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una estrategia para la participación de las mesas de participación efectiva de víctimas municipales y departamentales, en los procesos de implementación de los planes de retornos y reubicación colectivos.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la estrategia de corresponsabilidad con entidades nacionales y territoriales, de manera que se garantice la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, impulsando la implementación de la oferta de manera integral y articulada.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de comunicación y orientación de la ruta de acompañamiento a los procesos de retorno y/o reubicación, para garantizar el acceso a la oferta por parte de las víctimas, de acuerdo a sus necesidades territoriales.

## 3. Reparación integral

#### Conclusiones

- La CSMLV identificó falencias en la atención, acceso a remisiones y tratamientos esenciales en materia de salud integral, y la escasa cobertura de los programas de atención psicosocial a víctimas.
- Para las víctimas resulta importante que el acompañamiento sea realizado por parte de promotores psicosociales propuestos por las mesas de participación efectiva de víctimas,

pues la mayoría manifiesta desconfianza en los profesionales que brindan la atención psicosocial.

- Las víctimas consideran que se deben revisar los lineamientos del PAPSIVI, adaptándolo a las realidades territoriales.
- Las víctimas consideran que el PAPSIVI tiene falencias relacionadas con continuidad, cobertura y oportunidad en su implementación, lo que afecta su eficacia.
- Las víctimas señalan como barrera, la poca información sobre el proceso para acceder al certificado de discapacidad.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la atención y el acceso a remisiones y tratamientos esenciales, y aumentar la cobertura en los programas de atención psicosocial a víctimas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas y a las Gobernaciones, tener en cuenta los promotores psicosociales propuestos por las mesas de participación efectiva víctimas para acompañar el programa PAPSIVI.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social: (i) ampliar la cobertura del PAPSIVI, de manera

que permita el acceso de un mayor número de familias; (ii) revisar los lineamientos del programa para simplificar los trámites de acceso; y (iii) articularse con las gobernaciones para socializar los lineamientos del PAPSIVI y el procedimiento para acceder al certificado de discapacidad, con la mesa nacional y con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

## 3.1. Restitución

### 3.1.1 Restitución de tierras

#### Conclusiones

- Falta de socialización de información con la población víctima sobre el alcance de la medida de restitución de tierras y acerca del proceso de solicitud, repercute en el desconocimiento de la población sobre la medida y su acceso a la misma. No se están empleando como canales de réplica de la información a las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Los reclamantes y beneficiarios de sentencias de restitución de tierras no cuentan con suficientes medidas de protección para la exigibilidad de sus derechos. Los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras tampoco cuentan con garantías de seguridad que les permita realizar las visitas en campo<sup>5</sup>.
- Las víctimas consideran que hay un bajo nivel de cumplimiento por parte de las diferentes

entidades del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras, especialmente en materia de vivienda.

- Las víctimas consideran que persiste la falta de celeridad tanto en el trámite, como en la entrega efectiva de los predios en los procesos de restitución de tierras.

## Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras, realizar jornadas de socialización de la oferta institucional, así como de orientación y aclaración de dudas sobre el proceso de solicitud de restitución de tierras y sobre los segundos ocupantes, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, a las gobernaciones y a la Unidad para las Víctimas, articularse con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas en aras de concretar jornadas presenciales de atención y toma de solicitudes de restitución de tierras.
- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar jornadas de socialización de la ruta de protección y de capacitación en materia de autoprotección y autoseguridad para víctimas reclamantes de restitución de tierras, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, avanzar en el cumplimiento de las órdenes

contenidas en los fallos de restitución de tierras en materia de vivienda.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, avanzar en la microfocalización de nuevas zonas para el estudio de solicitudes de restitución de tierras.

## 3.1.2. Vivienda urbana y rural

### Conclusiones

- La percepción de las víctimas es que las entidades no realizan suficientes acciones de difusión sobre la oferta en materia de vivienda para la población víctima, y que la información sobre programas, convocatorias, mecanismos de financiación y criterios de priorización no se comunican de manera clara y oportuna a los potenciales beneficiarios, lo cual evidencia falta de coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial.
- Las víctimas señalan que los criterios utilizados por las entidades financieras para evaluar la posibilidad de crédito excluyen a la población víctima, pues la experiencia crediticia que pueden exponer es mínima, y muchos de ellos están reportados en centrales de riesgo.
- La percepción de las víctimas es que algunos de los inmuebles entregados tienen fallas estructurales, deficiencias en los acabados, ausencia de servicios públicos y son desarrollados en zonas con problemas en las vías de acceso. Señalan que, una vez entregados los inmuebles, existe poco acompañamiento para los reclamos y garantías frente a las constructoras.

<sup>5</sup> Esto fue afirmado por la URT durante las visitas territoriales de la CSMLV realizadas en 2021 en Acandí (Chocó), San Andrés Islas, Barranquilla (Atlántico), y en 2022 en Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar), y Villavicencio (Meta), específicamente, en las actividades de socialización de los obstáculos identificados por parte de las entidades territoriales y nacionales para la ejecución de programas y proyectos.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda, a Bancóldex y al Banco Agrario de Colombia, articularse con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas para la socialización de la oferta de las entidades en materia de vivienda rural y urbana.
- A la Unidad para las Víctimas, articularse con el Fondo Nacional de Vivienda, Bancóldex y el Banco Agrario de Colombia, focalizar a la población víctima a través de los sistemas de información de medición de carencias, en complemento con lo establecido en la política actual de identificación de beneficiarios de Prosperidad Social.
- A las entidades territoriales, proponer mecanismos alternos y complementarios de financiación de vivienda rural y urbana, que mediante un enfoque diferencial y de priorización de las víctimas, permita superar las trabas para su acceso a la financiación.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar el porcentaje de subsidios de vivienda rural y urbana destinados para la población víctima del conflicto armado interno.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, articularse con las entidades territoriales para desarrollar acciones conjuntas de priorización de las víctimas a los programas de vivienda, garantizando el derecho en condiciones dignas, con servicios públicos y vías de acceso adecuadas.

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, liderar acciones que permitan el acceso a programas de generación de ingresos a las víctimas beneficiarias de subsidios de vivienda, que contribuya a la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.

## 3.2. Educación superior

### Conclusiones

- Falta divulgación sobre la ruta de acceso al Fondo de Educación Superior para Víctimas.
- La oferta de cupos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior no satisface la demanda de la población víctima y los apoyos universitarios no se ajustan a las necesidades de la población.
- La oferta educativa del Servicio Nacional de Aprendizaje para las víctimas de algunos municipios no responde a la demanda laboral del mercado en el territorio.
- La prueba Saber 11 no considera las particularidades en la calidad de las instituciones de educación básica primaria y secundaria de los diferentes territorios, lo que incide en los resultados de la misma, afectando el acceso de las víctimas del conflicto armado interno a los programas de educación superior.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, realizar una feria de orientación socio ocupacional con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer la socialización de la información sobre el Fondo de Educación Superior para las Víctimas con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, y compartir las convocatorias de educación superior directamente a los correos institucionales de las mesas.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, compartir al correo de las mesas departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, la oferta institucional sobre los temas de su competencia.
- A la Escuela Superior de Administración Pública, articularse con las entidades territoriales y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas de los municipios donde hace presencia, para la socialización y participación de las víctimas en su oferta.

## 3.3. Generación de ingresos

### Conclusiones

- La falta de caracterización de la población víctima en el Sisbén IV dificulta el acceso focalizado de las víctimas a los programas y proyectos de generación de ingresos.

- Las convocatorias para los programas y proyectos se abren durante tiempos cortos y no se realizan suficientes acciones de difusión, por lo que el acceso es limitado.
- Las víctimas consideran que falta articulación entre las entidades nacionales responsables de la oferta de empleabilidad, con las alcaldías municipales para la socialización de las rutas y divulgación de la oferta de empleabilidad.
- Las víctimas consideran que no existe una política pública de generación de ingresos con una oferta institucional clara que responda a las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, al Departamento de Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Industria y Comercio Exterior y a la Unidad de Restitución de Tierras, adelantar jornadas de socialización de la oferta, así como de orientación y aclaración de dudas, con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas. Asimismo, compartir las convocatorias de manera oportuna directamente a los correos institucionales de las mesas.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, al Departamento de Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Industria y Comercio Exterior y a la

Unidad de Restitución de Tierras, articularse con las entidades territoriales para ajustar la oferta, acorde con las necesidades de la población víctima.

### 3.4. Indemnización administrativa

#### Conclusiones

- Las víctimas indicaron que no hay respuestas de fondo a las peticiones en los diferentes canales de atención, que hace falta un canal más expedito, y que están en lista de espera un gran número de víctimas que no tienen avances en la materialización de su derecho.
- Para que la indemnización sea transformadora, las víctimas consideran que esta debe pagarse por hogares y no por personas, es decir, debe indemnizarse todo el núcleo familiar al mismo tiempo, aunque tengan miembros en la ruta prioritaria.
- Es necesario que en las jornadas de atención se implemente un enfoque étnico, proporcionando información en lenguas nativas.
- La región chocoana del Darién es atendida desde la Dirección Territorial Urabá de la Unidad para las Víctimas en Antioquia, lo que genera incertidumbre frente al orden de priorización de las víctimas del Chocó.

#### Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, disponer un canal de comunicación expedito que de cuenta de

manera clara y razonable del estado de avance en el pago de la indemnización.

- A la Unidad para las Víctimas, realizar ajustes a la Resolución 1049 de 2019, en aras de establecer el pago de la indemnización por núcleo familiar y no por personas, garantizando el enfoque transformador de la medida.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar un enfoque étnico en las jornadas de atención a víctimas, proporcionando información en lenguas nativas
- A la Unidad para las Víctimas, evaluar la posibilidad de que los procesos de indemnización en los municipios chocoanos adscritos a la Dirección Territorial Urabá-Darién, sean orientados desde la Dirección Territorial Chocó, teniendo en cuenta la incertidumbre de la población víctima frente al orden de priorización para el acceso a la medida.

### 3.5. Satisfacción

#### 3.5.1 Exención en la prestación del servicio militar

#### Conclusiones

- Las víctimas consideran que la ruta de exención en la prestación del servicio militar y la ruta de desacuartelamiento no son claras, y desconocen cómo adelantar dichos procesos. Asimismo, no son claras las estrategias de socialización sobre las rutas en zonas rurales.

- Los entrevistados establecen que el proceso de expedición de la libreta digital es complejo, debido a que la plataforma de definición de la situación militar es inestable y las víctimas deben volver a empezar el proceso varias veces. De esta forma, no se tienen en cuenta las dificultades de conectividad y accesibilidad de la población víctima, principalmente en zonas rurales y rurales dispersas.
- El costo que genera para las víctimas la expedición en físico del documento de libreta militar es un obstáculo para acceder a este derecho.

#### Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa Nacional, agilizar la atención de las solicitudes realizadas por víctimas del conflicto armado, de definición de la situación militar y exención de la prestación del servicio militar.
- A las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, enviar los casos especiales sobre solicitudes de definición de la situación militar y la exención de la prestación del servicio militar, a la Unidad para las Víctimas.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y al Ejército Nacional, informar sobre la ruta de definición de la situación militar, exención de prestación del servicio militar y acceso a la libreta, en las jornadas que realizan en las instituciones educativas, particularmente en zonas rurales y rurales dispersas. Articularse con los enlaces municipales de víctimas para

el acompañamiento a dichos ejercicios, y convocar al Ministerio Público.

### 3.6. Reparación colectiva

#### Conclusiones

- Las víctimas consideran que en los procesos de formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, se ha identificado: [i] falta de compromiso por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que tiene competencia en la implementación de los planes; [ii] una tendencia regresiva del enfoque reparador, que no cuenta con un enfoque transformador ni de género; y [iii] la debilidad de la Unidad para las Víctimas para articular a las demás entidades con competencia en la implementación de las medidas contenidas en los planes.
- Son muy pocos los sujetos priorizados anualmente frente al universo de Sujetos de Reparación Colectiva pendientes de atención. Preocupa a las víctimas que solo seis de los 26 sujetos priorizados en 2022 son étnicos.

#### Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, promover que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporen en sus planes de acción anuales, medidas específicas para avanzar en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para las Víctimas, asignar un mayor presupuesto para la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y así aumentar la cobertura y priorización de los Sujetos de Reparación Colectiva pendientes de atención, étnicos y no étnicos.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para sujetos étnicos.

## 4. Ejes transversales

### 4.1. Connacionales en el exterior

#### Conclusiones

- Para las víctimas en el exterior, persisten las dificultades relacionadas con fallas en la toma de declaraciones, lo cual afecta de manera sustancial los procesos de inclusión en el RUV; e insuficientes ejercicios de caracterización e identificación de las necesidades de las víctimas en el exterior.
- Las víctimas en el exterior consideran que: (i) falta información sobre el proceso de solicitud de restitución de tierras, la indemnización y los programas de garantía de derechos en el marco de los procesos de retornos; (ii) los medios utilizados para la difusión de las medidas de satisfacción son limitados, (iii) la mayoría de las víctimas no saben cómo definir su situación militar y obtener la libreta militar, (iv) las condiciones de seguridad impiden el retorno y la reubicación, aunado a la falta de acompañamiento por parte del Estado,

y (v) el proceso para acceder a la medida de indemnización es dispendioso y demorado.

#### Recomendaciones

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer las capacidades de los funcionarios que atienden víctimas en los consulados.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, gestionar capacitaciones dirigidas a los connacionales de manera que puedan conocer las rutas y procedimientos para acceder a las diferentes medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011. Para ello, articularse con los representantes de víctimas en el exterior de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y con las organizaciones de víctimas en el exterior.

### 4.2. Participación

#### Conclusiones

- Las víctimas consideran que el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas no es adecuado a sus necesidades.
- Incumplimiento por parte de las entidades territoriales y la Unidad para las Víctimas, de las garantías de participación a las víctimas. Esto se evidenció en la no aprobación de todas las jornadas territoriales programadas por los representantes de víctimas delegados ante la CSMLV, para la recolección de información sobre la percepción de las víctimas. Adicionalmente, en las jornadas se evidenció que los servicios

prestados por el operador logístico de la Unidad para las Víctimas fueron deficientes y no se adecuaron a las necesidades de las víctimas.

- Poca incidencia de las mesas de víctimas en la construcción de los Planes de Acción Territoriales debido al bajo nivel de respuesta por parte de las entidades territoriales a sus propuestas.
- La implementación de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas se ve limitada pues las entidades territoriales no asignan recursos suficientes para su desarrollo y los planes se aprueban de manera tardía, lo cual limita su implementación.

#### Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas y a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, revisar los vacíos en el protocolo de participación efectiva de las víctimas, para garantizar la paridad de sus miembros frente a la toma de decisiones en los comités territoriales de justicia transicional y en los subcomités técnicos, logrando visibilizar su incidencia.
- A la Unidad para las Víctimas, adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que los servicios prestados por parte del operador logístico sean óptimos y se adecúen a las necesidades de las víctimas del conflicto armado interno.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar el cumplimiento de las propuestas que presenten los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas delegados ante la CSMLV.

- A las entidades territoriales, realizar los esfuerzos en materia presupuestal y las gestiones necesarias, para garantizar la implementación oportuna de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas.

# Presupuesto

## Conclusiones

- El Gobierno nacional destinó entre 2012 y 2021, \$146,7 billones de pesos constantes de 2022, y programó para la vigencia 2022, \$16.3 billones, los cuales, continúan siendo insuficientes frente a las necesidades de las víctimas del conflicto armado. De otro lado, el CONPES 4031 de 2021 estableció una asignación de recursos hasta 2031 de \$142 billones, [a precios de 2022 serían \$154 billones]. Sin embargo, según cálculos de la Contraloría, se requieren más de \$301,4 billones para atender y reparar al universo de víctimas actual, sin contar con los recursos requeridos por parte de las entidades territoriales destinados a esta política, ni los de cumplimiento de sentencias de restitución de tierras.
- Entre 2012 y 2021, se observó un incremento de los recursos ejecutados en términos reales al pasar de \$9,7 billones a \$17,1 billones. No obstante, para 2022 los recursos asignados se redujeron en \$1 billón.
- Persiste la participación mayoritaria de los recursos del Sistema General de Participaciones (Educación) y del régimen subsidiado de salud para la implementación de la política pública de víctimas. En la vigencia actual, estos recursos representan el 60% del total de los asignados.
- Entre 2012 y 2020, la mayor ejecución de recursos de inversión se dio en la medida de indemnización con 100% de recursos comprometidos y 89% obligados. Por otra parte, las ejecuciones más bajas se observaron en las medidas de generación de ingresos [82%], reparación colectiva [81%] y vivienda [62%].
- Los costos institucionales presentaron un incremento de \$100 mil millones entre 2021 y 2022, pasando de una ejecución de \$1,2 billones a \$1,3 billones. Lo anterior, evidencia la necesidad de que las entidades del SNARIV apliquen criterios de austeridad y analicen su composición de costos, con el fin de incrementar la asignación presupuestal para el cumplimiento de su acción misional.
- Se resalta que las entidades territoriales de Medellín, Risaralda y Bolívar, obligaron en 2021 el 100% de los recursos programados. En contraste, Putumayo, Vaupés, La Guajira, Boyacá, Sucre y Vichada, obligaron menos del 50% de los recursos comprometidos, por lo que estos no fueron utilizados en la vigencia.
- Revisada la asignación per cápita de 38 entidades territoriales, se evidenció que el promedio de recursos asignados en 2022 es de \$209.212. Si bien el universo de víctimas varía, Bogotá tiene una asignación de recursos por víctima de \$2 millones, Vichada de \$408 mil y Antioquia de \$225 mil. Conforme a lo anterior, se hace necesario que las entidades territoriales garanticen recursos suficientes para la atención a esta población y que las entidades nacionales apoyen en concurrencia, subsidiariedad y con estrategias diferenciadas.
- Se resalta el ejercicio de actualización de costos de la Ley 1448 de 2011 que realizó en 2021 el Gobierno nacional, y que arrojó un valor de \$ 265,8 billones. No obstante, la Comisión observó que este costeo, no tuvo en cuenta el universo total de la población pendiente de atención ni las garantías de acceso en medidas como

vivienda, alimentación, retornos y reubicación, y generación de ingresos, entre otras.

- Se insiste en la necesidad de un incremento en los recursos asignados y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, así como, avanzar en un ejercicio minucioso de cuantificación de los universos faltantes de atención en cada medida. Dentro del cálculo de la Contraloría, se requieren \$74,4 billones para indemnización individual y colectiva, \$53 para vivienda, \$15 para generación de ingresos y \$13 para retornos y reubicaciones.

## Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, diseñar estrategias y búsqueda de nuevas fuentes de financiación para cubrir en el menor tiempo posible con recursos, las medidas de reparación integral a la población víctima [indemnización, vivienda, reparación colectiva, generación de ingresos y retornos y reubicaciones, entre otras].
- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, ejecutar acciones de acompañamiento, monitoreo y seguimiento por parte de las entidades territoriales, de tal manera que se logre la ejecución del 100% de los recursos que se programan para la población víctima.
- A la Unidad para las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior, evaluar estrategias para fortalecer con mayores recursos a las entidades territoriales

dada su asignación per cápita para la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

- A las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aplicar criterios de austeridad y analizar la composición de sus costos institucionales con el fin de que la inversión de recursos para la política pública de víctimas sea más eficiente y efectiva.
- Al Departamento Nacional de Planeación, implementar estrategias para fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la formulación de proyectos y apropiación de recursos del Sistema General de Regalías.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar el ejercicio de actualización de costos de la política pública de víctimas conforme a lo establecido en el CONPES 4031 de 2021, incluyendo un análisis detallado de los universos de atención, con supuestos de crecimiento del Registro Único de Víctimas y rutas estandarizadas que propendan por la estabilización socioeconómica de esta población.
- A la Alcaldía de Barranquilla y a las gobernaciones, en particular las de Antioquia, Arauca, Bolívar, Putumayo, Vaupés, San Andrés y Providencia, y La Guajira, incrementar los recursos para la política pública de víctimas e implementar acciones para mejorar la ejecución de los recursos programados.

# Prevención, protección y garantías de no repetición

## Conclusiones

- La persistencia y agudización del conflicto armado interno, así como el surgimiento de nuevos escenarios de confrontación entre grupos armados ilegales y/o de crimen organizado, en amplias regiones del país, y en especial en Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander y Arauca, se ha reflejado en elevados niveles de homicidios, masacres, minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, desplazamientos, confinamientos (especialmente de grupos étnicos), amenazas, ataques y atentados en contra de líderes y defensores de Derechos Humanos, para un total en 2021 de 779 conductas vulneratorias, en 263 municipios de 28 departamentos. Además, el 10% de las personas con riesgo extremo o extraordinario son víctimas de desplazamiento.
- La Defensoría emitió el Informe de Riesgo No. 010-17, la Alerta Temprana 026-18 y el Informe de Seguimiento a dicha Alerta Temprana en 2019, documentos con alcance nacional, sobre los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de los Derechos Humanos y sus organizaciones. Asimismo, en 2021, emitió 25 Alertas Tempranas de alcance territorial, que visibilizan los contextos de amenaza y riesgo de vulneración a los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, se evidenció el bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones de las Alertas Tempranas por parte de las entidades de los niveles nacional y territorial.
- Se destaca el aumento del 129% en el número de CERREM realizados por parte de la Unidad Nacional de Protección, pasando de 346 en 2020 a 792 en 2021; así como la reducción del 51% en los tiempos de evaluación del riesgo individual, que pasó de 157 días en 2020 a 77 en marzo de 2022. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) planes de protección alternos que no se implementan de manera oportuna cuando los protegidos deben desplazarse; (ii) desmonte inmediato de los esquemas de protección sin tener en cuenta las condiciones de riesgo; (iii) persistencia de la situación de riesgo al que se enfrentan los líderes, a pesar de contar con esquemas de protección; y (iv) reducción de la incidencia del Ministerio Público con la eliminación del grupo de Valoración Preliminar.
- Se reconocen los avances en el procesamiento de información relacionado con acciones institucionales de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, se identificaron dificultades en el registro de eventos, por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, relacionados con minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.
- Entre 2017 y abril de 2022, se adelantaron 33.325 acciones de educación en el riesgo de minas, sin embargo, persisten quejas de las comunidades frente a la focalización de las zonas y las poblaciones a quienes se dirigen estos programas, pues es necesario

implementarlos con las comunidades rurales afectadas o que se encuentran en mayor riesgo de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

- Se resalta que, en 2021, el Ministerio del Interior adelantó 75 asistencias técnicas en 18 departamentos sobre los instrumentos de prevención, y en el primer trimestre de 2022, 29. Por su parte, en 2021, la Unidad para las Víctimas realizó 1.923 asistencias dirigidas a 1.303 entidades territoriales, que resultaron en la actualización de los Planes de Contingencia en 20 departamentos y 897 municipios; y en el primer trimestre de 2022, 559 asistencias a 400 entidades territoriales para fortalecer su capacidad de respuesta frente a emergencias humanitarias.
- Se evidenciaron dificultades para la formulación e implementación de planes de protección colectiva, que se traducen en la persistencia de las vulneraciones a los derechos de grupos sociales, comunidades campesinas y étnicas en varios departamentos del país, especialmente donde se concentra la actuación de grupos armados ilegales.
- Persisten dificultades en la implementación de los planes integrales de prevención y los planes de contingencia, debido a la falta de: (i) presupuesto para los programas y acciones contempladas para la atención de emergencias humanitarias; (ii) coordinación nación - territorio, y entre autoridades civiles y Fuerza Pública; y (iii) un instrumento de seguimiento y evaluación de estos planes.

## Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, avanzar en la definición de una estrategia de contención al fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales en el territorio nacional.
- Al Ministerio del Interior, establecer acciones concretas de respuesta a las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría a través de los mecanismos considerados en el Decreto 2124 de 2017, desde una perspectiva humanitaria y de prevención de las violaciones a los Derechos Humanos, concentrando sus actuaciones en los departamentos y regiones que históricamente han sido afectados por el conflicto armado interno.
- Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional, capacitar a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los deberes de protección humanitaria que les asiste en cada una de las operaciones contra grupos armados ilegales.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer el registro de eventos relacionados con accidentes por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, y desarrollar acciones en el marco de educación en el riesgo por minas, en territorios con víctimas y comunidades afectadas, con especial énfasis en las zonas rurales y rurales dispersas.

- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a la Unidad para las Víctimas, avanzar en la formulación de planes de protección colectiva. Asimismo, articularse con el Ministerio de Defensa, las entidades territoriales y las comunidades correspondientes, para la implementación de dichos planes.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior, elaborar un protocolo de intervención integral con enfoque étnico, de género y diferencial, para atender de manera prioritaria las situaciones de crisis humanitarias en zonas y regiones con alta afectación a la población civil como consecuencia del conflicto armado.
- A las gobernaciones, asignar mayor presupuesto para la implementación de los planes integrales de prevención y los planes de contingencia.
- Al Ministerio del Interior, diseñar e implementar un instrumento de seguimiento y evaluación a los planes integrales de prevención y a los planes de contingencia.

# Atención y orientación

## Conclusiones

- En cuanto a la entrada en funcionamiento de nuevos centros, se observa que el proyecto para El Carmen de Bolívar y el convenio interadministrativo del Centro Regional de Atención a las Víctimas de Ibagué, presenta retrasos, situación que preocupa y alarma a la CSMLV.
- Frente a la presencia institucional en los centros regionales, llama la atención que la UARIV reportó cifras de asistencia bajas en 2021-2022 en relación con 2020, año en el cual se suspendió temporalmente la atención en los centros regionales.
- En lo que concierne al porcentaje de trámite de solicitudes de indemnización en los centros regionales, llama la atención que las cifras radicación disminuyeron con relación a las reportadas en la vigencia del Octavo Informe CSMLV. Asimismo, frente al porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización, preocupa que en 2021 - 2022 no se evidenciaron porcentajes superiores al 54%
- A pesar de que se han fortalecido los canales alternos frente a la suspensión de la atención presencial en los centros regionales, continúan las dificultades en la atención en áreas rurales y dispersas. Las estrategias dispuestas no tienen en cuenta los obstáculos territoriales de conectividad, los errores en los sistemas de información ni las barreras para el manejo de herramientas tecnológicas, por lo cual no son suficientes para atender a las víctimas alejadas de los canales presenciales.

- Si bien la Unidad para las Víctimas reporta que desarrolló la plataforma “Sistema de Gestión para las Víctimas” – SGV con el fin de unificar la información de los canales de atención, esto no se refleja en las cifras reportadas. Persisten las dificultades identificadas en el Sexto, Séptimo y Octavo Informe de la CSMLV en el registro, unificación de datos, seguimiento a las estrategias y el reporte de información.
- El deterioro por falta de mantenimiento de los Centros regionales de atención a víctimas profundiza los obstáculos en la prestación de la atención a las víctimas, poniendo en riesgo la integridad de la población y el personal de los Centros. Es de resaltar este grave deterioro infraestructural de los Centros Regionales de Curumaní y Valledupar [Cesar]; el Molino y Riohacha [Guajira]; y Viotá y la Palma [Cundinamarca].

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, (i) continuar con la implementación de los canales de atención dispuestos en el marco de la emergencia ocasionada por el COVID-19, en complementariedad y simultaneidad a la apertura física total de los centros regionales, con el fin de avanzar en la cobertura total de atención en el territorio nacional; (ii) fortalecer los canales de atención y superar las caídas en los aplicativos; y (iii) reforzar la atención presencial en los Centros.

- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la articulación de sus direcciones territoriales con las mesas de participación efectiva de víctimas y las entidades territoriales, para la réplica y divulgación de información sobre los canales de atención, la oferta institucional y la atención a la población víctima que se encuentra en áreas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas (i) fortalecer la estrategia de cierre de ciclo para la validación de la gestión de las solicitudes de atención; (ii) fortalecer la plataforma Sistema de Gestión para las Víctimas; (iii) mejorar el registro de datos sobre el procedimiento de documentación, la población y solicitudes de indemnización atendidas, especialmente en los Centros Regionales.
- A la Unidad para las Víctimas y las Alcaldías de Ibagué y Carmen de Bolívar, avanzar de manera decidida en la terminación de los centros regionales de Ibagué [Tolima] y El Carmen de Bolívar [Bolívar] adelantando las acciones correspondientes para el cumplimiento de los objetos contractuales y prevenir posibles sobrecostos o detrimentos patrimoniales.
- A la Unidad para las Víctimas, articular con las Alcaldías de Curumaní, Valledupar [Cesar], El Molino, Riohacha [Guajira], Villavicencio [Meta], Viotá y la Palma [Cundinamarca] con el fin de priorizar el mantenimiento de los CRAV de sus jurisdicciones, esto con el fin de evitar posibles afectaciones de alto riesgo a la población víctima.

- A la Unidad para las Víctimas, instar a las alcaldías que cuentan con centros regionales de atención a víctimas en su jurisdicción, para que adecuen la infraestructura y materiales informativos de los Centros Regionales, para el acceso y atención a personas en situación de discapacidad.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar y/o fortalecer el recurso humano de documentadores de los CRAV, por ser estos la figura esencial en la estrategia de los centros regionales para la toma de solicitud de indemnización administrativa.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en el cumplimiento del indicador establecido en el Plan Operativo Anual 2022 de la entidad, sobre la suscripción de convenios interadministrativos o contratos para el apoyo financiero en la construcción de los Centros regionales planteados.
- A la Unidad para las Víctimas fortalecer su articulación con las alcaldías de Curumaní, Riohacha, Viotá, y Cúcuta. Asimismo, remitir el diagnóstico de necesidades de atención de cada Centro Regional de Atención a Víctimas con copia a la Comisión. Esto con el fin de que se identifique y gestione el mantenimiento de los Centros.
- A la Unidad para las Víctimas fortalecer y aumentar las jornadas de socialización de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con las mesas de participación. Lo anterior, con el objetivo de mantener actualizada la

identificación de la oferta institucional en los territorios.

- A la Unidad para las Víctimas, gestionar, garantizar y formalizar la asistencia presencial de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en los Centros Regionales.
- A la Unidad para las Víctimas, instar a las alcaldías que cuentan con centros regionales de atención a víctimas y Puntos de Atención a Víctimas en su jurisdicción, para que garanticen el funcionamiento completo e ininterrumpido de los servicios sanitarios.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Restitución de Tierras, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Prosperidad Social y a la Superintendencia de Notariado y Registro, hacer presencia permanente en todos los centros regionales, para garantizar el acceso de las víctimas a la oferta institucional.
- A las Alcaldías en donde se encuentran los 34 centros regionales de Apartadó, Arauca, Barranquilla, Barrancabermeja, Buenaventura, Cali, Caucasia, Cartagena, Cúcuta, Curumaní, El Charco, El Molino, Florencia, La Palma, Montería, Neiva, Ocaña, Pereira, Pitalito, Policarpa, Popayán, Quibdó, Riohacha, San José del Guaviare, Santa Marta, Santander de Quilichao, San Andrés de Tumaco, Sincelejo, Soacha, Soledad incluir recursos suficientes para el funcionamiento, sostenimiento y mantenimiento de los centros, dentro de las partidas presupuestales en los Planes anuales de Inversión. Asimismo, en aplicación del Decreto 1084 de 2015, fortalecer el recurso humano para garantizar la salud ocupacional y la atención con enfoque diferencial, en cumplimiento de la Resolución 01667 de 2020.
- A la gobernación del Meta, responder a los documentos solicitados por la Unidad, sobre el avance del Convenio del Centro Regional de Villavicencio.

# Asistencia

# Atención humanitaria

## Conclusiones

- Frente al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria”, no se cumplieron las metas en la colocación de ayuda humanitaria de emergencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado viables para la programación en 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018 y 2021. Para esta última vigencia el porcentaje de avance fue del 98%. Estas metas únicamente se cumplieron en 2015, 2019 y 2020.
- Respecto al indicador contenido en el CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria”, en 2021 no se cumplió la meta, dado que, de 258.299 hogares viables, se colocó la Atención Humanitaria a 249.270 [97%]. Por su parte, en el primer trimestre de 2022, de 158.759 hogares viables, se colocó este componente a 133.587 [84%]. Igualmente, se estableció que en 2021, a 9.029 hogares con carencias, no se les hizo entrega de la Atención Humanitaria.
- Frente al indicador del CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales”, el porcentaje de avance en 2021 fue muy bajo [19%], pues de

61.094 hogares que declararon desplazamiento forzado, se atendieron 11.669, por lo que la meta de la anualidad no se cumplió. Se advierte que no se atendieron 49.425 hogares.

- Se muestra un avance en la meta establecida para el 2022 [25%], respecto a la socialización del ajuste del documento metodológico de asistencia técnica. En las 43 jornadas participaron 1.136 funcionarios de 887 entidades territoriales [858 alcaldías y 29 gobernaciones].
- Respecto del indicador del CONPES 3726 DE 2012: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria”, los porcentajes de entrega de ayuda humanitaria a hogares con colocación, superó el 93%, a partir del año 2018, así: 2018 con el 93%, 2019 con 95%, 2020 con el 95% y 2021 con el 95%. Del 01 de enero al 31 de marzo de 2022, las entregas de AH a población de hogares con colocación de Atención Humanitaria, fue del 71%.
- La UARIV, realizó 1.312 asistencias técnicas en 846 Entidades Territoriales, e informó que, según las correspondientes actas, 20 departamentos actualizaron sus planes de contingencia en la instancia del Comité Territorial de Justicia Transicional departamental, y a nivel municipal, lo hicieron 897 municipios que aprobaron la actualización de esta herramienta. En el primer trimestre de 2022, la entidad reportó 611 asistencias técnicas a 457 Entidades Territoriales.

- Debe incorporarse una estrategia que permita superar las barreras identificadas, en los distintos niveles de Gobierno, para determinar las competencias de las Entidades Territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y establecer mecanismos de operatividad de los espacios de gestión de la política pública, procurando el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales y municipales, mediante elementos de planeación y seguimiento de resultados
- Entre 2021 y el primer trimestre de 2022, los hogares incluidos en el Registro Único Víctimas que cumplieron con el criterio de primer año con colocación de AH fueron 64.643. De estos, 60.757 [94%] recibieron colocación dentro los términos, es decir hasta los 90 días posteriores a la inclusión; 3.885 [6%] fuera de los términos y uno [0%] se encuentra pendiente de giro.
- Persisten reintegros de giros de atención humanitaria de emergencia, debido a que en algunos casos no se cuenta con la actualización de los datos para el cobro. Los representantes de víctimas ante la comisión mencionaron como causas, la deficiente o nula señal en algunos territorios como también, las dificultades de acceso a los sitios donde sí la hay, debido a limitaciones en el transporte o persistencia de amenazas derivadas del conflicto armado interno, lo que imposibilita contactarse con la Unidad para las Víctimas.
- Se destacan los beneficios en el cambio en la estrategia de pago en puntos de alcance nacional, en horario flexible cualquier día de la

semana con estrategia de cajas extendidas, lo que ha reducido el porcentaje de reintegro de los giros.

- Se identifican como barreras para la implementación de la estrategia corresponsabilidad: (i) la falta de claridad en las competencias nacionales y territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos; (ii) la inoperancia de espacios técnicos de los tres niveles de Gobierno en la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) la baja capacidad administrativa para el cumplimiento de la Ley de Víctimas; (iv) el bajo compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales; (v) la desarmonización en los tiempos de planeación nacional y territorial; y (vi) múltiples y deficientes herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas que no se articulan entre sí.
- En algunos departamentos, los recursos destinados para la Atención Humanitaria Inmediata no están siendo ejecutados, su ejecución es insuficiente o no se tramita recursos en el marco de subsidiariedad de la Unidad para las Víctimas, limitando la atención y asistencia a la población que requiere mitigar los impactos del hecho violento del desarraigo.
- Persisten dificultades en la aprobación de planes de contingencia para atender situaciones humanitarias en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Sucre y Vichada, en los que no se logró realizar los tres seguimientos y actualización de los planes de contingencia.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la entrega oportuna de la Ayuda Humanitaria Inmediata en los eventos de desplazamientos masivos y confinamientos, a través de un mecanismo idóneo de coordinación y ruta concertada con las entidades territoriales.
- A la Unidad para las Víctimas, generar una estrategia que permita mejorar el proceso de notificación de las programaciones de ayuda humanitaria en zonas rurales y rurales dispersas donde las comunicaciones sean deficientes.
- A la Unidad para las Víctimas, y a las gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Sucre y Vichada, establecer una agenda que permita realizar las acciones de seguimiento y actualización de los planes de contingencia departamentales y municipales, realizando un reporte mensual de cumplimiento al ministerio público.
- A la Unidad para las Víctimas, crear estrategias que fortalezca la articulación con los municipios y gobernaciones, en aras de atender oportunamente todas las peticiones que elevan las entidades territoriales, para acceder al apoyo subsidiario destinado a la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata.
- A la Unidad para las Víctimas, incorporar una estrategia que permita determinar las competencias de las Entidades Territoriales no establecidas en la Ley 1448 de 2011 frente a la en subsidiaridad en la entrega de Atención Humanitaria Inmediata.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer alternativas para atender en subsistencia mínima a la población víctima de desplazamiento forzado que por causa de la Pandemia COVID 19, agudizó su situación de vulnerabilidad.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar un plan de mejora mediante el cual se determine: (i) las causas de la programación por fuera de los términos de 90 días de la atención humanitaria de emergencia para los recién incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV y (ii) las acciones correctivas para que se elimine este fenómeno.

# Reparación integral

# Retornos y reubicaciones

## Conclusiones

- Se advierte que las metas para los indicadores del CONPES 4031 de 2021 “Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana” y “Número de hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes”, tienen metas muy bajas y no tienen un impacto relevante frente al universo de hogares que solicitan el acompañamiento, que fueron 17.632 para 2021.
- Se insiste en lo manifestado en el octavo informe respecto a Superación de la Situación de Vulnerabilidad [SSV] en cuanto a que: (i) su medición está enfocada en identificar una condición socioeconómica que no se relaciona con la superación de las afectaciones derivadas del desplazamiento; (ii) no refleja la realidad de los hogares desplazados por cuanto se lleva a cabo de manera acumulada y (iii) su uso para determinar el cierre del acompañamiento implica una reducción del alcance de este.<sup>6</sup>
- Igualmente, no se han superado las dificultades en la coordinación y articulación interinstitucional de las entidades del SNARIV, en el acompañamiento a los retornos y reubicaciones, pues las entidades nacionales no incluyeron en sus POA planes, programas y proyectos específicos para ejecutar las acciones de los planes de retornos y reubicaciones, en particular en vivienda, generación de ingresos y tierras, las cuáles son esenciales para la sostenibilidad de dichos procesos.
- Si bien el Gobierno nacional reportó una cifra de 2.941.009 de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado entre 2018 y 2022, se advierte que la metodología de medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad [SSV] no es acorde a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario, por lo tanto, no refleja efectivamente avances en la estabilización socioeconómica de las víctimas de este hecho.
- Las víctimas de desplazamiento forzado acompañadas, durante la vigencia del PND 2018 – 2022, que han superado la situación de vulnerabilidad y que se encuentran en escenarios de soluciones duraderas: retornos, reubicación o integración social, es bajo (11%), lo que implica una limitación en el restablecimiento y goce efectivo de derechos, además de representar un riesgo de variación de la estabilidad socioeconómica en una población altamente vulnerable.
- Para 2021, el 66% (11.637) del total (17.632) de los hogares en situación de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento en retornos y reubicaciones, no accedieron a la oferta de la Unidad para las Víctimas. Se advierte

que dichos programas tienen un alcance limitado para la garantía de la sostenibilidad del proceso de retorno y la efectiva estabilización socioeconómica de las personas desplazadas.

- El 67% de las personas que solicitaron acompañamiento en retornos o reubicaciones, no accedieron al apoyo de transporte y traslado de bienes y enseres, para el 2021.
- Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 al 31 de marzo de 2022, la activación de la ruta individual en escenarios de soluciones duraderas, es de baja cobertura, ya que no supera el 16% en retornos, el 24% en reubicación y el 13% en integración local, frente a un universo de 28.473 solicitantes. En la ruta comunitaria, el acompañamiento no incluye a la totalidad de las comunidades solicitantes con plan formulado, en actualización o formulado, tal como lo establece el Protocolo de Retornos y Reubicaciones. En la ruta de retornos de emergencia, la CSMLV, el nivel de acompañamiento a retornos y reubicaciones a EE.TT, es bajo, ya que solo cubre el 7% de acciones desplegadas por municipios o departamentos en el país.
- La CSMLV advierte que las metas trazadas de apoyo para el transporte de bienes o enseres, a las víctimas de desplazamiento forzado que solicitan apoyo en retornos y reubicaciones, son bajas, lo que no permite disminuir la brecha de superación de la situación de vulnerabilidad del universo de hogares. El acompañamiento a los hogares requiere acciones complementarias de las entidades del SNARIV competentes.
- Los reportes de avance, en cuanto al apoyo con EEA a los hogares víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de retorno o reubicación, en zona rural, es del 70% de avance frente a la meta de 27.526, quedando si dicho apoyo 8.153 hogares solicitantes. La CSMLV, además, encontró dualidad en la línea de base reportada por PS, respecto de lo establecido en el PAS del CONPES 4031 de 2021.
- Las metas de apoyo con EEA en zona urbana, tal como lo reitera la CSMLV son bajas, presentado una cobertura insuficiente, frente al universo y necesidades de los hogares que solicitan el acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas que permitan la superación de la situación de vulnerabilidad de para 2021 de las víctimas de desplazamiento forzado.
- La UARIV manifiesta que los hogares solicitantes no cumplen con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, desconociendo que: (i) el Estado debe garantizar las condiciones para la decisión libre e informada de las víctimas que resulta en la firma de las actas de voluntariedad, (ii) es el Estado quien debe garantizar las condiciones de seguridad, y (iii) el principio de dignidad se cumple con el acompañamiento efectivo a los procesos de retornos y reubicaciones.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia que permita aumentar el porcentaje de acompañamiento en retornos

<sup>6</sup> “al verificar un cambio favorable en cualquiera de los derechos que componen la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad [SSV]”.

y reubicaciones de hogares solicitantes, que identifique y atienda los cuellos de botella y fortalecer las capacidades institucionales.

- A la Unidad para las Víctimas, articular con la Agencia de Renovación del Territorio, Articular con la Agencia de Renovación del Territorio, un plan de identificación de los cruces de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) con las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas para garantizar la priorización en su implementación.
- A la Unidad de Víctimas identificar la totalidad de las comunidades en proceso de retorno, reubicación e integración local, especificando el escenario de soluciones duraderas, la fase en la que se encuentran de acuerdo con el protocolo actual, y si cuentan con Plan de Retorno y/o Reubicación en formulación, formulado, aprobado, superando la práctica inconstitucional y el bloqueo institucional, relacionado con la falta de criterios objetivos y racionales para formular la PP.
- A la unidad para las Víctimas, identificar el universo total de personas en proceso de retorno y reubicación, estableciendo su lugar de residencia actual en el nivel veredal y corregimental. Esto teniendo en cuenta que se identifica solo el nivel municipal, y por lo tanto, en el caso de los retornos no es posible determinar si efectivamente la víctima se encuentra en el lugar de expulsión.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar y ajustar la resolución 2200 de 2018, pues la metodología

de medición del Índice de Estabilización Social y Económica no se acoge a lo manifestado por la Corte Constitucional, respecto a los Indicadores de Goce efectivo de Derechos de aquellos frente a la medición, su resultado no refleja la realidad de los hogares pues se realiza de manera acumulada (una vez cumplido un derecho no se vuelve a medir) y no se identifica la superación de las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento forzado.

- A la Unidad para las víctimas, diseñar una estrategia de divulgación o campaña acerca de las rutas de acceso, responsables y formas para acceder a la política pública de retorno y reubicaciones.
- A la Unidad para las Víctimas revisar y ajustar la Resolución 3320 de 2019, en particular la definición de integración local y el uso del resultado de la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) para determinar el cierre del acompañamiento pues, a consideración de la Comisión, la metodología que establece la Resolución 2200 de 2018 no refleja la realidad de los hogares desplazados ni la superación de las vulnerabilidades derivadas del hecho victimizante de desplazamiento forzado.
- A la Unidad para las Víctimas, coordinar con la Agencia Nacional de tierras el establecimiento de programas de acceso a tierras para las víctimas de desplazamiento forzado que son sujetos de ordenamiento territorial en procesos de retorno y reubicaciones.

## Rehabilitación

### Conclusiones

- A pesar de las reiteradas inconsistencias en el reporte de este indicador, advertidas por la CSMLV en los informes 6, 7 y 8, no se advierte la validación y actualización oportuna de las cifras, esto redundando en que los informes de Gobierno no coinciden de acuerdo con las diferencias evidenciadas en los registros administrativos de DNP-Sinergia y MSPS.
- Revisados los indicadores de cobertura, preocupa que el ajuste de la meta general establecida ha disminuido, a pesar de que la CSMLV insistió en el Octavo Informe sobre la necesidad de definir las metas considerando el universo de víctimas que requieren de la medida de rehabilitación. Para ello, se reitera la necesidad de tener en cuenta los siguientes referentes dados por el Gobierno:
  - a) 3.000.000 era la meta a 2021 que estableció inicialmente el CONPES 3726 de 2012 para la atención psicosocial.
  - b) 3.472.453 era el universo de población a atender en rehabilitación según la RNI en 2017.
  - c) 7.277.408 víctimas fueron identificadas como sujetos de atención y reparación por la RNI en 2020.
  - d) El número de víctimas en el RUV ha seguido aumentando y, en consecuencia, el universo de víctimas por atender es cada vez mayor.

- Se evidenció un estancamiento y retroceso en el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, debido a que en 2020 y 2021 se suspendió la puesta en marcha del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en zonas rurales. No se cuenta con información detallada de las fechas para la implementación de las estrategias diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Preocupa que no existe claridad ni certeza de la fecha en la que se adoptará el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, a pesar de que han pasado cinco años de la firma del Acuerdo Final y de las reiteradas solicitudes hechas por la CSMLV en los informes 5, 6, 7 y 8.
- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social, el análisis de las cifras de atención psicosocial y atención en salud física y mental, muestra un nivel bajo de cobertura para los enfoques diferenciales, especialmente para las víctimas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa y con discapacidad.
- El derecho a la rehabilitación de las víctimas de la Fuerza Pública se hace efectivo dentro del servicio de salud del régimen especial. Aun cuando son atendidas, se identificó un vacío originado por la no incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral a víctimas del conflicto armado.

- La apropiación e implementación del Protocolo de Atención Integral en salud con Enfoque Psicosocial por parte de las entidades territoriales ha sido heterogénea. Mientras algunas gobernaciones no han logrado consolidar su acompañamiento y coordinación de actividades y responsabilidades de los diferentes actores del SGSSS, otras han podido documentar su liderazgo en el desarrollo continuo y sistemático de actividades de fortalecimiento de atención en salud y caracterización de la población víctima.
- Se identificó la necesidad de fortalecer la articulación institucional y los procesos de territorialización en la incorporación del enfoque psicosocial y reparador de la medida de rehabilitación a las víctimas de la Fuerza Pública, puesto que persisten limitaciones en la cobertura, articulación institucional y coordinación y gestión de la oferta para el acceso a los servicios especializados en rehabilitación.
- La atención psicosocial llegó a 59 de los 170 municipios PDET, lo que corresponde a una cobertura geográfica del 34%. Las seis subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en 2021 fueron: Putumayo, Catatumbo, Macarena - Guaviare, Sur de Bolívar, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño. En 2021, de ñas 171.799 víctimas atendidas, se registraron 17.008 personas atendidas en las subregiones donde llegó el PAPSIVI, cifra que representa el 10% de la atención reportada por el Minsalud para el indicador "Víctimas que han

recibido atención y rehabilitación psicosocial". De acuerdo con la información suministrada por el Minsalud, estos datos evidencian un retroceso respecto a la atención psicosocial en zonas rurales: para 2020 el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET (61%) atendiendo a 22.483 víctimas, mientras que en 2021 llegó a 59 municipios (34%) atendiendo a 17.008 víctimas.

- La intervención en rehabilitación psicosocial con enfoque de paz para Niñas, Niños y Adolescentes debe orientarse a que esta población elabore herramientas de afrontamiento de los daños para que no se sigan transmitiendo de generación en generación. El Subcomité de Rehabilitación debe avanzar de manera decidida en acciones que diagnostiquen y aborden los daños transgeneracionales que ha dejado el conflicto armado.
- Existen limitaciones en la cobertura y el acceso a las medidas de rehabilitación colectiva, comunitaria y atención psicosocial.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las secretarías departamentales de salud, coordinar las acciones necesarias para fortalecer la implementación de los componentes del Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las secretarías departamentales de salud (i) fortalecer y aumentar la disponibilidad de

información relacionada con la caracterización de la población en los momentos de identificación de los riesgos de la población víctima afiliada, (ii) realizar un análisis demográfico de morbilidad y mortalidad, (iii) hacer una priorización de los problemas de salud, y (iv) programar de las intervenciones de protección específica, detección temprana y atención de las enfermedades de interés en salud pública.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, diseñar estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados del país y aumentar el acceso a esta medida. En el marco de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, disponer de los mecanismos adicionales a los ya existentes que faciliten la ampliación de la cobertura geográfica de los municipios PDET que no tuvieron atención psicosocial en 2021.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollar procesos psicosociales que fortalezcan las capacidades locales de acompañamiento psicosocial y apoyo mutuo en estos territorios.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar estrategias de atención psicosocial a niños, niñas y adolescentes orientadas a mitigar y prevenir la transmisión intergeneracional del daño.

- Al Ministerio de Defensa Nacional, crear estrategias especializadas y diferenciadas para las víctimas de la Fuerza Pública, incorporando de una manera efectiva enfoques psicosocial y diferencial en la atención en salud integral a las víctimas que hacen parte de la Fuerza Pública.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el acompañamiento a través de estrategias psicosociales individuales familiares y colectivas en el tránsito a la vida civil cuando por la victimización son retirados del servicio.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer y aumentar la disponibilidad del recurso humano en salud mental con enfoque psicosocial, necesario para atender las necesidades en rehabilitación para los miembros de la Fuerza Pública que han sido víctimas y desarrollar estrategias de educación que promuevan acciones favorables frente a la medida de rehabilitación integral y el acceso a servicios de salud mental.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección Social, generar acciones de articulación entre las diferentes estrategias de rehabilitación para favorecer la integralidad y lograr atender el daño individual y colectivo.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, formalizar y poner en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, con el fin de fortalecer la rehabilitación colectiva, comunitaria y la atención en zonas rurales y rurales dispersas.

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la permanencia en el acompañamiento de los profesionales encargados de la implementación de la medida de rehabilitación y que los perfiles que se contraten respondan a las especificaciones profesionales que se requieren para la adecuada implementación de las estrategias.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, impulsar las gestiones necesarias para la adopción por acto administrativo del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, e informar su cronograma de implementación.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales, y explorar los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial no presencial por medios virtuales, de manera que se fortalezca la estrategia que permita llegar a regiones apartadas, complementando la estrategia de atención presencial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, elaborar estrategias para que en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, se fortalezca la comunicación y articulación entre las líneas del programa, de manera que los equipos psicosociales puedan tener comunicación con el personal del sector salud, para brindar una atención integral.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el trabajo de articulación y asesoría técnica con el propósito de garantizar la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención y rehabilitación a miembros de la fuerza pública incluidos en el Registro Único de Víctimas.
- A las entidades territoriales, desarrollar las acciones necesarias para la adecuada implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Estas acciones son: (i) coordinación, (ii) socialización y capacitación, (iii) diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, (iv) formación del talento humano en salud, y (v) atención en salud.
- A las entidades territoriales, realizar el diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, de acuerdo con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, y en especial, zonas donde persisten escenarios de conflicto armado y se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil, con el propósito de dar respuesta a las consecuencias que las violaciones de DDHH tienen sobre la salud emocional, física y mental de la población víctima. Así mismo, es necesario analizar la expresión territorial de la violencia, especialmente en zonas vulnerables,

donde las víctimas han tenido, históricamente, innumerables obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, así como para que las instituciones puedan acceder a ellas.

## Restitución de tierras

### Conclusiones

- El procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se desarrolla en los términos previstos por el legislador. En efecto, el promedio de duración del procedimiento es cercano a los dos años, lo que tiene profundas implicaciones para los derechos y garantías de los solicitantes, víctimas e intervinientes, así como para el cumplimiento de los fines transicionales de la restitución. La demora en el trámite administrativo aumenta la desconfianza en las instituciones, lo que puede explicar en parte, el volumen de desistimientos de las reclamaciones.
- Se evidencia baja gestión en el trámite de la protección predial, toda vez que, el 40% de solicitudes presentadas no fueron inscritas en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados para el periodo evaluado. Causa preocupación que el 19 % de las solicitudes de inscripción en el mencionado registro, enviadas a la Superintendencia de Notariado y Registro, no surtieron el trámite de anotación de la medida en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, teniendo en cuenta que no se presentaron notas devolutivas.
- La Unidad Nacional de Protección, no cumple con los términos establecidos para la activación de la ruta y la implementación de las medidas de protección, adoptadas por parte del CERREM a favor de las víctimas reclamantes de tierras, toda vez que esta se realiza entre 5 y 6 meses, superando los 2 meses establecidos en la norma, situación que eleva la exposición al riesgo de la vida, seguridad e integridad de esta población y sus familias.
- La Unidad Nacional de Protección ha cumplido con las jornadas de capacitación en autoprotección y autoseguridad dirigidas a víctimas del conflicto armado; no obstante, evidencia la Comisión que en la formulación del Plan de Acción Institucional 2022, no se cuenta con actividades dirigidas a reclamantes de restitución de tierras, beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, y derechos territoriales étnicos.
- Persisten las dificultades en el anexo 11 del Formato Único de Declaración y la información enviada por la Unidad para las Víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras, ya que en algunas ocasiones no se aporta documentación anexa a efectos de identificar el bien inmueble objeto de solicitud y no se especifican las circunstancias de tiempo, modo y lugar, respecto de los hechos que originan la solicitud de restitución de tierras, generando dificultad en cuanto a la identificación del predio y continuidad en el trámite del registro de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

- Existe un represamiento de más de 3.150 solicitudes pendientes de presentación ante los jueces especializados, que representa un rezago histórico en este componente que exige una pronta intervención de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Continúan las dificultades en la asignación de recursos mediante los proyectos de inversión que permiten dar cumplimiento por parte de la Unidad de Restitución de Tierras a las órdenes proferidas, toda vez que, la asignación de dichos recursos es menor a lo solicitado en los anteproyectos de presupuesto, asignándose para 2022 solo \$81.984 millones, de los \$107.065 millones proyectados en la matriz PAS,
- Persisten las dificultades en la atención de los segundos ocupantes frente a la entrega de predios en cumplimiento con lo ordenado; teniendo en cuenta los prolongados tiempos para la adquisición de predios por parte de la URT.

## Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras evitar exámenes probatorios propios de la labor de la jurisdicción especializada. La labor de la Unidad de Restitución de Tierras debe estar encaminada a la verificación de los presupuestos para la inscripción a que alude el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.
- A la Unidad de Restitución de Tierras promover estrategias y acciones prioritarias tendientes a resolver de fondo las solicitudes que tienen

más de un año pendientes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

- A la Unidad de Restitución de Tierras implementar la logística adecuada para superar en un plazo razonable, los rezagos en la actualización de los insumos catastrales, visitas de georreferenciación y realización de informes técnicos prediales en el marco del trámite administrativo de restitución.
- A la Unidad de Restitución de Tierras en conjunto con el Ministerio de Defensa Nacional evaluar de manera periódica, las zonas de intervención suspendidas por razones de seguridad.
- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad de Restitución de Tierras promover una estrategia conjunta que priorice los procedimientos de sustracción de reserva forestal, asociados a las reclamaciones de restitución de tierras.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, reformular el indicador de cumplimiento, a fin de incluir el rezago histórico de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y las pendientes de presentación de demanda, dando prelación a las solicitudes más antiguas y atendiendo a los criterios diferenciales definidos en la Ley.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y a las entidades que integran el Subcomité de Restitución, garantizar el intercambio de

información frente a aquellas solicitudes que no han sido atendidas previamente a través del Nodo de Tierras, con el fin de reducir los tiempos de respuesta y mejorar la gestión administrativa.

- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer su capacidad y arquitectura institucional, para evacuar el rezago de solicitudes pendientes de demanda.
- A la Unidad de Restitución de Tierras incluir dentro del haber del Fondo de Restitución de Tierras, predios idóneos para cumplir las órdenes de compensación en especie emitidas por los jueces y magistrados especializados y así no trasladarle la carga al beneficiario de la sentencia.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer el rol de los funcionarios y colaboradores que ejercen representación judicial para que atiendan con especial esmero y prontitud los intereses de los reclamantes de tierras, respecto del seguimiento al cumplimiento de las órdenes en la fase posfallo.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer el proceso de capacitación y divulgación a los agentes del Ministerio Público responsables del diligenciamiento del formulario de solicitudes de protección de predios y territorios abandonados, a efectos de garantizar la adecuada recepción de la información para la posterior evaluación e inscripción de las solicitudes en el Registro Único de Predios y territorios Abandonados.

- A la Unidad para las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, revisar y ajustar coordinadamente el diseño del Anexo 11 del Formato Único de Declaración, con el fin de superar las dificultades mencionadas por la Unidad de Restitución de Tierras, en cuanto a: la identificación del predio; la circunstancias de modo, tiempo y lugar; la contactabilidad de los declarantes, con el fin de dar continuidad al trámite de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad de Restitución de Tierras, mejorar la articulación de esfuerzos para garantizar las condiciones de seguridad, el apoyo y acompañamiento de los funcionarios que intervienen en las diligencias en terreno.
- A la Unidad Nacional de Protección, garantizar el cumplimiento de los términos legalmente establecidos para la ruta e implementación de las medidas de protección.
- A la Unidad Nacional de Protección, caracterizar y focalizar las jornadas de autoprotección y autoseguridad, específicamente a víctimas reclamantes de restitución de tierras, beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, y derechos territoriales étnicos.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar que las mujeres beneficiarias de proyectos productivos, participen de manera activa en la toma de decisiones, definición del proyecto productivo y Plan de Acompañamiento técnico Integral.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, cumplir con los términos legales en el trámite de las solicitudes que presentan las víctimas, sobre la inscripción de la medida de protección en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas.
- A la Superintendencia de Notariado y Registro, priorizar la inscripción de las medidas de protección predial en los respectivos Folios de Matricula Inmobiliaria, de los predios que han sido ingresados en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, formular estrategias encaminadas a evitar la declaratoria del desistimiento tácito de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, consolidar y reportar en debida forma la información sobre el estado de cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de tierras a su cargo, en aras de garantizar la coherencia en la información.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad de Restitución de Tierras, materializar la entrega de los subsidios de vivienda, promoviendo escenarios de articulación e intercambio de información que facilite los procesos de adjudicación y la contactabilidad con los beneficiarios.

- A la Agencia Nacional de Tierras, dar cumplimiento a las órdenes emitidas por los jueces y magistrados especializados en los términos establecidos en las sentencias.

## Vivienda urbana y rural

### Conclusiones

A diez años de la Ley 1448 de 2011, se han asignado en total 109.464 subsidios en vivienda urbana y 35.265 en vivienda rural a población víctima de desplazamiento, en los programas, de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y arrendamiento. Los proyectos de vivienda nueva entregaron 79.134 viviendas urbanas y 13.627 rurales. De los proyectos, se presenta un rezago en la entrega de 14.010 viviendas urbanas y 21.638 rurales, dado que corresponden a proyectos en ejecución, paralizados o en incumplimiento, lo que afecta a los hogares con subsidios asignados en todo el periodo.

Existe insuficiente oferta frente a los hogares víctimas de desplazamiento con carencias de acceso a una vivienda adecuada. A 2020, el avance del indicador del Goce Efectivo del Derecho a una vivienda adecuada en la entrega de subsidios fue insuficiente, alcanzando un 20% de los hogares urbanos y un 15% de los hogares rurales. De otra parte, el CONPES 4031 de 2021 tiene como meta hasta 2031 la asignación de 121.000 subsidios de vivienda urbana y 49.929 de vivienda rural, subsidios que no cubren las necesidades de la población.

### Vivienda Urbana

- Al cierre de los primeros diez años de la Ley, se presentó un avance del 38% del indicador del CONPES 3726 de 2012 “Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado”, puesto que, de los 288.634 subsidios de vivienda urbana proyectados, solo se asignaron 109.464 en los diferentes programas.
- En el mismo periodo, el número de subsidios otorgados no se compadece con la realidad de los hogares víctimas de desplazamiento, que requieren de una solución de vivienda, puesto que se entregaron en promedio 11.273 subsidios al año a población víctima, lo que constituye un 39% de la meta establecida [28.863].
- Entre 2012 y marzo de 2022 se han entregado 125.080 subsidios de vivienda de los programas de vivienda gratuita de la FASE I y II, el 64% [80.067] de estos, se asignaron a población víctima, siendo este uno de los mayores avances para superar el déficit de vivienda urbana de la población víctima.
- Para el programa de vivienda gratuita FASE II, se presentaron incumplimientos de los contratistas; cesión de los contratos al declarar la imposibilidad financiera para continuar con la ejecución de las obras; proyectos abandonados por los mismos, sin acciones oportunas ni efectivas por parte de FONVIVIENDA en los proyectos visitados por la Contraloría General de la República en la Actuación Especial de Fiscalización realizada en la vigencia 2021.

- De acuerdo a lo reportado por el Gobierno nacional, el indicador de goce efectivo del derecho a vivienda adecuada urbana para población víctima a 2020, presentó un avance del 20% [475.890] sobre un universo de 2.398.692 hogares.
- De los 106.987 subsidios asignados para vivienda nueva, entre 2012 y 2021 el 63% [67.918] se otorgaron en diez territorios, entre los que se destacan Antioquia, Magdalena y Bogotá. En departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada, se asignaron 300 o menos subsidios en los diez años.
- De los programas para adquisición de vivienda nueva, que se desarrollaron con proyectos de vivienda [sin incluir Mi Casa Ya] se asignaron 93.144 subsidios, se entregaron 79.134 soluciones a los hogares víctimas. Existe un rezago de 14.010 viviendas por entregar, que hacen parte de proyectos que permanecen en ejecución, paralizados o en incumplimiento.
- A marzo de 2022, se mantienen saldos en las Cuentas de Ahorro Programado - CAP por un valor de \$335.995 millones, y en los patrimonios autónomos de los programas de vivienda gratuita se mantienen \$556.101 millones de recursos por girar de proyectos de vivienda que permanecen en ejecución.
- De los subsidios de vivienda asignados desde la vigencia 2003 a marzo de 2022 del programa Bolsa de Desplazados, que ascienden a 117.079, el 18% [21.313] no han sido aplicados. De estos,

19.878 subsidios fueron asignados entre las vigencias de 2006 y 2011.

- De los programas de vivienda para población víctima del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el mayor cumplimiento se presentó en los subsidios asignados para adquisición de vivienda nueva para población víctima con el 93% [25.902]; un menor avance en los subsidios de mejoramiento con el 58% [1.164] y en arrendamiento un avance del 38% [1.528].
- Preocupa a la CSMLV que los subsidios otorgados en 2019 de 7.637 y en 2021 de 11.419 para población víctima de desplazamiento, en los programas, para adquisición, arrendamiento y mejoramiento de vivienda, son muy bajos en comparación a los entregados a la población general de 46.056 en 2019 y 81.508 en 2021.
- Los avances de los indicadores de vivienda para población víctima a diciembre de 2021 del CONPES 4031 de 2021 son: (i) en subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana 10.230 [89%]; (ii) en cobertura condicionada a la tasa de interés para la adquisición de vivienda urbana 5.606 [44%]; (iii) en cobertura condicionada a la tasa de interés de segunda generación para la adquisición de vivienda 18 [0,7%]; (iv) en subsidios para el mejoramiento de vivienda urbana a hogares 1.181 [118%], y (v) en subsidios de arrendamiento de vivienda de interés social urbana de 942 [94%].
- La meta para 2031 es la asignación de 121.000 subsidios de vivienda urbana, la cual no se

compadece con el 1.642.537 de hogares desplazados que no han accedido a una vivienda digna de acuerdo al indicador de goce efectivo de derecho de 2020.

## Vivienda Rural

- En el periodo 2012 – 2019, de los 109.452 subsidios familiares de vivienda rural asignados por el Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, el 29% [35.265] se otorgaron a población víctima.
- De los subsidios otorgados a población víctima, por el Banco Agrario de Colombia entre 2012 – 2017, el 72% [17.956] se concentraron en diez departamentos: Antioquia, Nariño, Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena, La Guajira, Cauca, Tolima y Sucre, lo que representan una inversión de \$426.406 millones. Por su parte en los departamentos de Atlántico, Guainía, Quindío, Guaviare, Vaupés y Vichada, se presentó una baja asignación de 371 subsidios, por valor de \$12.667 millones.
- De los subsidios otorgados por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A en 2018 y 2019 a población víctima en diez departamentos (Putumayo, Antioquia, Nariño, Cauca, Bolívar, Córdoba, Caquetá, Magdalena, Chocó y Cesar) se concentró el 52% [5.348] de los beneficiarios y el 55% [\$177.461 millones] de los recursos asignados.
- El indicador del CONPES 3726 de 2012 sobre soluciones de vivienda rural entregadas a

beneficiarios víctimas de desplazamiento, en el periodo 2012 - 2021, presentó un bajo cumplimiento, el cual se ubicó en 41% [16.208]. Situación que preocupa a la CSMLV por la baja cobertura para una población con alta necesidad.

- Se presentó un rezago de 21.599 viviendas sin terminar destinadas a población víctima, que se encuentran en proyectos de vivienda rural del Banco Agrario de Colombia y de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, las cuales se encontraban en estado de iniciadas, en ejecución, o paralizadas a 2021.
- De los subsidios familiares de vivienda de interés social rural asignados a población víctima, el 45% [16.870] se adjudicaron a mujeres cabeza de hogar en el periodo 2012 - 2021.
- En el periodo 2012 – 2019 se han entregado por parte del Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. 5.186 subsidios de vivienda rural a través de los subprogramas de vivienda rural de restitución de tierras, de estos se han entregado 2.163 viviendas, se han retirado 955 hogares del Banco Agrario de Colombia porque no han iniciado o están paralizados, y 2.551 subsidios están en proyectos en ejecución, lo que significa que existe un rezago del 68% de los hogares con órdenes de restitución de tierras en vivienda a los que no se les ha cumplido con la obligación jurídica.
- Se presenta un retraso en la ejecución de proyectos de vivienda rural y de los recursos

asignados para las vigencias 2020 y 2021 por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

## Recomendaciones

### Vivienda urbana

- Al Ministerio de Vivienda y al Gobierno nacional, revisar las metas de vivienda del CONPES 4031 de 2021, acorde con el universo pendiente de atención y los indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, realizar las gestiones pertinentes para finalizar los proyectos de vivienda urbana que se iniciaron desde la vigencia 2012 y que permanecen en ejecución o paralizados (en vivienda gratuita II, los cuatro proyectos que no han iniciado, 31 que están suspendidos y 41 que se encuentran en ejecución), o garantizar el derecho a los beneficiarios, liberándolos para que puedan aplicar a otros programas de forma priorizada.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, elaborar una estrategia departamental que permita a los hogares víctimas que aún mantienen subsidios en cuentas de ahorro programado y que no han aplicado, complementarse con los subsidios de los programas actuales o los que inicie el nuevo gobierno para la adquisición de vivienda.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, revisar los criterios de focalización

de hogares en los programas de vivienda y que den mayor acceso a la población víctima, y a los departamentos que históricamente han sido menos favorecidos.

- Al Ministerio de Vivienda, definir un programa que garantice el ingreso al sistema financiero y al cierre financiero para el acceso a vivienda por parte la población víctima que no tiene un empleo formal, diferente al de vivienda gratuita.
- Al Ministerio de Vivienda, diseñar e implementar una estrategia de socialización a través de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas sobre la oferta de los programas de vivienda a la que pueden acceder la población víctima de desplazamiento.
- Al Ministerio de Vivienda, al Fondo Nacional de Vivienda y la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una estrategia que permita a los beneficiarios de indemnizaciones administrativas, aplicar simultáneamente a los subsidios de vivienda y así lograr el cierre financiero.

## Vivienda Rural

- Al Ministerio de Agricultura y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., finalizar los proyectos de vivienda rural iniciados en 2018 y 2019, teniendo en cuenta que, si se presentan mayores retrasos, se aumentarán

los sobrecostos y los riesgos de paralizarse e incumplirse los proyectos. En caso de presentarse sobrecostos se recomienda realizar un análisis de su viabilidad.

- Al Banco Agrario de Colombia, (i) finalizar los proyectos de vivienda rural asignados desde el 2012, que se beneficiaron con la indexación de recursos de la vigencia 2021, y (ii) realizar una estrategia que permita terminar otros proyectos o que facilite a los beneficiarios víctimas retirarse de proyectos no iniciados, paralizados o en incumplimiento, y que posteriormente sean priorizados en los programas de vivienda rural del Ministerio de Vivienda.
- Al Banco Agrario de Colombia y a la Unidad para las Víctimas, realizar un cruce de las bases de datos de beneficiarios de vivienda rural 2012 – 2017 con el Registro Único de Víctimas, y la caracterización de la población víctima, que le permita establecer la atención diferencial por grupos étnicos, personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y personas con OSIGD.
- Al Ministerio de Agricultura, a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y al Banco Agrario de Colombia, finalizar los proyectos en donde se encuentre la población víctima de los subprogramas de restitución de tierras.
- Al Ministerio de Vivienda, evaluar estrategias para garantizar el acceso de la población víctima a vivienda rural en departamentos como: Vaupés, Guainía, Vichada, Quindío y Atlántico,

ya que estos son los que tienen menor acceso a los programas de vivienda rural.

- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, establecer los programas o subprogramas de otorgamiento de subsidios de vivienda rural, donde se defina la atención a: (i) población desplazada; (ii) población con órdenes de restitución de tierras, y (iii) población que se encuentra en procesos de retornos y reubicaciones.

## Educación superior

### Conclusiones

- El Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha sido una estrategia focalizada que ha permitido que 6.445 víctimas entre 2013 y marzo 2022, accedan al programa de educación superior de su preferencia en una institución pública o privada del país, con apoyo de sostenimiento por 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por semestre, y con las características de un crédito condonable durante todos los años de la carrera universitaria. Se resalta el compromiso de los beneficiarios del Fondo dadas las ventajas que ofrece y la tasa de deserción casi nula que ha presentado desde 2017.
- Desde la creación del Fondo en 2013 y hasta el primer trimestre de 2022, con la ejecución de los Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017, se

observó que del total de las solicitudes (149 mil) se aprobaron 10.328 créditos, lo que constituye cerca del 7% de los solicitados, por lo que es importante fortalecer los recursos destinados a este fondo.

- El Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha asignado a precios constantes de 2022, \$342mm de los cuales se ha aprobado el 64%, sin embargo, \$124 mm no fueron asignados, con los cuales se estima que se hubieran beneficiado a precios de 2022, alrededor de 805 víctimas.
- Se observó que en total se han legalizado 6.445 créditos, es decir un 62% de los aprobados, desde la creación del Fondo para la Educación Superior para Víctimas. Lo que implica que existe un rezago importante en la legalización de los créditos condonables. La CSMLV advierte que es necesario diseñar e implementar estrategias de acompañamiento a la población víctima durante su periodo académico para apoyar el cumplimiento de requisitos para la condonación y evitar que las víctimas pasen a proceso de cobro jurídico.
- Desde la fecha de suscripción del Convenio Marco 389 de 2013, se adhirieron a este la Secretaría de Educación y la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía de Bogotá, lo que corresponde con el número de víctimas beneficiarias del programa en la ciudad, que en 2021 ascendieron a 67, 16% de 418 a nivel nacional.

- La falta de participación de las entidades territoriales en términos financieros afecta la cobertura de educación superior a nivel territorial. Lo anterior se refleja en la diferencia entre el número de créditos aprobados en Bogotá y en departamentos como Vichada y Amazonas, estos últimos con un crédito aprobado en cada departamento para la vigencia. Por lo que se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional avance en el apoyo subsidiario a las entidades territoriales con mayores obstáculos para acceder a la oferta.
- Es necesario fortalecer, por una parte, la oferta de educación superior para víctimas y por otra, las estrategias de difusión sobre las convocatorias y trámites del Fondo, para que vayan más allá de la virtualidad, dado que según el Proyecto Nacional de Fibra Óptica<sup>7</sup> del Ministerio de Tecnología y Telecomunicaciones, a marzo de 2022 faltarían 336 municipios por infraestructura para internet, lo que dificulta el acceso de la población.
- El Ministerio de Educación Nacional aumentó los recursos para educación superior a través del programa Generación E, el cual cubre hasta el 100% del valor de la matrícula a personas en condición de vulnerabilidad. Desde la implementación del programa en 2019 y hasta marzo de 2022, se han realizado aportes por más de \$187 miles de millones constantes de 2022 y se cuenta con un acumulado de 74.428 beneficiarios.
- Es necesaria la caracterización por OSIGD tanto en el Registro Único de Víctimas como en las bases de datos de las instituciones de educación como en el Ministerio de Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje e Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ya que esto permitirá analizar e identificar el acceso, la permanencia y la deserción de esta población.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas fortalecer el Registro Único de Víctimas con información desagregada en personas con OSIGD.
- Al Ministerio de Educación Nacional ya las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública se reitera robustecer el registro de información y caracterización de la población víctima inscrita en algún programa y/o en proceso, ya sea de admisión especial, o de admisión regular, desagregado entre hombres, mujeres y personas con OSIGD.
- Al Ministerio de Educación Nacional incrementar la destinación de recursos al Fondo para la Educación Superior para Víctimas, dada la integralidad del programa frente a las necesidades de la población víctima.
- Al Ministerio de Educación Nacional evaluar la posibilidad de otorgar un apoyo de sostenimiento para la población víctima que

acceda al programa de generación E, a fin de apoyar su permanencia y culminación de los programas de su preferencia.

- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, se reitera fortalecer el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación a las convocatorias del Fondo para la Educación Superior para Víctimas. De manera concreta, se recomienda: (i) reforzar el acompañamiento en la etapa de diligenciamiento de formularios de acuerdo con las fechas de convocatoria; (ii) realizar seguimiento y acompañamiento virtual a los aspirantes; (iii) organizar brigadas de atención presencial en territorio, para que las personas que no tengan acceso a conectividad puedan realizar el proceso de inscripción y (iv) realizar acciones que promuevan la participación de población víctima en las convocatorias en Departamentos como San Andrés Islas, Vichada, La Guajira, Guaviare, Guainía, Caldas y Amazonas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, revisar la normatividad vigente del Fondo para la Educación Superior para Víctimas a fin de simplificar y mejorar los procesos de las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de créditos legalizados y condonados en las próximas vigencias y de este modo aprovechar los recursos disponibles.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior diseñar e implementar estrategias de acompañamiento a la población víctima durante su periodo académico para apoyar el cumplimiento de requisitos para la condonación de créditos otorgados por el Fondo para la Educación Superior para Víctimas y evitar que las víctimas pasen a proceso de cobro jurídico.
- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, reforzar la socialización de las convocatorias del Fondo para la Educación Superior para Víctimas, con las mesas nacional y departamentales de participación efectiva de víctimas y en los colegios donde se encuentren matriculadas mayor número de ellas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para las Víctimas, reforzar la asistencia técnica a las entidades territoriales, para contar con nuevos recursos que permitan ampliar la cobertura del Fondo para la Educación Superior para Víctimas a nivel territorial y garantizar su sostenibilidad.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer los mecanismos de financiación para el acceso de la población víctima a los niveles de especialización, maestría y doctorado, puesto que el Instituto cuenta con varias convocatorias de becas relacionadas a estos niveles de educación superior.

<sup>7</sup> "El Proyecto Nacional de Fibra Óptica busca promover la ampliación de la infraestructura de fibra óptica existente en el país.". <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36367.html>. Junio 6 de 2022.

- Al Ministerio de Ciencia y Tecnología, socializar la oferta de posgrados en el exterior con, las mesas nacional y departamentales de participación efectiva de víctimas, y fortalecer la socialización de la información con las Instituciones de Educación Superior, dirigida a los estudiantes que están terminando programas de pregrado.
- A la Unidad para las Víctimas, articular esfuerzos con las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública, para diseñar estrategias que flexibilicen la admisión y garanticen la permanencia y graduación de las víctimas sobre todo en zonas rurales, rurales dispersas y en los territorios donde la oferta de programas es limitada.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública y a la Unidad para las Víctimas, gestionar convenios interadministrativos con entidades territoriales para brindar becas de educación superior a víctimas del conflicto armado.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, concertar con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, la oferta educativa en los territorios para que sea acorde a las necesidades y que cuente con un enfoque de género, étnico y diferencial.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Trabajo y a la Unidad para las Víctimas, entregar un balance a la CSMLV

referente a cuántas de las víctimas que se han capacitado en niveles técnicos y tecnológicos se han empleado desde la entrada la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

## GENERACIÓN DE INGRESOS

### Conclusiones

- Al analizar los diez años de vigencia de la Ley, si bien se han destinado recursos y programas por parte de más de ocho entidades nacionales en alrededor de 16 proyectos de inversión, persiste: (i) desarticulación interinstitucional; (ii) falta de una política de generación de ingresos estructurada; (iii) recolección insuficiente de información por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; (iv) bajas metas frente al universo de atención; (v) falta de liderazgo del Ministerio de trabajo como cabeza del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado; y (vi) no caracterización de la población víctima en materia de generación de ingresos.
- Al revisar las cifras de medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad para el derecho a la generación de ingresos, se observó un aumento en el universo de medición, así como en el número de víctimas que no superaron esta entre 2020 y 2021.<sup>8</sup> Lo anterior, preocupa a la Comisión dado que el cumplimiento de este

derecho es fundamental para la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado.

- Respecto a los proyectos de inversión y tomando como base el “Balance de la Política Pública de Víctimas” realizado por la Contraloría y Colombia Transforma, de los 70 proyectos para el componente de generación de ingresos, entre 2012 y 2020, 52 desarrollaron el subcomponente de emprendimiento y 12 de las 14 entidades tuvieron injerencia en ellos. Sin embargo, se evidenció<sup>9</sup> la simultaneidad en las bases de datos de proyectos “madre” y proyectos con recursos distribuidos, lo cual generó duplicidad en la contabilización de los mismos.
- Cuatro de los indicadores del CONPES 4031 de 2021, no presentan ningún tipo de avance frente a la meta establecida de acuerdo a la información reportada por Sisconpes. Dos se encuentran a cargo de Prosperidad Social y pertenecen a la línea de emprendimiento y fortalecimiento y dos a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural que tienen que ver con emprendimiento y financiación de proyectos en zonas rurales.
- De acuerdo con los resultados de la encuesta Sisbén IV, 4.144.576 [45%] de víctimas<sup>10</sup> se encuentran en situación de pobreza, lo que

reafirma el limitado alcance que tiene la política de generación de ingresos para que esta población obtenga la estabilización socioeconómica.

- Al revisar la ejecución del presupuesto de los proyectos de inversión entre 2012 y 2020, los niveles más bajos corresponden al año 2019 cuando solo se comprometió el 83% y se obligó el 60%. En este periodo, hay 14 vigencias con ejecución inferior al 60%, de las cuales en solo dos registran la causa de la baja ejecución en el Sistema de Proyectos de Inversión. De lo anterior, se observó: (i) el uso ineficiente de recursos; (ii) la existencia de sujetos de atención que no accedieron a servicio de extensión agropecuaria, subsidio integral de tierras, formación, orientación laboral; y asesoría en planes de negocios, según las metas definidas y recursos asignados para ese fin<sup>11</sup>.
- De acuerdo a la información reportada por el DANE,<sup>12</sup> en 2021 la tasa de incidencia de pobreza monetaria para la población víctima del conflicto fue 10,8 puntos porcentuales más que la tasa de incidencia del total nacional, mientras que la tasa de incidencia de pobreza extrema de la población víctima fue mayor en 5,7 p.p. que el total nacional.
- De 2.500 actividades de los proyectos de inversión de generación de ingresos llevadas a cabo de 2012 a 2020, solo 48 pertenecen al

<sup>8</sup> Con corte a marzo 31 de 2022.

<sup>9</sup> Balance de la Política Pública de Víctimas, CGR – Colombia Transforma, pág. 92.

<sup>10</sup> 9.263.826 víctimas registradas históricamente. <https://www.unidadvictimas.gov.co/>, Jun. 24 de 2022.

<sup>11</sup> Balance de la Política Pública de Víctimas, CGR – Colombia Transforma, pág. 90.

<sup>12</sup> Boletín de Prensa, DANE, 02/06/2022.

componente de coordinación institucional; preocupa el bajo porcentaje de ejecución, pues tanto la Corte Constitucional como la Comisión han advertido insistentemente sobre la necesidad de este componente para mejorar las intervenciones en generación de ingresos y empleo y su pertinente evaluación.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Trabajo, avanzar en las estrategias contenidas en el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado y extenderlas para mejorar la cobertura. Asimismo, coordinar y hacer seguimiento al Servicio Nacional de Aprendizaje, Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura para articular y evitar la duplicidad de acciones en el marco de este programa.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, corregir las deficiencias que presentan en la recolección y uso de la información, ya que estas dificultan el monitoreo de las acciones, así como definir rutas de atención y hacer un seguimiento riguroso de las actividades propias del componente a la generación de ingresos.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, avanzar en la construcción del documento metodológico que defina la ruta para la generación de ingresos y empleo, otorgando al Ministerio de Trabajo el rol de definidor de la política y no solo ejecutor, la cual, aún presenta deficiencias en su formulación.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una herramienta que permita hacer seguimiento a la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas individuales y colectivas, de manera que se pueda identificar cómo estas acceden a la oferta de las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Al Departamento Nacional de Planeación, incorporar preguntas exclusivas para la población víctima en el marco de la encuesta Sisbén IV, que permitan caracterizar sus necesidades específicas
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, formular acciones exclusivas para la población víctima de desplazamiento forzado que incidan en la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.

la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, avanzar en la construcción del documento metodológico que defina la ruta para la generación de ingresos y empleo, otorgando al Ministerio de Trabajo el rol de definidor de la política y no solo ejecutor, la cual, aún presenta deficiencias en su formulación.

- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, fortalecer la oferta institucional de programas de generación de ingresos para la población víctima, implementar mayor número de programas de enganche laboral y proyectos productivos, y realizar socializaciones con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

indemnizado un total de 1.092.374 víctimas con un presupuesto ejecutado de \$7.7 billones, evidenciando que, el mayor número de personas indemnizadas corresponde al hecho de desplazamiento forzado con 62%, seguido de homicidio con 29%, y desaparición forzada con 4%.

- Al comparar el número de víctimas indemnizadas por departamento frente al total de sujetos de atención y/o reparación, se observó que el mayor número de víctimas se indemnizaron en: Guaviare [21%], Antioquia [20%], Putumayo [19%] Santander [18%], Risaralda, [18%] Caldas [16%], Magdalena y Meta [15% respectivamente]. Los departamentos con menor número de víctimas indemnizadas fueron: La Guajira [1.2%], Amazonas [0.07%] y San Andrés [0.05%].

## Indemnización

### Conclusiones

- De las 510.296 “Víctimas reparadas administrativamente” proyectadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se ha avanzado en un 47%. Preocupa que dicho rezago no logre superarse en este cuatrienio.
- Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha indemnizado al 12% [1.157.119] de los 9.970.830 eventos objeto de indemnización. Es decir, quedan pendientes 8.813.711 eventos por indemnizar que requieren un presupuesto estimado por el Gobierno de \$53.1 billones. El avance en la implementación podría disminuir anualmente, dado que siguen incluyéndose nuevas víctimas.
- Desde el 2011 a marzo de 2022, se han
- Actualmente, la Unidad para las Víctimas tiene el costeo de las indemnizaciones pendientes de pagar en número de eventos, pero no en número de víctimas, situación que dificulta el seguimiento al avance de la medida al no tener un universo cierto para comparar. Esto tampoco es consecuente con los indicadores y metas del CONPES 4031 de 2021 que se establece en número de personas y no en eventos.
- Los recursos proyectados por el CONPES 4031 de 2021 para el pago de la medida siguen siendo insuficientes. Teniendo en cuenta el histórico de pagos, tardaría 80 años indemnizar a todas las víctimas, con el agravante de que el Registro Único de Víctimas sigue abierto.
- Se reconoce que el pago de indemnizaciones a personas con discapacidad es tres veces mayor

en relación con el promedio general, pues el 32% de estas víctimas ya fueron indemnizadas. En 2019 y 2020 hubo un incremento significativo de 7% respectivamente, en atención al criterio de priorización contemplado en la Resolución 1049 de 2019. No obstante, preocupa que en 2021 disminuyó a 4%, lo que a juicio de la CMSLV tiene relación directa con las barreras de acceso identificadas por la PGN en la atención de peticiones, pues las víctimas no pueden acceder fácilmente a la certificación de discapacidad requerida.

- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 0370 de 2019 para el pago de indemnización a niños niñas y adolescentes en condiciones excepcionales de vulnerabilidad, solo se han realizado 381 solicitudes, de las cuales la mayoría (75%) están en proceso de subsanación y solo el 3% han recibido el pago, lo que evidencia dificultades en la aplicación de la Resolución.
- Del total de 154.892 encargos fiduciarios constituidos para niños, niñas y adolescentes, 41.976 (27%) han sido cobrados. No obstante, continúan sin pagarse 16.451 a víctimas que ya cumplieron su mayoría de edad, por lo que se requieren acciones efectivas, para que estos jóvenes accedan a sus recursos. En relación con Octavo Informe, se observa un aumento del 17% en el pago de los encargos.
- En el marco de las indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz, se evidenció que, en el periodo de 2012 a primer trimestre de 2022 se pagaron un total de 23.458 indemnizaciones

a víctimas, por un valor de \$529 miles de millones. De las 54.567 que tienen derecho, se encuentran pendientes el 57% (31.109).

- De los cinco indicadores de producto establecidos en el CONPES 3726 del 2012, se cumplieron al 100% las metas relacionadas con: (i) porcentaje de niños, niñas y adolescentes indemnizados con encargo fiduciario constituido, (ii) niños, niñas y adolescentes indemnizados a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales, y (iii) número de hogares víctimas de desplazamiento forzado indemnizados. Sin embargo, no se logró el cumplimiento total de los indicadores: (i) número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno (88%), y (ii) número de personas víctimas por hechos directos, indemnizadas (96%).
- El CONPES 4031 de 2021, estableció seis indicadores, cinco homologan indicadores del CONPES 3726 de 2012 relacionados con el pago de indemnizaciones por hechos victimizantes y jornadas de orientación a jóvenes, y se crea uno nuevo con relación al porcentaje de avance en el diseño del mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.
- Desde 2016 a 2020 disminuyeron los participantes del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los recursos: 2016 (83.017), 2018 (62.285), 2019 y 2020 (34.492 respectivamente). Si bien en 2021 se atendieron 59.037 víctimas, la cobertura sigue siendo baja, por lo cual es importante reevaluar las estrategias y metodología para promover la participación en estos espacios.

- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, el 85% [236.199] de las indemnizaciones pagadas corresponden a la ruta prioritaria. El criterio de priorización más recurrente es el de edad mayor a 68 años. No obstante, llama la atención que la Unidad para las Víctimas no ha realizado las gestiones necesarias para que todos los que cumplen esta condición, inicien su proceso de solicitud.
- En la implementación de la ruta general se han indemnizado 50.021 víctimas, lo que corresponde al 15% del total de indemnizaciones pagadas, evidenciándose que el rezago afecta principalmente a la población que se enmarca en esta ruta. Además, preocupa que a las víctimas que se les aplica el Método Técnico de Priorización, se les genera una expectativa de pago que no se materializa a pesar de haber alcanzado el puntaje exigido, debido a que el presupuesto no alcanza para atender la demanda en cada vigencia.
- Con relación al Método Técnico de Priorización, se observó que los hogares víctimas de desplazamiento conformados por más de una persona están en desventaja con relación a los hogares unipersonales, ya que, al promediar el puntaje de todos los integrantes del núcleo familiar, se disminuye el puntaje general.
- La estrategia de Toma de Solicitud Simplificada, permitió avanzar en el pago de las indemnizaciones durante la pandemia COVID 19, debido a que la virtualidad del procedimiento contribuyó a aminorar las barreras de acceso en

el agendamiento presencial.

- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información sobre esta medida, específicamente frente al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Además de la falta de información correspondiente al número de indemnizaciones en cumplimiento a fallos de sentencias judiciales, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV.

## Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para las Víctimas, adelantar las acciones necesarias para que el indicador “*Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto*” propuesto en el CONPES 4031 de 2021, contribuya de manera eficaz con el objetivo propuesto, de tal forma que la indemnización se pueda pagar al universo de víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable, sin que se afecte el alcance del derecho como compensación del daño sufrido.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer el universo de víctimas sujetas del derecho de indemnización, para actualizar el costeo, determinando a cuántas personas corresponde el total de 8.813.711 eventos pendientes por indemnizar.

- A la Unidad para las Víctimas, diseñar estrategias para socializar el procedimiento de acceso a la indemnización en cada departamento, así como adelantar jornadas especiales de documentación, haciendo énfasis en las regiones en donde se identificó el bajo impacto de acceso a esta medida [La Guajira, Amazonas, y San Andrés Islas].
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, diseñar estrategias tanto a nivel nacional como territorial que faciliten el acceso de las víctimas con discapacidad al certificado exigido y así garantizar el acceso a la medida de manera oportuna, priorizando las acciones en los municipios de categoría 5 y 6, que no cuentan con recursos para gestionar este tipo de certificados.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, socializar con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, el procedimiento para acceder a los certificados de discapacidad.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Superintendencia de Notariado y Registro, generar acciones que permitan el acceso gratuito a las víctimas con discapacidad que requieren de un mecanismo de apoyo validado por notaría para acceder al pago de su indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, redoblar los esfuerzos institucionales para el pago de los encargos fiduciarios constituidos a víctimas que ya cumplieron la mayoría de edad y no han cobrado sus recursos.
- A la Unidad para las Víctimas, definir claramente los criterios establecidos en la Resolución 0370 de 2020, de tal forma que permita determinar cuándo se trata de necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias.
- A la Unidad para las Víctimas, focalizar a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad o enfermedad que tienen constituido un encargo fiduciario, para verificar su estado actual y si procede la entrega de los recursos, conforme a la Resolución 0370 de 2020.
- A la Unidad para las Víctimas, desarrollar: (i) material pedagógico para apropiar el procedimiento establecido en la Resolución 0370 de 2020, y socializarlo directamente con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, (ii) adelantar jornadas de capacitación a los personeros y enlaces de víctimas municipales sobre el procedimiento mencionado.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar un procedimiento para la articulación con las personerías municipales para notificar los actos administrativos de reconocimiento y pago de la indemnización como una estrategia para mejorar los problemas de contactabilidad de las víctimas que residen en zonas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, presentar un balance del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los recursos a niños, niñas y adolescentes con excepcionalidad en el marco de la Resolución 0370 de 2020 con el objetivo de aminorar las barreras de acceso a este programa.

- A la Unidad para las Víctimas, realizar las gestiones necesarias para que todas las víctimas que tienen más de 68 años inicien su proceso de solicitud de indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar la forma en que se está realizando la aplicación del Método Técnico de Priorización en los núcleos familiares que sufrieron desplazamiento, independientemente del número de personas que los conforman.

los llamados de la Comisión, persisten prácticas que llevan a que no se garantice el derecho en los términos que ha establecido la ley y sus decretos reglamentarios.

- Los ajustes derivados del Modelo adoptado mediante la Resolución 3143 de 2018, han estado orientados al cumplimiento de metas, que no contribuyen a la garantía del derecho, ni al fortalecimiento de la política en los términos establecidos por el Acuerdo de Paz. Preocupa que persisten: (i) restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el Registro Único de Víctimas; (ii) debilidades en la coordinación institucional para el cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva; (iii) pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva; y (iv) regresividad en el alcance reparador de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Continúa limitándose el acceso a la reparación colectiva debido a que persiste la interpretación restringida del marco normativo en el proceso de inclusión en el Registro Único de Víctimas, sin consideración del principio de favorabilidad. Esto puede implicar además una vulneración al derecho a la igualdad, pues ante similares circunstancias se están aplicando criterios de inclusión distintos.
- Se evidenció que la Unidad para las Víctimas ha disminuido su rol de coordinación al limitar las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva al catálogo de productos de esta entidad. Se insiste que la materialización de los enfoques reparador y transformador

## Reparación colectiva

### Conclusiones

- La Implementación del Programa de Reparación Colectiva continúa presentando escasos avances y no se ha cumplido con la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Sólo el 6% [53] de los Sujetos de Reparación Colectiva [847] ha finalizado la implementación de todas las acciones de su Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC, el 31% [271] está en las fases de formulación e implementación de estos, y el 61% [523] se encuentra en las fases iniciales.
- Aunque el Gobierno manifestó acoger 10 de las 15 recomendaciones, no se evidencia que se estén implementado acciones que permitan resolver las problemáticas de las cuales se derivan dichas recomendaciones.
- Se observa con preocupación que, a pesar de

previstos en la Ley 1448 de 2011, demandan el involucramiento de diversas entidades del Estado.

- Las metas del Plan Operativo Anual del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva [70] continúan siendo insuficientes frente al universo de acciones por implementar [5.262]. No se registran responsables específicos para el cumplimiento de las acciones estratégicas.
- No es posible determinar cómo se están gestionando las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que son competencia de otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y si efectivamente la articulación interinstitucional está contribuyendo a la implementación del Programa, a través del Acuerdo de Paz.
- La desarticulación del programa de reparación colectiva con el componente de retornos y reubicaciones, pone en riesgo su sostenibilidad y el cumplimiento del enfoque transformador.
- La Unidad para las Víctimas manifiesta que en el proceso de ajuste de los Planes de Reparación Colectiva, no se eliminan acciones, sino que se reconcertan, sin registrar estos cambios en la matriz oficial, lo que dificulta el seguimiento de las mismas.
- La Resolución 1177 de 2021 llevó a que se debilitara la estrategia de fortalecimiento de SRC, pues para evitar estancamientos, la implementación de las acciones de fortalecimiento, se realizaron a través de operadores, lo que no permite que

estos puedan implementar autónomamente sus acciones.

- La información entregada por el Gobierno nacional es imprecisa, lo cual dificulta su análisis, particularmente en lo que respecta al desarrollo de gestiones de articulación, pues no es posible determinar con exactitud los espacios adelantados con entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas o las acciones implementadas por estas.
- La medición del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, no se realiza de acuerdo con su ficha técnica, pues por un lado incluye a sujetos que no cumplen con los parámetros de la descripción del indicador y por otro, en el avance cualitativo se mencionan como unidad de medida las resoluciones de fortalecimiento.
- Se observa una disminución de 20 iniciativas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que coinciden con acciones de los PIRC [748], respecto a lo reportado en la vigencia anterior [768].
- La Comisión evidenció: (i) no es claro cómo se impulsarán las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que se formulan con posterioridad a la actualización de los Plan de Acción para la Transformación Regional, considerando que esta se realiza cada cinco años y que el tiempo de implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva es de tres, y (ii) se requiere incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación

de las iniciativas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC.

- Se evidenció un esfuerzo por lograr la transversalización del enfoque de género con la publicación del instructivo para tal fin. Sin embargo, se advierte que este no fue elaborado de manera participativa, no ha sido socializado con las víctimas y las entidades del SNARIV y no establece una postura clara frente a participación paritaria o incluso mayoritaria de las mujeres cuando sea necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas.

## Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional, revisar los procedimientos y los indicadores actuales e incluir en el Plan Nacional de Desarrollo indicadores que permitan medir avances en la garantía del derecho.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera ajustar el reporte del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación: “Planes Nacionales de Reparación Colectiva fortalecidos”, y continuar con las acciones de fortalecimiento de los sujetos con incidencia nacional y local.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera adoptar estrategias para promover el reconocimiento de responsabilidad del Estado, de las FARC-EP y de los paramilitares, así como de cualquier

otro grupo, organización o institución que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz. Asimismo, establecer los correctivos para garantizar la implementación de aquellas acciones que fueron eliminadas de los planes formulados antes de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 y que los que dicten con posterioridad a esta, los incorporen.

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar que el proceso de valoración de Sujetos de Reparación Colectiva, se realice conforme a lo establecido en la Ley, de manera que no se condicione la inclusión en el Registro Único de Víctimas, al cumplimiento de la totalidad de los atributos.
- A la Unidad para las Víctimas, definir los lineamientos y directrices para que el Formato Único de Declaración – FUD colectivo, contenga todos los insumos que requiere dicha entidad para la valoración, conforme a la Resolución 3143 de 2018.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el Plan Operativo Anual del Subcomité de Reparación Colectiva, con las metas y acciones dirigidas a Reparación Colectiva de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Igualmente, que en los reportes se definan claramente los tiempos y responsables de ejecución de las mismas.
- A la Unidad para las Víctimas, ajustar el “*Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los Planes Integrales de Reparación Colectiva*” con el fin de que las modificaciones no restrinjan el enfoque transformador de la reparación. Estos

- lineamientos deberán socializarse ampliamente con las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas, las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, Comités de Impulso y Grupos de Apoyo de los Sujetos de Reparación Colectiva procesos
- A la Unidad para las Víctimas, conservar dentro de los Planes de Reparación Colectiva las acciones que son competencia de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, y coordinar su implementación, haciendo seguimiento a los compromisos en cabeza de estas.
  - A la Unidad para las Víctimas, incorporar, posterior al cierre del Plan Reparación Colectiva, una fase de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos del mismo.
  - A la Unidad para las Víctimas, garantizar la articulación de la reparación colectiva con los procesos de retorno y/o reubicación, cuando se trate de sujetos que fueron víctimas de desplazamiento forzado.
  - A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y en particular en la Hoja de Ruta Única. Igualmente, identificar acciones de desarrollo local que atiendan daños a través de los planes de reparación colectiva y que se puedan ejecutar en las iniciativas.
  - A la Unidad para las Víctimas, promover en municipios no priorizados, la gestión de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en los instrumentos de planeación de la oferta territorial.
  - A la Unidad para las Víctimas, revisar la idoneidad de la aplicación de los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021, con el fin de que las organizaciones puedan acceder a las acciones de fortalecimiento dispuestas en dicho instrumento. Asimismo, permitir que los Sujetos de Reparación Colectiva puedan implementar autónomamente estas acciones, sin que medie un operador.
  - A la Unidad para las Víctimas, identificar las afectaciones individuales de miembros del colectivo, como, por ejemplo: violencia sexual, incluidos los hijos e hijas nacidos (as) bajo este hecho, desplazamiento forzado, desaparición forzada o reclutamiento forzado, para promover su atención en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz.
  - A la Unidad para las Víctimas, incluir dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, acciones de orientación en derechos sexuales y reproductivos, como medida de Garantías de No Repetición.
  - A la Unidad para las Víctimas, revisar el documento *“lineamientos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el programa de Reparación Colectiva”*, de tal manera que este incorpore directrices claras y establezca la participación paritaria o incluso una participación mayoritaria

de las mujeres cuando sea necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas.

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar un espacio propicio, como grupos focales, para abordar los daños individuales en miembros del SRC, ocasionados en razón del género.
- A la Unidad para las Víctimas, agregar el riesgo de “violación correctiva”, y el riesgo de “homicidio con el fin de conseguir la eliminación de la diferencia o la diversidad”, en los riesgos diferenciales de las personas con OSIGD del *“Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva”*, en aras de reconocer estos tipos de violencia diferenciada.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar el reporte de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 relacionados con el componente de Reparación Colectiva, con el fin de lograr identificar los avances en el cumplimiento de las metas anuales.

# Medidas de satisfacción

## Conclusiones

- Se evidenciaron inconsistencias entre las cifras reportadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica y las del Departamento Nacional de Planeación en el informe de cierre del CONPES 3726 de 2012, frente al número de investigaciones realizadas y publicadas, así como el número de procesos colectivos y archivos de Derechos Humanos apoyados.
- Frente al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado”, en 2016 y 2017 las metas se cumplieron, se superó el cumplimiento en 2018 en un 109%, y no se cumplieron en 2019, 2020 y 2021.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica ha realizado 62 investigaciones, siendo 2015 el año en que más publicó, con 15. Algunas de las temáticas abordadas han sido: (i) justicia y paz; (ii) reforma agraria; (iii) reintegración; (iv) metodologías; (v) antropología forense; (vi) enfoques diferenciales; (vii) migración; (viii) modalidades de victimización; (ix) grupos poblacionales; (x) actores específicos; (xi) casos particulares –Putumayo, Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca, Bolívar, Meta, Caquetá, Sucre, Santander y Cesar.
- Respecto al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”, el Centro Nacional de Memoria Histórica informó que en el marco de un convenio de 2019 con el Ministerio de Ciencia, universidades colombianas se encuentran desarrollando 21 investigaciones. Adicionalmente, el Centro adelanta dos investigaciones para un total de 23, sobrepasando la meta anual en un 109%.
- No es clara cuál es la participación de las víctimas en la elección de los temas de las investigaciones y esclarecimiento sobre el conflicto armado que desarrolla el Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Acerca del indicador del CONPES 3726 de 2012 “Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica”, el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó entre 2012 y 2021 un total de 25 informes sobre el desarme, desmovilización y reincorporación de los grupos paramilitares como resultado de 14.090 testimonios acopiados. Sin embargo, la meta a 2021 de 14.566 testimonios no se cumplió.
- En lo que concierne al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados” las metas se cumplieron. El mayor número de acompañamientos se dio en Bogotá, Santander y Valle del Cauca. Preocupa que en Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Risaralda, San Andrés Islas, Vaupés y Vichada no se han apoyado procesos en diez años de vigencia de la Ley.

- Respecto al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas”, la Comisión advierte que no se conoce a cuántas iniciativas se les ha dado cierre desde la entrada en vigencia de la Ley.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica diseñó e implementó el Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica para recopilar, sistematizar y visibilizar la información sobre los ejercicios de reconstrucción de la memoria del conflicto armado que se han adelantado. Con esto, la entidad cumplió la meta del CONPES 4031 para 2021 y avanzó en la habilitación del sistema, la cual está prevista para 2022.
- Frente al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual”, desde 2011 hasta el 31 de marzo de 2022, accedieron a las medidas 1.843.291 víctimas. De estas, el 40% fueron hombres, el 55% mujeres y el 0,25% personas con OSIGD. El mayor número se presentó en Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, y el menor en Amazonas, Guainía y Vaupés. En el caso de los connacionales en el exterior, el mayor número se encontró en Ecuador y España, y el menor en Panamá y Chile.
- En lo que concierne al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de actos simbólicos y de dignificación implementados”, se han llevado a cabo 1.215 actos desde 2011 al 31 de marzo de 2022, lo que supone un avance del 97% en el cumplimiento de la meta para 2022 [1.248]. El mayor número se implementó en Antioquia [87], Santander [77], Bogotá [62] y Putumayo [62]. Preocupa que en San Andrés Islas no se ha realizado ningún acto en diez años de vigencia de la Ley.
- El Subcomité de Medidas de Satisfacción ha diseñado importantes lineamientos para la implementación en territorio de las medidas de reparación simbólica: la “Guía de medidas de satisfacción”, la “Guía de lineamientos para la creación y apropiación social de lugares de memoria”, y los “lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público”.
- Frente a la creación del Museo de la Memoria de las Víctimas, contemplado en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión advierte el retraso de diez años en la construcción de las instalaciones físicas. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció como meta del cuatrienio la construcción, dotación y apertura del museo, solo se registró un avance de obra del 22% ejecutado a la fecha de corte de este informe.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica no ha avanzado en la construcción de lineamientos para la investigación y en el alistamiento para evaluaciones de política pública, contempladas en el CONPES 4031 de 2021.
- Se resalta la entrega y presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad en junio de

2022, el cual constituye un documento que aporta al esclarecimiento sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado. Además, desde su entrada en vigencia en 2017 y a marzo de 2022, la Comisión finalizó 36 espacios de escucha con víctimas que resultaron en 33 documentos de sistematización. Para la preservación del fondo documental, construyó e implementó el Sistema Integrado de Conservación, del cual desarrolló seis programas y los planes de Preservación Digital a Largo Plazo.

- La Comisión de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica acordaron en 2021 la firma de un convenio para la cooperación técnica y fortalecimiento conjunto. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mandato de la Comisión finaliza en 2022 y que en junio iniciarán los dos meses de socialización del informe final, preocupa que a mayo de 2022: (i) no existan avances en la puesta en funcionamiento del convenio, (ii) que el Centro no haya entregado una estrategia preliminar de análisis y divulgación de las recomendaciones, y (iii) que la Comisión no haya entregado un documento de lineamientos de orientación del Sistema Integral de Paz para la implementación de acciones de memoria histórica, dirigido a todas las entidades del Estado.
- Frente a la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz, se resalta la conformación en 2021 del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral de Paz, en el que la Unidad para las Víctimas participará como invitada permanente.

En 2021 el Comité elaboró un borrador del protocolo de relacionamiento entre los sistemas, cumpliendo con la meta del CONPES 4031 de 2021, para la entrega final en 2022.

- Se resalta la suscripción del Acuerdo de Intercambio de Información y la elaboración del Anexo Técnico del mismo, entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Red Nacional de Información, como avance en la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz, que permitirá evidenciar la contribución de las víctimas del conflicto al esclarecimiento de la verdad en Colombia.
- Frente a los actos de reconocimiento de la responsabilidad y solicitud del perdón público, desde 2011, la Unidad para las Víctimas ha implementado 32 actos como resultado de 26 fallos de sentencias de Justicia y Paz.

## Recomendaciones

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar las metas del indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”, pues son bajas y no permiten conocer los resultados en materia de publicaciones, ya que se limitan al desarrollo de las investigaciones.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, realizar una jornada de diálogo con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas para: (i) presentar cada una de las investigaciones de

memoria histórica, desarrolladas y publicadas, y (ii) definir una estrategia en conjunto con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas para la elección de los temas de las investigaciones futuras.

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, fortalecer el registro de información sobre: (i) las investigaciones de memoria histórica realizadas y publicadas, (ii) los procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados, y (iii) el cierre a las Iniciativas de Memoria Histórica sobre el conflicto armado.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, diseñar una estrategia para promover las Iniciativas de Memoria Histórica en Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Risaralda, San Andrés Islas, Vaupés y Vichada, teniendo en cuenta que desde la entrada en vigencia del CONPES 3726 de 2012 a 2021, en estos departamentos no se apoyaron procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos. En la misma línea, promover las iniciativas en zonas rurales y rurales dispersas.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, construir las instalaciones físicas, dotar y dar apertura al Museo de la Memoria de las Víctimas, contemplado en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta el retraso de diez años en su construcción y el no cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica: (i) construir los lineamientos de política para la investigación en memoria histórica, (ii) realizar evaluaciones de política sobre medidas de satisfacción, y (iii) elaborar la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad, de acuerdo con los indicadores del CONPES 4031 de 2021.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer el intercambio de información entre la Jurisdicción y la Red Nacional de Información, de manera que este insumo se materialice en la reparación integral a las víctimas, evidenciando la contribución de las víctimas del conflicto al esclarecimiento de la verdad.
- A la Unidad para las Víctimas, articularse con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, para adelantar nuevos actos de reconocimiento y perdón público en el territorio.

## Exención en la prestación del servicio militar

### Conclusiones

- Persisten dificultades en el registro y reporte de las cifras que imposibilitan tener un panorama claro sobre el acceso de las víctimas a la medida.

- El Ejército Nacional no reportó información sobre el número de víctimas que prestaron el servicio militar con actas de voluntariedad en la institución.
- En atención a las recomendaciones del Séptimo y Octavo Informe, la Red Nacional de Información centralizó desde octubre de 2020 los datos sobre la medida de exención en la prestación del servicio militar a víctimas. En 2021 proporcionó al Ejército Nacional la línea base del Registro Único de Víctimas para la realización de ocho cruces de información con el Sistema Fénix del Ministerio de Defensa, lo cual contribuyó a mejorar el registro de cifras. A partir de 2022, inició la actualización mensual de la línea base del Registro Único de Víctimas y el cruce bimensual de datos.
- Frente al Indicador del CONPES 3726 de 2012 “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” homologado en el CONPES 4031 de 2021 “Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años”, se tiene que desde 2016 al 2021, el Mindefensa cumplió las metas. Sin embargo, no es claro por qué para 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 se entregaron más libretas de las solicitadas por víctimas.
- Los años en que más se entregaron libretas militares a víctimas fueron 2016 con 44.556 entregas, 2017 con 43.726 y 2014 con 37.934. Para 2021 se entregaron un total de 20.980 y al primer trimestre de 2022, 7.460.

- Entre 2011 y 2021 los departamentos con mayor número de libretas militares entregadas a víctimas fueron: Antioquia [34.607], Cundinamarca [25.628], Valle del Cauca [16.672] y Nariño [13.333]; y los departamentos con el menor número: San Andrés Islas [14], Amazonas [183], Vichada [283] y Vaupés [325].
- Desde la entrada en vigencia de la Ley al primer trimestre de 2022, todas las víctimas que solicitaron la constancia de definición de la situación militar fueron efectivamente exceptuadas de prestar el servicio militar.
- Frente a la variable cuantitativa sobre “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad”, no se cuenta con los datos del Ejército Nacional, y el Ministerio de Defensa no reportó dichas cifras, lo que evidencia que no se está articulando de manera oportuna con el Comando de Personal de esta institución. Por otra parte, en la Armada se incorporaron 154 víctimas en 2021 y 28 en el primer trimestre de 2022; en el INPEC 73 entre 2021 y primer trimestre de 2022; en la Policía 1.082 en 2021 y una en el primer trimestre de 2022, para un total desde en la entrada en vigencia de la ley de 24.109 víctimas de las cuales el 2,5% fueron mujeres; y en la Fuerza Aérea ninguna víctima se ha incorporado.
- Desde 2014 y hasta el primer trimestre de 2022 se han expedido un total de 7.484 libretas tipo tarjeta a víctimas. Sin embargo, no es claro por qué los datos de libretas físicas expedidas en 2014, 2015, 2016 y 2017 no coinciden con el total

de constancias entregadas para dichos años, puesto que únicamente se expedía este tipo de libreta.

- En 2020 el 0,7% de las libretas entregadas a víctimas fueron certificaciones digitales, en 2021 el 13% y en el primer trimestre de 2022 el 16%, el Ministerio de Defensa no reportó para 2018 y 2019.
- Se reitera la preocupación por el cobro de expedición de la libreta militar tipo tarjeta a las víctimas que definen su situación militar como reservistas de segunda clase, a pesar de que el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 establece que todas las personas inscritas en el RUV están exceptuadas del pago. La expedición gratuita a víctimas de la libreta en físico puede conllevar beneficios en zonas alejadas de difícil acceso donde existen problemas de conectividad, de acceso a herramientas tecnológicas o donde aún es requerido por empleadores del sector privado para la vinculación laboral. El acceso a la constancia en cualquiera de sus formatos debe ser gratuito para todas las víctimas, en cuanto significa la materialización de la medida de satisfacción.
- La Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional han avanzado en la socialización y divulgación de la información. En 2021 realizaron: (i) capacitaciones sobre la ruta a los funcionarios de las Direcciones Territoriales de la Unidad y a los enlaces de víctimas de todos los departamentos; (ii) orientaciones

a víctimas en Bolívar, Nariño, Putumayo y La Guajira en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción, y (iii) cápsulas informativas sobre la ruta para víctimas y connacionales en el exterior. Además, en 2021 y 2022 participaron en ejercicios de fortalecimiento sobre las medidas de satisfacción convocados por la Defensoría con las Mesas Municipales de Víctimas de Cali, Montería y Armenia, y la Mesa Departamental de Nariño.

- Se resalta que el Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional realizaron en 2021 jornadas de definición de la situación militar a víctimas en Caquetá, Cauca, Sucre, Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Casanare, Cundinamarca y Bogotá, y en 2022 en Antioquia, Santander y Putumayo. En esta última vigencia capacitaron a 29 oficiales y a 72 funcionarios de las Zonas de Reclutamiento y Distritos Militares, orientaron a víctimas en Bogotá y Cundinamarca, y realizaron una jornada de inscripción y registro en Casanare. En materia de divulgación, emitieron los Boletines Técnicos No. 002 y No. 007 para la explicación de la ruta entre el personal del Ejército Nacional. Adicionalmente, habilitaron en la página web la opción “cómo definir la situación militar en el exterior”.
- Frente al desacuartelamiento, desde 2011 al primer trimestre de 2022, en la Armada 103 víctimas fueron desacuarteladas; en la Policía 670; en la Fuerza Aérea 82 y en el Ejército 4.164. Resulta inconsistente el número de desacuartelamientos reportado por la Fuerza

Aérea, pues esta informa que desde la entrada en vigencia de la Ley ningún ciudadano incorporado ha manifestado ser víctima del conflicto armado.

- Se evidenció la percepción negativa por parte de la población víctima<sup>13</sup> frente al funcionamiento de la plataforma dispuesta para la definición de la situación militar, relacionadas con la caída y bloqueo de la página que incide en que los jóvenes abandonen el proceso de registro e inscripción. Asimismo, las víctimas manifestaron que las estrategias no consideran las dificultades de acceso a herramientas tecnológicas o de conectividad en los diversos territorios, y que no son accesibles pues no hay información en lenguas nativas. La plataforma no contiene herramientas informativas u orientadoras para las víctimas con discapacidad.
- Se reconoce la inclusión en 2021 por parte del Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional en la plataforma de definición de la situación militar, la opción de exención “los varones que después de su inscripción hayan dejado de tener el componente sexo masculino en su registro civil”. Si bien en la plataforma se realiza la caracterización hombre-mujer-transgénero, esta no es suficiente para asegurar la transversalización del enfoque de género en las estrategias de capacitación y divulgación de la información sobre la ruta para las víctimas del conflicto, particularmente aquella transgénero.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, continuar con la centralización de los datos sobre la medida de exención en la prestación del servicio militar a víctimas, a partir de la realización de cruces bimensuales de información entre la línea base del Registro Único de Víctimas con el Sistema Fénix del Ministerio de Defensa.
- Al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, fortalecer el registro de información y subsanar las inconsistencias evidenciadas por la Comisión sobre las libretas solicitadas y entregadas a víctimas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el total de constancias entregadas desagregadas por el tipo: digitales y físicas.
- Al Ministerio de Defensa, fortalecer su articulación y coordinación con el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Fuerza Aérea de Colombia y la Armada Nacional, para la consolidación de los datos nacionales sobre las víctimas del conflicto armado interno que prestan el servicio militar con actas de voluntariedad, y sobre el personal incluido en el Registro Único de Víctimas y desacuartelado por solicitud propia. Para ello, subsanar las inconsistencias evidenciadas en los datos de la Fuerza Aérea.
- A la Unidad para las víctimas, fortalecer su articulación con el Instituto Nacional

<sup>13</sup> Visitas territoriales de la CSMLV sobre la percepción de las víctimas frente a la implementación de la Ley 1448 de 2011, realizadas en 2021 en Acandí (Chocó), San Andrés Islas, Barranquilla (Atlántico), y en 2022 en Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar), y Villavicencio (Meta).

# Ejes transversales

Penitenciario de Colombia, para consolidar los datos nacionales sobre las víctimas del conflicto armado interno que prestan el servicio militar con actas de voluntariedad, y sobre el personal incluido en el Registro Único de Víctimas que sea desacuartelado por solicitud propia.

- Al Ministerio de Defensa, articular con el Congreso de la República para promover ajustes legales al parágrafo 1 y 3 del artículo 3 de la Ley 1861 de 2017 para que las víctimas del conflicto armado reservistas de segunda clase puedan acceder de manera gratuita a la expedición del formato en físico de la libreta militar.
- Al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Defensa, fortalecer la divulgación sobre la Circular 0039 del 13 de julio del 2021 del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se prohíbe exigir la libreta militar como requisito para acceder a un empleo.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa y al Comando de Personal del Ejército Nacional, incluir como fuente en el Anexo Técnico del Acuerdo de Intercambio de Información, la información consolidada del Ministerio de Defensa sobre el desacuartelamiento a víctimas del conflicto armado, en aras de contribuir a la centralización de los datos nacionales sobre la medida de exención dentro de la Red Nacional de Información.
- Al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, mejorar el funcionamiento de la plataforma de definición de la situación militar, de manera concreta, la persistente caída de la página que dificulta el proceso de registro e inscripción.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, incorporar los enfoques diferenciales en el desarrollo de las estrategias de capacitación y divulgación de la información sobre la ruta para las víctimas del conflicto, particularmente para víctimas transgénero, con discapacidad y grupos étnicos que requieren información en lenguas nativas.

# Participación

## Conclusiones

- La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas fue fortalecida con la representación de los Sujetos de Reparación Colectivos no étnicos. Asimismo, se inscribió un mayor número de organizaciones de víctimas connacionales, quienes se postularon a los cupos a proveer en la mesa para representar a esta población.
- La Unidad para las Víctimas ha avanzado en el cumplimiento en la meta del indicador del CONPES 4031 de 2021 frente al diseño y socialización de la batería para medir la participación de las víctimas, la cual fue concertada en la sesión plenaria de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas realizada en Cali los días 23, 24 y 25 de marzo de 2022.
- En 2021 se evidenciaron inconsistencias en el ejercicio de elección e instalación de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas de Cesar y Caldas, las cuales se surtieron de manera extemporánea. Adicionalmente, en lo relacionado con los 1.163 municipios, fueron electos representantes para 1.089 mesas, lo que resulta un avance importante.
- Respecto a las sesiones ordinarias de las mesas de participación efectiva de víctimas del nivel nacional y departamental, se destaca el cumplimiento del mínimo de cuatro sesiones

contempladas en el Protocolo de Participación, con excepción de los departamentos de La Guajira, Arauca, Cesar, Guaviare y Vaupés, en donde a pesar de las solicitudes de la secretarías técnicas a las respectivas gobernaciones, no fue posible que se garantizaran las sesiones ordinarias, presentándose un retroceso en las garantías de participación efectiva y la incidencia en la política pública en los territorios.

- En 2013 y 2014 los delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas no participaron en las sesiones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo que obstaculizó su articulación para la concertación en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, el Comité no sesionó en 2018.
- Se resalta que los consejos directivos de la Unidad de Restitución de Tierras y del Centro Nacional de Memoria Histórica, cumplieron desde 2015 hasta 2021, y desde 2012 a 2021, respectivamente, con las sesiones establecidas por años, garantizando la participación de las víctimas en dicho espacio.
- El proceso de gestión documental de las personerías y las secretarías técnicas de las mesas de participación fue fortalecido por medio de capacitaciones. No obstante, persisten dificultades en el registro detallado [actas y listados de asistencia] de cada una de las sesiones de las mesas.

- Frente a los seis municipios<sup>14</sup> focalizados, se resalta que las mesas fueron elegidas e instaladas para el periodo 2021-2023. Sin embargo, se evidenció la falta de garantías por parte de las alcaldías de Tumaco y Necoclí para la realización del mínimo de sesiones anuales establecidas en el Protocolo, por lo que las mesas se reunieron con sus propios recursos.
- Se evidenció la importancia de crear estrategias de divulgación y fortalecimiento para la participación de organizaciones de base que propendan por la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, tales como minas antipersonal y Sujetos de Reparación Colectiva. Asimismo, la CSMLV advierte que las Organizaciones Defensoras de Víctimas, no hacen presencia en algunas mesas, y por tanto, no tienen representación en las mismas.
- A las entidades territoriales municipales, propender por el cumplimiento de las garantías<sup>15</sup> e incentivos de la participación para con las mesas, ya que existen quejas reiteradas de la población víctima.
- Si bien el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas fue modificado en diciembre de 2020, es necesario que nuevamente se convoquen y organicen grupos de trabajo con las mesas de participación efectiva de víctimas, así como con las víctimas no organizadas y las entidades competentes, para analizar dicho

documento ya que este no responde a las necesidades de las víctimas.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, establecer un mecanismo de evaluación de la capacidad instalada que se genera en las mesas de víctimas con asistencia técnica, en el marco del indicador “Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana” del CONPES 4031 de 2021.
- A las alcaldías de San Juan del Cesar, Tumaco, Necoclí y Florencia, fortalecer las capacidades de las personerías municipales, con elementos tecnológicos y humanos para la gestión de los archivos de las mesas de participación [actas y listados de asistencia]. Adicionalmente, articularse con el Archivo General de la Nación y Centro Nacional de Memoria Histórica para la formación de los funcionarios en materia de gestión documental.
- A las gobernaciones, desarrollar procesos de planeación y ejecución presupuestal acordes con los contenidos y tiempos proyectados y anualizados en los Planes de Acción Territorial, con el fin de otorgar las garantías presupuestales, logísticas y técnicas para el debido funcionamiento de las mesas de participación

<sup>14</sup> Entrevistas presenciales realizadas por las secretarías técnicas de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y las mesas departamentales a las EETT, personerías municipales, coordinadores de las mesas y representantes de SRC no étnicos: Tumaco 04/04/2022, Necoclí 28/04/2022, Aracataca 27/04/2022, San Juan del Cesar 11/05/2022, Florencia 05/05/2022 y Puerto Nariño 27/05/2022.

<sup>15</sup> Título IV, Resolución 1668 de 2020.

- efectiva de víctimas, lo cual incluye el mínimo de sesiones anuales. Adicionalmente, replicar esta recomendación con los municipios de sus respectivas jurisdicciones.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para que estas garanticen adecuadamente la elección, instalación y funcionamiento de las mesas municipales de víctimas.
- A las gobernaciones, agilizar los trámites administrativos al inicio de cada vigencia, para que los operadores logísticos sean contratados oportunamente, garantizando el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, replicar esta recomendación con los municipios de sus respectivas jurisdicciones.
- A la Unidad para las Víctimas, reforzar la estrategia de fortalecimiento para las organizaciones de base, con el fin de promover la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, tales como minas antipersonal y Sujetos de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para las Víctimas, las gobernaciones y alcaldías, fortalecer las garantías de los acompañantes de los representantes con discapacidad o con niños menores de cinco años. Adicionalmente, extender el acompañamiento a los adultos mayores, que requieren apoyo adicional debido las condiciones de salud y movilidad.
- A la Unidad para las Víctimas, capacitar al operador logístico que contrate en cada vigencia, sobre el enfoque de acción sin daño, la Ley 1448 de 2011 y enfoques diferenciales, permitiendo mejorar la atención en el servicio.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el mecanismo virtual de votación dispuesto para las organizaciones de víctimas en el exterior, subsanando las dificultades evidenciadas en las elecciones realizadas en 2021.
- Al Gobierno nacional 2022-2026, garantizar la participación efectiva de las víctimas en las sesiones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, y sesionar el número mínimo de veces anuales establecidas en el artículo 165, parágrafo 1, de la Ley 1448 de 2011.
- A los concejos municipales o distritales y a las asambleas departamentales, articularse con las mesas de participación efectiva de víctimas para propiciar espacios de diálogo sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el ámbito territorial.
- A las gobernaciones, fortalecer la articulación con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, con el fin de informar los recursos dispuestos para cumplir con los planes de trabajo anuales. Asimismo, replicar esta recomendación con las alcaldías de sus jurisdicciones, para que estas se articulen con las mesas y las personerías.

- A la Unidad para las Víctimas, adelantar mesas técnicas con las mesas de participación efectiva de víctimas y sus secretarías técnicas, para elaborar una propuesta de reforma al Protocolo de Participación Efectiva, y que este responda a las necesidades de las víctimas.

## Coordinación y articulación nación – territorio

### Conclusiones

- A diez años de la Ley 1448 de 2011, persisten deficiencias en la coordinación nación territorio relacionadas con: (i) el rezago en la reglamentación de la modificación de la estrategia de corresponsabilidad; (ii) la falta de definición e implementación de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de aquellas entidades territoriales que han sido identificadas como concernidas<sup>16</sup>; y (iii) la simplificación e interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial.
- La CSMLV evidenció un rezago de más de un año para la expedición del nuevo Decreto de Corresponsabilidad proyectado para junio de 2021. Se espera que esta nueva

norma permita la superación de cuellos de botella y el mejoramiento de los resultados de indicadores, como los de subsidiariedad y concurrencia. A la fecha, si bien se cuenta con un proyecto de nuevo decreto, se encuentran en construcción el documento de anexo técnico para la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, el diagnóstico y propuesta de ajuste a los indicadores de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

- Frente a la estrategia planteada en el PND 2018-2022 en cuanto a la simplificación, ajuste e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, como RUSICST, Formulario Único Territorial, y eSigna; no hay avances significativos, tampoco hay acciones concretas sobre aquellas entidades territoriales que presentaron falencias en los reportes en el módulo SIGO PAT. Llama la atención de la CSMLV que a través del CONPES 4031 de 2021 se amplió el plazo para dar cumplimiento hasta 2024.
- Preocupa a la CSMLV el desempeño de algunas entidades territoriales. En cuanto a la Fórmula Individualizadora para 2020 se encontraron 19 entidades territoriales concernidas, en particular el caso de Chiriguaná [Cesar], Colosó [Sucre] y Peque [Antioquia] que persisten como municipios concernidos desde 2018 hasta 2020, tanto para la clasificación de víctimas, como

<sup>16</sup> Son aquellas EETT con capacidad de inversión y al mismo tiempo presentan una situación crítica de desplazamiento o victimización y tienen bajos niveles de ejecución orientada hacia la población desplazada o víctima.

desplazados. La Medición de Desempeño Municipal, presentó una disminución de 4% en el promedio nacional respecto a la vigencia anterior, acompañado por una reducción en el componente de gestión en los casos de Amazonas (28%) y Guainía (34%), que se ubicaron en los últimos puestos a nivel departamental.

- Frente al Índice de Capacidad Territorial, es necesario un mayor compromiso por parte de las entidades territoriales en el suministro de la información, pues 46 no diligenciaron la encuesta del segundo semestre de 2020 en la plataforma RUSICST, razón por la cual sus puntajes se vieron afectados.
- Los resultados de los indicadores de coordinación -nación-territorio, concurrencia, subsidiariedad, Índice de Capacidad Territorial, Fórmula Individualizadora y Medición de Desempeño Municipal presentaron información con rezago de más de una vigencia, lo que dificultó el seguimiento de la CSMLV a esta política pública, impidiendo la valoración del impacto de las acciones de mejora que fueron implementadas a nivel nacional y territorial.
- El indicador de concurrencia presentó un estancamiento en un nivel máximo del 65% (solo cuatro municipios alcanzaron este porcentaje), el 97% de las entidades territoriales no sobrepasó el 30% en dicho indicador, lo que implica que el grado de corresponsabilidad entre niveles de gobierno es bajo. Cabe anotar que la UARIV reportó a la CSMLV ajustes a las metodologías de medición con plazos que a la fecha no se han cumplido.

- El indicador de subsidiariedad mantiene una disminución en cuanto a los municipios que formalizan el apoyo subsidiario. Si bien la oferta se dirigió a 1.103 municipios, tan solo un 26% formalizó dicho apoyo, lo que representó una disminución del 9% respecto de la formalización en 2019 y de un 65% frente a lo reportado en 2018.
- Si bien se reportó el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales, por parte del Gobierno nacional con la realización de jornadas de asistencia técnica, no se especificaron acciones focalizadas a aquellas que presentaron inconsistencias en los Planes de Acción Territorial, ni frente a los municipios “Concernidos”.

## Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, adelantar estrategias para la presentación de resultados oportunos de los indicadores de coordinación nación territorio.
- Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior diseñar una estrategia focalizada para las entidades territoriales concernidas, en especial Chiriguana [Cesar], Colosó [Sucre] y Peque [Antioquia].
- A la Unidad para las Víctimas, presentar resultados periódicos a la CSMLV del avance de la simplificación, ajuste e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, como Reporte Unificado del Sistema

de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno - RUSICST, Formulario Único Territorial, y eSigna.

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, proferir el nuevo decreto de corresponsabilidad, sus indicadores e instrumentos pertinentes.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia para que la certificación territorial pondere cualitativamente la percepción de la población víctima frente a la implementación de la política pública en los territorios.
- A la Unidad para las Víctimas y Gobernación de Boyacá, realizar un seguimiento y

acompañamiento técnico a las entidades territoriales que en la medición de certificación territorial obtuvieron menor calificación: Sativasur, Iza, Pisba, Corrales, y Guayatá, identificando los principales cuellos de botella y un plan de mejora para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 en dichos municipios.

- A las alcaldías de Sativasur, Iza, Pisba, Corrales, y Guayatá [Boyacá], Chiriguana [Cesar], Colosó [Sucre] y Peque [Antioquia], implementar acciones para mejorar su desempeño frente a la implementación de Ley 1448 de 2011.
- Al Gobierno 2022-2026, avanzar en la estrategia de coordinación nación territorio en pro de la asistencia oportuna, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado.

# Enfoque de género

## Conclusiones

- El CONPES 4031 de 2021, estableció nuevos indicadores en materia de subsistencia mínima, medidas de satisfacción, garantías de no repetición, acceso a la justicia y generación de ingresos para víctimas. No obstante, las metas planteadas son bajas, comparadas con el universo de víctimas que están incluidas en el RUV, teniendo en cuenta que, para la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.263.826 víctimas del conflicto armado, de las cuales 4.528.287 (49%) son mujeres, 4.730.606 (51%) son hombres, y 4.598 (0.5%) personas con OSIGD.
  - Se resalta la creación por parte de la UNP de una Subcomisión de Género. Sin embargo, es necesario establecer un plan de trabajo claro sobre la incorporación del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva.
  - Se advierte la necesidad de incorporar el enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva, en particular para personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas.
  - Se advierte que no se ha realizado un proceso de elección del CERREM Mujeres desde 2014. Es necesario que la UNP reconozca las garantías de participación efectiva de las invitadas permanentes escogidas por las plataformas de mujeres en este espacio.
  - Se resalta la importancia de la territorialización del Programa Integral para Garantías para
- Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) persistencia del conflicto armado; (ii) debilidades en la articulación nación- territorio; (iii) falta de compromiso por parte de algunas entidades territoriales; y (iv) desconocimiento sobre el enfoque de género y diferencial. Adicionalmente, no se reportaron avances significativos en la implementación de las actividades de los pilotos de Montes de María y Putumayo.
- Frente al CERREM Mujeres, se evidenció que el Decreto 1139 de 2021 limitó el acceso a la información sobre las protegidas por parte de los invitados permanentes, lo cual es necesario para el proceso de deliberación sobre las medidas de protección. Esta interpretación regresiva sobre la reserva legal al Ministerio Público, constituye una barrera para sus labores misionales. Adicionalmente, falta un mayor impulso de las investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación frente a los casos de amenazas.
  - Se advierte que los esquemas de seguridad se desmontan de manera inmediata y no tienen en cuenta los escenarios de riesgo de las lideresas y defensoras.
  - Respecto a las quejas por presuntos actos de Violencia Basada en Género por parte de los escoltas de los esquemas de protección, 12 casos se encuentran en proceso de evaluación y uno cuenta con archivo definitivo. Se evidenció que no se ha construido un protocolo de abordaje para estos casos.

- En lo que respecta al CERREM Colectivo, se evidenció que: (i) los vehículos de protección no brindan cobertura a todas las lideresas, (ii) las entidades territoriales desconocen cómo incorporar el enfoque de género en las medidas de los Planes de Protección Colectiva y no asignan suficientes recursos para su implementación; (iii) falta articulación entre la ruta individual y colectiva; y (v) el riesgo de algunos colectivos se ha evaluado desde lo territorial, sin considerar el nivel de incidencia nacional de sus miembros.
- Se reconoce al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las acciones realizadas en el marco de la Estrategia de Atención y Prevención de la Desnutrición, en la cual adelanta acciones en alimentación, nutrición y fortalecimiento familiar a través de dos modalidades de atención: 1.000 Días Para Cambiar el Mundo y Centros de Recuperación Nutricional. Sin embargo, persisten las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios del Estado, especialmente las que se encuentran en zonas rurales y rurales dispersas, donde se presentan niveles más altos de desnutrición.
- Es necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fortalezca la caracterización y oferta para los niños niñas y adolescentes que han sido desplazados junto con su núcleo familiar.
- En retornos y reubicaciones, se observó que el acompañamiento brindado por la Unidad para las Víctimas a las comunidades reubicadas o retornadas no está garantizando una participación paritaria en los diálogos comunitarios, ni en otros espacios de concertación y toma de decisiones, lo que impide una adecuada transversalización del enfoque de género. Adicionalmente, se considera importante el fortalecimiento de la participación de los Sujetos de Reparación Colectiva en las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- En reparación colectiva, se observó que la Unidad para las Víctimas no está garantizando una atención paritaria en los espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva. La CSMLV reitera que un porcentaje de participación femenina inferior al 50% no garantiza que las preocupaciones y necesidades diferenciales de las mujeres víctimas sean tenidas en cuenta.
- Por el hecho victimizante de violencia sexual, de la meta propuesta en el indicador del CONPES 3726 de 2012 se indemnizó al 93% de mujeres. No obstante, comparado frente al universo de mujeres víctimas incluidas por este hecho [31.438], el avance solo representa un 26%. Lo cual evidenció un bajo impacto en la reparación de estas mujeres, situación que se agrava teniendo en cuenta que, el presupuesto asignado es limitado y este hecho no tiene criterio de priorización a pesar de que ha sido una solicitud recurrente de las representantes de las víctimas por este hecho.
- Se han indemnizado 352 hombres incluidos en el Registro Único de Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, lo que corresponde al 12% de los 2.916 que se encuentran incluidos por este hecho victimizante.
- Respecto de las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, se observó que, en el Registro Único de Víctimas se encuentran incluidas 563 personas víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales 93 han sido indemnizadas, lo que corresponde al 16%. La Unidad para las Víctimas reportó que previo a la expedición de la Resolución 1049 de 2019 se habían indemnizado a 42 personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, y partir de su puesta en marcha, se indemnizaron 26 personas por ruta prioritaria y 25 por ruta general. En total, se han realizado 109 giros, por valor de \$2.665mm.
- Se identificó que, de las 34.917 víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, 33.475 tienen reconocidas lesiones permanentes causadas por este hecho. De estas, solo el 38% [12.685] han sido indemnizadas. La confluencia de hechos victimizantes en estas víctimas evidencia la necesidad de contar con acciones de reparación diferenciadas e integrales, pues más allá de la indemnización, es prioritario adelantar acciones para focalizarlas en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial como en salud física.
- En la medida de rehabilitación, se observó que 107.779 mujeres víctimas han recibido atención psicosocial, lo cual resulta bajo con relación al universo total de mujeres víctimas del conflicto [4.528.287]. Adicionalmente, se evidenció una disminución en la atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional a partir del 2020.
- Se identificó que el Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas del Ministerio de Salud y Protección Social, se implementó en los 24 departamentos priorizados, y que la asistencia técnica brindada a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel departamental incorporó lineamientos que dan cumplimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional. No obstante, es importante que se implemente en todos los departamentos del país.
- Con relación al acceso a la salud, se observó un avance importante en la afiliación de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con un 95% de afiliación en 2021. No obstante, es necesario que la cobertura sea del 100% de la población víctima. Adicionalmente, se encontró que, aunque entre el 2015 y 2018 se garantizó la atención en salud a la mayoría de las mujeres víctimas de estos hechos [más del 90% del universo], a partir de 2019 el número de atenciones descendió de manera pronunciada llegando al 65% en 2021.

- Se evidenció que hay una baja cobertura en la atención en salud física de hombres, mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas de violencia sexual, y una importante disminución en la prestación del servicio a partir de 2020. Finalmente, es importante fortalecer la oferta en derechos sexuales y reproductivos, así como las rutas de acceso y su difusión.
- En generación de ingresos, se observó que las metas de orientación laboral son bajas y no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas, ni con la capacidad institucional del Servicio Nacional de Aprendizaje, la meta para el 2031 es de 356.549 mujeres beneficiadas con el servicio de orientación laboral lo que corresponde al 9% del universo de mujeres víctimas.
- Solo 25 colectivos de mujeres fueron fortalecidos con apoyo al emprendimiento e iniciativas de negocios, lo cual no es consecuente con el universo de mujeres víctimas que requieren estos servicios.
- Se identificaron avances, como la priorización de las mujeres en el registro del Sistema de Información del Servicio de Empleo, el diseño e implementación de programas con enfoque de género para el apoyo a sus negocios y emprendimientos como “Núcleo E” y “Mujeres más productivas” del Ministerio de Industria y Comercio Exterior, la formulación de negocios que pertenecen a sectores tradicionalmente masculinizados y que se caracterizan por generar más ingresos, y la promoción de la línea de crédito para mujeres víctimas en el sector agropecuario.
- Si bien se valoran los esfuerzos para promover línea de crédito para mujeres víctimas en el sector agropecuario, se advierte que el porcentaje de mujeres beneficiarias es considerablemente menor al de los hombres (61% hombres y 39% mujeres). Se hace un llamado para fortalecer las acciones de articulación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, pues el CONPES 4031 de 2021 debería vincularlas en el cumplimiento de estas metas, teniendo en cuenta que son entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y no limitarse a la acción de la Unidad para las Víctimas.
- Para 2021, las mujeres reclamantes de tierras equivalían al 48% del universo, superior al 39% de 2011; situación similar se observó con el porcentaje de inscripciones en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, pasando del 35% en 2012, al 44% en 2021.
- El programa de acceso especial para las mujeres en el proceso de restitución de tierras, se ha venido fortaleciendo, y ha garantizado el acceso de las mujeres al proceso. Como resultado del análisis de los diez años de la Ley, se observó que en 2012 el porcentaje de solicitudes de mujeres era del 37% y a marzo de 2022 del 48%. Sin embargo, persiste el rezago de las solicitudes realizadas por mujeres, que, en la etapa administrativa, aún no cuentan con repuesta de fondo.

- En relación con el indicador del CONPES 4031 de 2021 “Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)”, no existe una desagregación de los datos que permita dar cuenta del universo de mujeres beneficiarias de las medidas, bien sea como jefes de hogar, compañeras, beneficiarias con título compartido con compañero(a) actual o excompañero(a).
- Se reconocen los esfuerzos realizados por la Comisión de la Verdad para garantizar la incorporación del enfoque de género, y así conocer la verdad de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas del conflicto armado, visibilizando los impactos diferenciados del conflicto en sus vidas, en torno a los procesos de reconocimiento, convivencia y no repetición, poniendo como eje a las víctimas.
- Se destaca la realización de seis espacios de coordinación promovidos por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas con la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial de Paz, con el objetivo de realizar acciones de pedagogía interna entre funcionarios públicos, un calendario de actividades conjuntas dirigidas a víctimas, jóvenes y comunidad escolar, y lineamientos orientadores para la implementación efectiva de los enfoques diferenciales y de género.

## Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, reactivar la mesa de género y garantizar en esta la participación del Ministerio Público, de las plataformas sociales de mujeres y de personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversa.
- A la Unidad Nacional de Protección, establecer una ruta para la atención de las quejas por Violencias Basadas en Género cometidas por los esquemas de protección de la entidad, la cual debe ser construida con la participación de las organizaciones sociales de mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversa.
- Al Ministerio del Interior, llevar a cabo la elección de las invitadas permanentes al CERREM Mujeres, de acuerdo con la Resolución 805 de 2012, y garantizar la participación de las organizaciones sociales de mujeres.
- A las gobernaciones de Bolívar, Sucre y Putumayo, adelantar jornadas de capacitación y sensibilización en enfoque de género a sus funcionarios y destinar recursos para la debida territorialización del Programa Integral para Garantías para Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Asimismo, replicar la recomendación con los municipios de su jurisdicción.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la prevención de las Violencias Basadas en Género, articulando a todas las entidades del

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y caracterizando la oferta en los territorios para prevenir la violencia sexual y económica.

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, al Servicio Público de Empleo, a la Comisión de la Verdad, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Educación Nacional y a Prosperidad Social, aumentar las metas en los indicadores de género del CONPES 4031 de 2021, para que sean consecuentes con el universo de víctimas y la capacidad institucional de estas entidades.
- Al Departamento Nacional de Planeación, actualizar y revisar la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto de modo que coincida con los reportes de los sectores, en particular lo relacionado con reincorporación y rehabilitación de las mujeres víctimas del conflicto armado.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ampliar los servicios de atención y prevención de la desnutrición de los niños, niñas y madres gestantes víctimas a la modalidad de oferta y búsqueda activa, en zonas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, aumentar el acompañamiento con enfoque de género y diferencial a las comunidades reubicadas

o retornadas y fortalecer los reportes de información a través de un registro.

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la participación paritaria en los espacios de concertación y toma de decisión, como los comités de impulso, los subcomités técnicos, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, implementar y hacer seguimiento al Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas, en los departamentos de Amazonas, Caldas, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, San Andrés Islas, los cuales cuentan un número importante de mujeres víctimas, y requieren acciones de fortalecimiento institucional.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la prestación del servicio de salud para las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, de manera que se garantice el acceso de toda la población.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, aunar esfuerzos y diseñar estrategias para promover que los hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, accedan a los servicios de atención psicosocial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la atención en salud física a las

víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer el servicio de atención psicosocial por demanda y búsqueda activa, de manera que más mujeres víctimas del conflicto armado accedan a este servicio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la prestación del servicio de atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres, y establecer metas más consecuentes en el indicador E.G.2 del Plan Marco de Implementación, de manera que un mayor número de mujeres víctimas puedan acceder a esta medida de reparación.
- A la Unidad para las Víctimas, considerar la solicitud reiterada de las mujeres representantes de las víctimas, para que el delito contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado sea incluido como criterio de priorización para el pago de la indemnización, y dar respuesta a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar estrategias para que las mujeres, hombres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado sean focalizadas en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial, como en salud física.

• A la Unidad para las Víctimas, implementar estrategias para que los hijos e hijas nacidos por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, sean focalizados en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial, como en salud física.

- Al Servicio Público de Empleo, fortalecer las acciones de divulgación para que más mujeres víctimas incluyan sus hojas de vida en el Sistema de Información del Servicio de Empleo, y accedan a servicios de orientación laboral. Para lo cual se recomienda socializar y brindar asistencia técnica a las mesas de participación efectiva de víctimas.
- Al Departamento de Prosperidad Social, establecer un presupuesto para el fortalecimiento de los emprendimientos e iniciativas de negocio de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y fortalecer la oferta y socialización de las rutas de acceso a “Programa Mi Negocio” y “Emprendimiento Colectivo”, para que un mayor número de mujeres víctimas puedan acceder.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer el proceso de capacitación y sensibilización de sus funcionarios en relación con el enfoque diferencial y de género, tal como se recomendó en el Octavo Informe de la CSMLV.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, socializar el Protocolo, Programa de Acceso Especial para

las Mujeres y la ruta sobre protección predial patrimonial contenida en la Ley 387 de 1997, con la Mesa Nacional y las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, desagregar los datos e procesos de restitución de tierras en etapa administrativa y en posfallo de acuerdo con: (i) mujeres reclamantes, ya sean jefas de hogar o dependientes; y (ii) mujeres beneficiarias de sentencias con título propio o con título compartido con el/la compañero(a) o con el excompañero(a).
- A la Unidad de Restitución de Tierras, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Agencia de Desarrollo Rural y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, articularse para la implementación de las órdenes contenidas en sentencias de restitución de tierras que benefician directamente a las mujeres con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Al Ministerio de Cultura, adelantar las gestiones necesarias para fortalecer un mayor número de colectivos de mujeres en sus habilidades y capacidades de gestión.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fortalecer las acciones con el fin de vincular un mayor número de mujeres víctimas en las líneas de crédito para el sector agropecuario.

## Connacionales víctimas en el exterior

### Conclusiones

- Se destaca el avance en el pago de la indemnización a víctimas connacionales en el exterior, evidenciándose un incremento del 68% en comparación con el año anterior. Para 2022 se resalta la suscripción del contrato con Giros y Finanzas para poder hacer las transferencias a las víctimas que resulten priorizadas.
- Las medidas de satisfacción que fueron implementadas en el período de análisis incluyeron la celebración de 24 eventos realizados por la Cancillería y otros 17 reportados por la Unidad para las Víctimas. No obstante, persiste la dificultad de contar un reporte desagregado por los diferentes grupos poblacionales que participaron.
- Se reiteran las dificultades en materia de retorno y reubicación relacionadas con los parámetros establecidos por la Unidad para las Víctimas, pues el criterio de permanencia de 12 meses podría incrementar el subregistro de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han salido del país y solicitan ser acompañadas en su proceso en Colombia, así como, la necesidad de fortalecer la sistematización de la información de las víctimas en el exterior.
- Llama la atención que, de las 726 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país

reportadas por la Unidad para las Víctimas, 292 se reportan como hogares retornados, es decir, el 40% del total de las solicitudes tuvieron un retorno efectivo.

- Se destaca que la Unidad para las Víctimas continuó con la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal e Individual, a través del programa de atención psicosocial e integral de víctimas de conflicto armado domiciliadas en el exterior, beneficiando a 600 personas.
- Preocupa que de acuerdo con la percepción de los representantes de las víctimas persisten las dificultades relacionadas con: (i) la baja capacidad institucional en el momento de llegada al país de acogida; (ii) escasa oferta institucional para atender las necesidades básicas de la población; (iii) falta de acompañamiento a la estabilización económica, especialmente en generación de ingresos y educación; (iv) demoras en el trámite y pago de la indemnización; (v) poca socialización de las rutas para acceder a medidas de satisfacción, rehabilitación, y restitución de tierras y (vi) aumento del flujo migratorio y el subregistro de víctimas en el exterior.
- Adicionalmente, los representantes de las víctimas en España manifestaron que los consulados no cuentan con la suficiente información y asesoría jurídica para las víctimas del conflicto armado. Asimismo, resaltaron la necesidad de realizar más convocatorias para la formalización legal de la libreta militar. En Estados Unidos, solicitaron que los consulados se

articulen con las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes, para poder ofrecer una oferta dentro del país de acogida.

- Se tuvo conocimiento que los trámites del estatus migratorio en los diferentes países, puede configurarse como un obstáculo para que las víctimas puedan declarar y acceder a los beneficios de la Ley 1448 de 2011.

### Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer el intercambio de información, para consolidar el reporte de la oferta institucional que efectivamente reciben las víctimas en el exterior.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer los mecanismos de recolección de información para contar con un reporte desagregado por enfoque diferencial de las víctimas que participaron en los eventos de las medidas de satisfacción.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad para las Víctimas, gestionar la realización de capacitaciones a las víctimas, para conocer los beneficios y oferta a la que pueden acceder de acuerdo con sus necesidades, para lo cual se sugiere trabajar de forma articulada con las organizaciones de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la socialización de las rutas de retorno y reubicación de connacionales en el exterior y aumentar la oferta institucional, estableciendo

critérios de priorización para adultos mayores y personas con discapacidad.

- A la Unidad para las Víctimas, articular con las entidades del SNARIV acciones para hacer seguimiento a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad y estabilización socioeconómica de las víctimas que retornan al país, con el fin de gestionar la oferta institucional correspondiente.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer la capacitación de los funcionarios que atienden víctimas en el exterior con relación a la Ley 1448 de 2011, especialmente, en la toma de declaración y en las rutas para acceder a las medidas de reparación.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar el procedimiento de valoración de las declaraciones en el exterior, en lo relacionado con la extemporaneidad, de acuerdo con las circunstancias especiales que enfrentan estas víctimas por los trámites migratorios y las limitaciones para acceder a los servicios consulares.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer la articulación con las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes con el fin de ampliar la oferta en el exterior, especialmente las orientadas al apoyo inicial, así como la inclusión social y económica de las víctimas.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliar la oferta institucional en el exterior en articulación

con otras entidades del Gobierno nacional, de tal forma que las víctimas connacionales conozcan las rutas, cuenten con oferta diferenciada de acuerdo a sus condiciones y puedan acceder sin dilaciones a las medidas que les corresponden en el marco de la Ley 1448 de 2011.

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer su articulación y socialización, con el fin de incrementar las jornadas de capacitación, orientación y difusión de la ruta para la exención del servicio y expedición de la libreta militar por parte de las víctimas en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer alianzas entre el Gobierno nacional, las organizaciones sociales y la comunidad internacional, con el fin de gestionar mayores recursos o acuerdos para garantizar el traslado desde el lugar de origen hacia Colombia, de aquellas víctimas que desean regresar al país, pero por su situación socioeconómica no pueden cubrir estos gastos.
- A la Unidad para las Víctimas, reportar por personas únicas las cifras de connacionales que fueron acompañados en su proceso de retorno o reubicación. Es necesario consignar en los registros administrativos la información no sólo por hogar sino por persona, a partir de los datos obtenidos de las actas de voluntariedad y el proceso de acompañamiento.

- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, generar una estrategia de articulación que permita fortalecer y dar continuidad a la atención psicosocial bajo la modalidad grupal e individual a las víctimas que se encuentran en el exterior.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer el registro frente a la Estrategia de rehabilitación con enfoque de género.
- A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio de Defensa Nacional, garantizar las condiciones de seguridad a las víctimas connacionales que inician su proceso de retorno y/o reubicación.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer los instrumentos de caracterización de las víctimas en el exterior.

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, asignar recursos suficientes para garantizar la contratación de personal especializado en atención jurídica y psicosocial en los consulados, con el fin de brindar una atención integral a los connacionales.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Educación Nacional, realizar convenios para que las víctimas puedan homologar los estudios realizados en Colombia, esto con el fin de superar las barreras de acceso en el campo laboral en el país de acogida.
- Al Ministerio de Relaciones de Exteriores y al Ministerio de Trabajo crear una estrategia conjunta con las Administradoras de Fondos de Pensiones, con el fin de permitir que el pago de los aportes a pensión de las víctimas en el exterior, se pueda realizar en moneda extranjera.

# Función disciplinaria de la PGN en el control de la gestión en la implementación de la Ley 1448 de 2011

- La PGN encontró que hay 758 procesos activos relacionados con: (i) posibles infracciones a la Ley 1448 de 2011, (ii) a la Sentencia T-025 de 2004, (iii) a graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado, (iv) conductas activas u omisivas por parte de las autoridades territoriales, y (v) aquellas conductas con presunta incidencia disciplinaria encontradas por la CGR en el ejercicio de su función fiscal trasladadas a este órgano de control. De estos procesos, hay 322 quejas por evaluar, 246 procesos en etapa de indagación preliminar y 190 en investigación disciplinaria.
- Los cargos de los servidores públicos presuntamente implicados son: alcaldes [264], gobernadores [23], directores de entidades o sus funcionarios [25], y miembros de Fuerza Pública [8]. Las EETT en las cuales se han iniciado más procesos disciplinarios son: Antioquia [35], Boyacá [32], Cauca [28], Chocó [23], y Bogotá [32].
- En 2021 se identificaron 139 quejas en evaluación y 78 procesos disciplinarios. En el primer trimestre de 2022 se reportaron 125 quejas y 15 procesos en trámite.
- En lo que respecta al estado de los procesos por etapas de la actuación disciplinaria, se encontró que hay 264 quejas en evaluación, 75 procesos en etapa de indagación preliminar, 18 en investigación disciplinaria, y se han proferido 38 fallos: 27 absolutorios y 11 sancionatorios, el último de ellos en la vigencia 2021.

# INVESTIGACIONES FISCALES

Los principales resultados de las Auditorías de Cumplimiento realizadas se presentan a continuación:

Tabla 1. Auditorías de Cumplimiento

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación. <sup>17</sup>	Hallazgos
(Intersectorial) Subsidios de vivienda de interés social del BAC y Fonvivienda en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2019 – junio 2021 <sup>18</sup>	<p><b>Concepto No. 1: Sin Reservas:</b> No se otorgaron subsidios por parte del BAC ni de Fonvivienda y no se obtuvo evidencia de retiro o reemplazo de beneficiarios en el programa de vivienda rural y urbano.</p> <p><b>Concepto No. 2: Incumplimiento material con reserva:</b> Las condiciones contractuales entre Fonvivienda y CAVIS UT es genérica, la Unión Temporal no realiza la contratación de los mejoramientos de vivienda para la totalidad de los beneficiarios de los subsidios otorgados.</p> <p><b>Concepto No. 3: Incumplimiento material adverso:</b> (i) deficiencias en el seguimiento y control del BAC como otorgante de los SVISR; (ii) incumplimiento de las funciones de supervisión contratadas por el BAC; (iii) omisión de las obligaciones por parte de las gerencias integrales e incumplimiento de los deberes a cargo de la interventoría y obligaciones del contratista de obra.</p> <p><b>Concepto No. 4: Incumplimiento material con reserva:</b> inconsistencia de los registros en las bases de datos, tanto en BAC como en Fonvivienda, no se evidenció caracterización de población raizal. Otorgamiento de subsidios a persona posterior a su fallecimiento.</p>	17 hallazgos administrativos, de los cuales tres tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$185 millones y siete con presunta incidencia disciplinaria.

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación. <sup>17</sup>	Hallazgos
UARIV-FRV Vigencia 2020 a junio 30 de 2021 <sup>19</sup>	Incumplimiento material con reserva: existen dificultades como: (i) debilidades en el diligenciamiento y archivo de los formatos, actas e informes para el alistamiento de bienes. (ii) falta de contratos de arrendamiento, (iii) falta de fechas en los contratos de comodato, (iv) fallas en la depuración de la base de datos Indemniza, (v) inconsistencias relacionadas con la actualización predial, las cuales no están unificadas con documentos catastrales y (vi) no se tiene la estimación de los cánones de arrendamiento y de los estudios previos.	13 hallazgos administrativos, tres tienen una incidencia fiscal por valor total de \$56 millones y 11 tienen presunta incidencia disciplinaria.
SVISR del BAC 2019, 2020 a junio de 2021 <sup>20</sup> .	<p><b>Concepto No.1: Incumplimiento material (adverso):</b> retiro de beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés social rural, sin tener una causal de incumplimiento de requisitos o renuncia voluntaria de los beneficiarios, sin considerar el derecho fundamental a una vivienda digna.</p> <p><b>Concepto No. 2: Incumplimiento material (adverso):</b> se evidenciaron (i) estructuración de proyectos en predios no aptos para la construcción de vivienda; (ii) incertidumbre respecto a la titularidad de los lotes; (iii) entrega de viviendas sin cumplimiento de requisitos técnicos; (iv) número de obra ejecutada y pagada menor a la contratada, y (v) características técnicas que no se ajustan a los parámetros del programa.</p> <p><b>Concepto No. 3: Incumplimiento material (adverso):</b> se evidenciaron: (i) deficiencias en el ejercicio de las facultades y obligaciones de la supervisión e interventoría; (ii) incumplimientos en la entrega de las viviendas por finalización del plazo de ejecución, así como en los giros de anticipos y desembolsos.</p>	36 hallazgos administrativos, 11 tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$5.292 millones, 29 con presunta incidencia disciplinaria y dos con solicitud de indagación preliminar.

Elaboración CGR, abril 2022

<sup>17</sup> Los tipos de conclusión (concepto): A. Conclusión o concepto sin reservas. B. Conclusión o concepto con reservas C. Incumplimiento material con reserva D. Incumplimiento material adverso E. Limitación en el alcance con reservas F Limitación en el alcance Abstención de conclusión (concepto). Información disponible en <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/399806/0.+GUIA+AUDITORIA+DE+CUMPLIMIENTO+RESOLUCION+022+DE+2018.pdf/61cfa6aa-33a8-7777-1ce9-af069b38c409?t=1628181062647>

<sup>18</sup> Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/Informe+Intersectorial++BAC++FONVIVIENDA++VISRYU++San+Andr%C3%A9s+P+y+SC++CDSA+No.+00933.pdf/697754d2-195e-2163-c70a-cf481b9e413b?t=1642601189114>

<sup>19</sup> Informe de auditoría disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME\\_FINAL\\_AC\\_UARIV\\_FRV.pdf/4c8b81d7-ad70-9fc1-77fe-837689aaddf8?t=1640636142003](https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_AC_UARIV_FRV.pdf/4c8b81d7-ad70-9fc1-77fe-837689aaddf8?t=1640636142003)

<sup>20</sup> Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/Informe++Banco+BAC++Subsidios+para+VISR++No.+00932.pdf/a32ae2af-ed56-2975-b55c-a2f583b4ecea?t=1642600824008>

Los resultados de las auditorías financieras se presentan a continuación:

Tabla 2. Auditorías Financieras.

Entidad	Opinión <sup>21</sup>	Fenecimiento de la cuenta <sup>22</sup>	Hallazgos
Fonvivienda Vigencia 2020 <sup>23</sup>	Opinión estados contables: <u>con salvedades</u> : la situación financiera de Fonvivienda presenta inconsistencias en el reconocimiento de seis programas en los estados financieros.  Opinión presupuestal: <u>no razonable</u> : <sup>25</sup> el presupuesto de Fonvivienda no fue ejecutado de conformidad con las normas y principios presupuestales vigentes.	No Fenece la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2020.	21 hallazgos administrativos, seis tienen posible incidencia disciplinaria. Se determinó un beneficio de auditoría por valor de \$2.176 millones
Fonvivienda vigencia 2021 <sup>26</sup>	Opinión contable: <u>fundamentos de la opinión negativa o adversa</u> : los estados financieros no presentan la situación de Fonvivienda correspondiente al ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.  En opinión presupuestal: <u>razonable</u> : la ejecución presupuestal y su información soporte conforme al marco normativo aplicable.	No Fenece la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2021.	18 hallazgos administrativos, de los cuales cuatro tienen posible incidencia disciplinaria.

<sup>21</sup> Opinión contable evalúa la razonabilidad de los saldos de los estados financieros. La opinión presupuestal analiza la ejecución del presupuesto tanto de ingresos como gastos. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

<sup>22</sup> Aprueba o no las cuentas de las actuaciones que la entidad responsable realizó durante un determinado periodo.

<sup>23</sup> Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/342359/FINAL+INFORME+AUD.FRA+FONVIVIENDA+2020+V%C2%B0B%C2%B0MSFR.pdf/2add2c64-66fc-1143-0616-ce4fbc23b407?t=1643859760889>

<sup>24</sup> La opinión contable puede ser: (i) sin salvedades, (ii) con salvedades, (iii) negativa y (iv) abstención. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

<sup>25</sup> La opinión presupuestal puede ser: (i) razonable, (ii) con salvedades, (iii) no razonable, (iv) abstención. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

<sup>26</sup> Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3190434/IF-AF-FONVIVIENDA+2021.pdf/eeb39810-f2d8-098c-e9e8-9a35659a202e?t=1657136298001>

Entidad	Opinión <sup>21</sup>	Fenecimiento de la cuenta <sup>22</sup>	Hallazgos
UARIV Vigencia 2020 <sup>27</sup>	Opinión estados contables: <u>Sin salvedades</u> : la situación financiera, se encuentra conforme bajo los principios y normas prescritas por la CGN  Opinión presupuestal: <u>Razonable</u> : la ejecución del presupuesto en la vigencia auditada cumplió con la normativa presupuestal aplicable.	Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, se fenece la cuenta fiscal de la UARIV para vigencia fiscal 2020.	Cinco hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal por \$968.184 millones, tres con presunta incidencia disciplinaria, y uno con solicitud de indagación preliminar.
Informe de auditoría independiente- UARIV vigencia 2021 <sup>28</sup>	Se concluye que la ejecución del presupuesto en la vigencia auditada cumplió con la normativa presupuestal aplicable, por lo tanto, la opinión sobre el manejo presupuestal es <u>Razonable</u> .	Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR fenece la cuenta fiscal de la UARIV por la vigencia fiscal 2021.	16 hallazgos de los cuales dos con incidencia fiscal por \$56.471mm, y 15 con presunta incidencia disciplinaria, que se trasladan a los entes competentes

Elaboración CGR, abril 2022

Los resultados de las Actuaciones Especiales de Fiscalización [AEF]<sup>29</sup> se presentan a continuación:

Tabla 3. Actuación Especial de Fiscalización [AEF]

Entidad	Conclusiones	Hallazgos
UARIV Vigencia 2014-2020 <sup>30</sup> .	-Se evidenciaron pagos de indemnizaciones, Atención y Ayuda Humanitaria con posterioridad a la fecha de fallecimiento de los beneficiarios e inconsistencias en las bases de datos de los sistemas de información. -La medida de indemnización se expidió dos y tres años antes del giro al destinatario y del reintegro a la Dirección del Tesoro Nacional. -La CGR pudo establecer deficiencias en el control y supervisión sobre los contratos de prestación de servicios financieros suscritos con los operadores bancarios.	Ocho hallazgos administrativos, cuatro tienen connotación fiscal. por \$665 millones, seis presuntas incidencias disciplinarias, cinco presunta incidencia penal, uno con solicitud de apertura de indagación preliminar y uno con solicitud de proceso administrativo sancionatorio fiscal.

<sup>27</sup> Informe de auditoría financiera disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME\\_FINAL\\_14\\_UARIV\\_AF.pdf/cdbc4a01-9479-53b4-4437-82550abf77de?t=1625848073119](https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_14_UARIV_AF.pdf/cdbc4a01-9479-53b4-4437-82550abf77de?t=1625848073119)

<sup>28</sup> Informe de auditoría disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3130645/INFORME\\_FINAL\\_27+AUDITORIA\\_FINANCIERA\\_UARIV\\_+2022EE0106275.pdf/61f0961d-1f04-0558-e213-3c5a36a0ed2c?t=1655996976903](https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3130645/INFORME_FINAL_27+AUDITORIA_FINANCIERA_UARIV_+2022EE0106275.pdf/61f0961d-1f04-0558-e213-3c5a36a0ed2c?t=1655996976903)

<sup>29</sup> Acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR a través del sistema de alertas de control interno.

<sup>30</sup> Informe de actuación disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME\\_FINAL\\_02\\_AEFI\\_UARIV\\_2014\\_2020.pdf/ea1dbc4a-196f-ce10-2542-dd22621a14f0?t=1644500393803](https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_02_AEFI_UARIV_2014_2020.pdf/ea1dbc4a-196f-ce10-2542-dd22621a14f0?t=1644500393803)

Entidad	Conclusiones	Hallazgos
Programa de asignación de subsidios de vivienda de interés social - Bolsas Anteriores Fonvivienda <sup>31</sup> .	El Programa Bolsas Anteriores, presenta debilidades en la gestión fiscal y administrativa, se encuentran 22.284 subsidios sin legalizar.  Se encontraron: (i) proyectos de vivienda con más de cinco años en ejecución; (ii) subsidios que no cumplen el objetivo para el cual fueron asignados; (iii) dilación en el tiempo de ejecución de los proyectos; (iv) deficiente gestión por parte de los oferentes en los términos establecidos para la ejecución de los proyectos y la legalización de los subsidios; (v) deficiencias en el diseño de mecanismos de seguimiento y control por parte de Fonvivienda; y (vi) ineficacia en las medidas adoptadas por Fonvivienda para lograr la correcta ejecución de los subsidios.	25 hallazgos administrativos, siete tienen presunta incidencia fiscal por \$4.434 millones, 18 con incidencia disciplinaria, una para Indagación Preliminar y dos para Proceso Administrativo Sancionatorio.
Proyectos programa de vivienda gratuita fase II – PVG II <sup>32</sup>	Resultado <i>No Conforme</i> : se presentaron debilidades en la gestión y seguimiento por parte de Fonvivienda a los proyectos. Se observaron deficiencias en la planeación, estructuración y viabilización de los proyectos. Los entes territoriales no cumplieron oportunamente con las obligaciones pactadas en los Convenios Interadministrativos	28 hallazgos administrativos, uno tiene presunta connotación fiscal por \$4.488 millones y 23 con presunta connotación disciplinaria.
ANT - Programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional – Asignación de recursos departamento del Cauca [vigencias 2019 y 2020] <sup>33</sup>	La ANT no concluyó las actuaciones desplegadas para la legalización de predios a favor de las comunidades indígenas en el Cauca.  Se evidencian debilidades en los mecanismos de planificación y seguimiento, no hay claridad en los reportes de cumplimiento de las actividades consignadas. No se cuenta con las resoluciones como criterio de selección de área legal de los predios <sup>34</sup> . Se identificó la ausencia de estudios preliminares.	Cinco hallazgos administrativos, cuatro tienen presunta incidencia disciplinaria y uno solicitud de Indagación Preliminar.

Fuente: Elaboración CGR, julio 2022.

<sup>31</sup> Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/386966/RRV+F+Informe+Actuaci%C3%B3n+Especial+BOLSAS+ANTERIORES+FONVIVIENDA.pdf/1392990d-c8e6-e1da-d5c0-a932b61a2b7d?t=1643857474046>

<sup>32</sup> Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/386966/CGR-CDSVSB-024-2021+Informe+Final+AEF+PVG+IL.pdf/030ed211-7b7d-6c97-8d14-ee587442bd61?t=1643855596382>

<sup>33</sup> Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/ANT++Progr.+Legalizaci%C3%B3n+Tierras+Comunidades+Ind%C3%ADgenas+Dpto.+Cauca++AEF+2019.2020.pdf/22c7bfe9-fb03-fa94-6849-ec0282ec5878?t=1632849247448>

<sup>34</sup> La Llanada [Silvia] y La Esmeralda [Santander de Quilichao]

## Actuaciones de control fiscal y resultados históricos 2012-2022

A continuación, se presenta la consolidación de los resultados de control y vigilancia fiscal de la CGR durante las vigencias 2012 a 2022 con: 39 auditorías, 52 actuaciones especiales y 309 ejercicios de seguimiento, los cuales han incidido en la implementación de la política pública de víctimas:

Tabla 4. Actuaciones de control fiscal 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
No. de auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	3	5	2	39
No. de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	0	0	4	0	52
Ejercicios de seguimiento	0	0	0	0	0	0	12	61	80	156	0	309
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>64</b>	<b>83</b>	<b>165</b>		<b>400</b>

Elaboración propia. Fuente CGR, julio 2022

Tabla 5. Relación de resultados actuaciones de control fiscal 2012-2022.

Tipo de hallazgo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	158	18	1788
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	30	2	74
Posible detrimento (\$)	734	255	9087	5916	0	11662	240	2509	5.538	15.123	56	51.120
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	107	19	449
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	5	0	14
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	6	5	0	22

Fuente: Elaboración CGR, julio 2022.

## Seguimiento territorial a la implementación de la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno.

La CGR adelantó en 2021 y de enero a junio de 2022, 309 ejercicios de seguimiento presupuestal a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Asimismo,

desarrolló actividades de Control Fiscal Participativo para promover, dinamizar y fortalecer a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública.

La Contraloría Delegada para el Posconflicto ha trabajado con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata [DIARI] en un modelo de analítica para el posconflicto y la Ley 1448 de 2011, conectando bases de datos nacionales en tiempo

real. En la actualidad, el modelo cuenta con 22 tableros de analítica descriptiva, con información detallada sobre ejecuciones de entidades como la UARIV y el Minvivienda, además de información de contratación de las principales bases del Gobierno como: (i) SECOP I<sup>35</sup> y (ii) SECOP II<sup>36</sup>, (iii) Sistema Integral de Auditoría -SIA<sup>37</sup>, (iv) GESPROY<sup>38</sup> y (v) SIRECI<sup>39</sup>.

Conforme a lo anterior se hace un llamado a las entidades del SNARIV, para que mejoren la calidad de los datos y sistemas de información sobre la población víctima, incluyendo los enfoques diferenciales además de implementar controles efectivos para la aplicación de los procedimientos y el registro de la información, a fin de evitar riesgos de pérdida de recursos. Esto permitirá fortalecer y simplificar la presentación, la calidad de las bases de datos y brindar a la ciudadanía mayor transparencia y acceso a la información.

## Atención de solicitudes ciudadanas

La CGR, a través de la participación ciudadana realiza un control fiscal para el buen uso de los recursos públicos y considera que los ciudadanos aportan de manera estratégica frente a la lucha contra la corrupción y la ineficiencia de las entidades públicas. En este sentido, la entidad promueve la transparencia, colaboración y participación activa denunciando hechos o conductas de los bienes o fondos públicos, para lo cual dispone diferentes canales de atención<sup>40</sup> para recepción de las mismas.

En el segundo semestre de 2021 y hasta abril de 2022, se tramitaron 191 solicitudes ciudadanas radicadas por los diferentes canales de atención, los cuales están relacionadas con ayudas humanitarias, contratación, medio ambiente, inversión social, recursos de regalías, vivienda, irregularidades en administración o fondos públicos y solicitudes de información.

<sup>35</sup> Es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación. Consultado en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>

<sup>36</sup> El SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea. Consultado en: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22829>

<sup>37</sup> El aplicativo SIA es una herramienta que facilita la organización de datos y estandariza la rendición de cuenta en línea a los sujetos de control, mejorando los tiempos de respuesta así como la gestión de la información en el ejercicio de las actividades misionales de la Contraloría. Consultado en: [https://contraloriacasanare.gov.co/apc-aa-files/cc1e5edb33531e0b458976b0a0bb604/instructivo\\_sia\\_v2.pdf](https://contraloriacasanare.gov.co/apc-aa-files/cc1e5edb33531e0b458976b0a0bb604/instructivo_sia_v2.pdf)

<sup>38</sup> Herramienta tecnológica para el reporte de información sobre la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

<sup>39</sup> Es una herramienta mediante la cual los sujetos de control y entidades del nivel territorial, deben rendir cuenta e informes, según la modalidad de rendición, a la Contraloría General de la República. Consultado en: <https://www.contraloria.gov.co/en/web/sireci/preguntas-frecuentes>

<sup>40</sup> Los canales de atención de la CGR: telefónicamente al número 5187000 extensiones 21014 y 21015 en Bogotá y a la línea gratuita nacional 018000910060, correos electrónicos [control\\_ciudadano@contraloria.gov.co](mailto:control_ciudadano@contraloria.gov.co) [cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co), Página Web de la entidad [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) haciendo clic en el botón Denuncias y posteriormente en el botón Interponga su denuncia, Correo Postal a la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la Contraloría General de la República en la Carrera 69 No.44-35 Edificio Paralelo 26, en eventos como audiencias públicas, agendas ciudadanas o foros deliberativos organizados por la Contraloría y personalmente en la sede del nivel central en el centro integrado de servicios y en las sedes de las Gerencias Departamentales Colegiadas en todo el país.