



Primer informe al Congreso de la República 2013-2014

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





Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014

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

**Bogotá D.C., Colombia
Agosto de 2014**

Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado

Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez

Secretario Técnico de la Comisión

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Yojaira Carrascal Domínguez

Edgardo Rafael Flórez Martínez

Orlando Burgos García

Equipo de la Contraloría General de la República**Contralor Delegado para el Sector Agropecuario**

Luis Alberto Higuera Malaver

Director de Estudios Sectoriales

Juan Carlos Villamizar

Director de Vigilancia Fiscal

John Gilberto Arévalo García

Equipo de Trabajo

Mercedes Ortiz Cañón (coordinadora del informe)

Arledys Hernández Babilonia

César Augusto Moreno Sánchez

Claudia Patricia Goyeneche Báez

Fernando Piñeros Villate

Fernando Bernal Talero

Gloria Cuartas Montoya

Jairo Ramirez Bohórquez

Marcela Martínez Abondano

María del Pilar Teran

Martha Lucia Mesa Rodríguez

Nathaly Andrea Pinzón Rodríguez

Néstor Raúl Rubiano

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Víctor Gabriel Fernández Rodríguez (q. e. p. d.)

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados

Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado Para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Procuradora Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos

Tatiana Londoño Camargo

Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados:

Equipo de Trabajo

José Fernando Gómez Rojas (coordinador del informe)

Camilo Rojas Leal

Gina Marcela Ramírez Rojas

Mario Fernando Rodríguez Guerrero

Santiago Hoyos Aguirre

Silvia Juliana Pradilla Rivera

José Alexander Pacheco Noriega

Diana Milena Iguá Pérez

Gladys Johanna Celis Medina

Claudia Liliana Hurtado Delgado

Maira Alejandra Guzmán Santos

William Sajid Ramón Ochoa

Luz Myriam Guerrero Robayo

Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras:

Equipo de Trabajo

Samantha Narváez Villarreal

Lorena Zabala Alvira

Jairo Andrés Ibarra Castiblanco

Juan David Esquivia Cabrales

Lorena Zabala Alvira

Anthony Numa Marín

José Luis Rodríguez Arévalo

Procuraduría Delegada para la prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos:

Carlos Andrés Pérez Espitia

Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales:

Jorge Andrés Castillo

Jesualdo Arzuaga

Para las labores de acompañamiento y la elaboración del presente informe, se reconoce el apoyo de las procuradurías regionales y provinciales –y de sus equipos de trabajo- ubicadas en las zonas de Urabá, Bolívar, Magdalena, Meta, Putumayo y Magdalena Medio

Equipo Defensoría del Pueblo

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

Juan Manuel Osorio Acevedo

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH Director Sistema de Alertas Tempranas – SAT

Jorge Enrique Calero Chacón

Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

Mauricio Vesga Carreño

Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Hernando Toro Parra

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

Equipo de Trabajo

Luisa Fernanda Paris Vallecilla (coordinadora del informe)

Miguel Hernández García

Leonardo Jiménez Medina

Luis Alberto Bonilla Cárdenas

Haylen Omaira Maldonado Serrano (q. e. p. d.)

Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos

Andrea del Pilar García Cojín

Gloria Elena Rodríguez García

Antonio José Guerrero Quintero

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

Equipo de Trabajo

Fernando Estrada Ramírez

Fernando Gaitán Peña

Isabel Rojas Barbosa

Laura Rodríguez Parra

Laura Bonilla Pinilla

María Angélica Gómez Matoma

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada:

Equipo de Trabajo

Madeleine Ahumada Casas

Miguel Antonio Cruz González

Luisa Mercedes Cubides Gómez

Nadía Valentina Pérez Rodríguez

Ana María Gómez

Ana María Hernández

John Henry Moreno
Diana Carolina Rodríguez Perdomo
Jesús Alberto Sandoval
Edwin Manuel Tapia Góngora
Julio Andrés Martínez Calvache
Mauricio Parra

**Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:
Equipo de Trabajo**

Omar Andrés Castañeda Guerrero
Leonardo Bahos Rodríguez
Marcelo Enrique Carusso Azcarate
Blanca Lucía Echeverry
Daniel Raad Gómez

Para las labores de seguimiento y elaboración del presente informe, se reconoce la fundamental participación de las Defensorías del Pueblo regionales, en particular de los Defensores del Pueblo de Urabá, Bolívar, Magdalena, Meta, Putumayo y Magdalena Medio y, sus equipos de trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

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

1. Presentación

2. Presupuesto de la Ley de Víctimas, 2012-2014

2.1 El presupuesto dentro de los demás gastos de la Nación

2.2 Distribución del presupuesto por componente

2.3 Inversión

3. Ejes Transversales de la Ley

3.1 Participación efectiva

3.1.1 Contenido, alcances y obligaciones del Estado en materia de participación

Asequibilidad

Accesibilidad

Aceptabilidad

Adaptabilidad

El caso de la mesa de participación de víctimas del nivel distrital –Bogotá D.C.

3.1.2 Las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV)

3.1.3 Las secretarías técnicas

3.1.4 Las percepciones de las víctimas acerca de la efectividad de la participación

La reunión entre el comité ejecutivo de la mesa nacional de víctimas y los organismos de control

Los subcomités técnicos de la Ley 1448 de 2011

3.1.5 Consideraciones acerca de las garantías del derecho a la participación

3.1.6 Reformas al Protocolo de Participación

3.1.7 Participación de las víctimas en los diálogos de paz de La Habana

3.2 El MAARIV y el PAARI como herramientas de política pública para las víctimas

3.3 Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas - SNARIV

3.3.1 Evolución del Sistema a Nivel Nacional

Plantas de personal asignadas para el cumplimiento de las funciones de la ley

Contratación Vigente para el Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

Capacitación

Capacitación Recibida por las entidades SNARIV

Capacitación Ofrecida por las entidades SNARIV

Coordinación Interinstitucional

Subcomités de Coordinación Nacional

Convenios y/o Contratos Interadministrativos en materia de la Ley de Víctimas

Principales Entidades Responsables Del Sistema
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas
Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas
(URT)

3.4 Coordinación Nación-territorio

3.5 Enfoque de Género

4. Atención y asistencia

4.1 Registro Único de Víctimas

4.1.1 Seguimiento a la valoración y notificación de solicitudes del FUD – Nivel Nacional

4.1.2 Acciones Preventivas en el marco del seguimiento a la valoración y notificación de solicitudes del FUD – Bogotá D.C, Valle del Cauca y Norte de Santander

4.2 Seguimiento a las medidas para las víctimas residentes en el exterior.

4.3 Salud.

4.3.1 Afiliación de víctimas al servicio de salud

Afiliación por departamentos

Afiliación por municipios

Afiliación por edad

Afiliación por Régimen legal

Afiliación por Entidad

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

Diseño, Validación y Estructura del PAPSIVI

Fase de focalización

Fase de caracterización

Fase de Atención Psicosocial

Fase de Cierre

4.3.3 Resultados componente de atención psicosocial del PAPSIVI, según fases de implementación

Fase de Focalización

Fase de caracterización del PAPSIVI

Planes de Atención Psicosocial

Fase de Atención Psicosocial

Fase de Cierre de los planes de atención psicosocial

4.3.4 Aportes de representantes de las víctimas en la implementación del PAPSIVI y el Plan Decenal de Salud Pública.

4.4 Educación

- 4.4.1 Lineamientos de política educativa para atender a la población víctima del conflicto armado
- 4.4.2 Estrategias de Educación
 - Acceso y Cobertura
 - Modelos Flexibles de educación
 - Permanencia
- 4.4.3 Calidad
- 4.4.4 Plan de mejoramiento Ministerio de Educación
- 4.4.5 Ejecución Presupuestal
- 4.4.6 Educación Superior

4.5 Ayuda y Atención Humanitaria

- 4.5.1 Marco Normativo
- 4.5.2 Presupuesto
- 4.5.3 Resultados de la Gestión
 - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
 - Acciones complementarias
 - Cifras de atención
 - Visita Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011

5. Estabilización Socioeconómica: Generación de Ingresos y Generación de empleo

5.1 Marco normativo e institucional de la política pública

- 5.1.1 Descripción de la política
- 5.1.2 Marco normativo y de planeación
- 5.1.3 La institucionalidad para diseñar, implementar y ejecutar la política

5.2 Presupuesto y programas ejecutados en el cuatrienio 2010-2014

5.3 Los avances y acuerdos alcanzados por el Gobierno en materia de restitución de las capacidades laborales

- 5.3.1 Avances del Gobierno Nacional

6. Reparación Integral

6.1 Restitución de tierras

- 6.1.1 Análisis de etapa administrativa del proceso de restitución de tierras
 - 6.1.1.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la política pública
 - Solicitudes de Inscripción al Registro de Tierras Despojadas
 - Términos del análisis previo
 - Términos etapa administrativa
 - Otras variables sobre la etapa administrativa
 - 6.1.1.2 Conflictos alrededor de la identificación del predio a restituir
 - Formación y Actualización Catastral

- Ciclo en el tránsito de la propiedad
- Proceso de actualización catastral
- Inconsistencias en la información registrada en los informes técnicos prediales
- 6.1.1.3 Sistemas de información e interoperabilidad.
 - Depuración Información de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente.
 - Información de la solicitud de inscripción de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.
 - Interoperabilidad con otros sistemas de información.
 - Expediente Digital y Política “Cero Papel”.
 - Información Bases de datos INCODER
 - Problemáticas asociadas a los sistemas de información y bases de datos de otras entidades:
- 6.1.1.4 Componente de seguridad en el proceso de restitución de tierras
 - La focalización para la restitución de tierras
 - Desminado humanitario y la restitución de tierras.
 - Proceso de toma de decisiones sobre la política de desminado
 - Falta de información sobre la afectación real de la contaminación por minas antipersonales.
 - Análisis por macrozonas
- 6.1.1.5 Desistimiento al derecho a la restitución de tierras
- 6.1.2 Análisis de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras
 - 6.1.2.1 Contexto general de la fase judicial del proceso de restitución de tierras
 - 6.1.2.2 Aplicación del enfoque diferencial
 - 6.1.2.3 Acceso a la justicia
 - Acumulación Procesal (URT)
 - 6.1.2.4 Suficiencia probatoria
 - 6.1.2.5 Seguridad jurídica
 - 6.1.2.6 Ordenes de los fallos de restitución de tierras
 - Restitución vs Compensación
 - Medidas Complementarias
 - Investigaciones penales que debe adelantar la fiscalía general de la nación derivadas del proceso de restitución de tierras
 - Órgano de cierre
- 6.1.3 Análisis de la etapa de postfallo del proceso de restitución de tierras
 - 6.1.3.1 Aspectos de orden institucional
 - Espacios de articulación y coordinación en el nivel territorial – CTJT y PAT
 - Avances en la Implementación del Plan Operativo Anual del Subcomité de Restitución de Tierras
 - 6.1.3.2 Seguimiento a las medidas del postfallo
 - Seguimiento desde la rama judicial
 - Seguimiento a sentencias desde el Ejecutivo
 - 6.1.3.3 Análisis de las principales medidas del postfallo
 - Entrega Material del Predio

Restitución como estímulo al Retorno
Proyectos Productivos
Fondo De Restitución De Tierras – Alivio De Pasivos

6.1.4 Retos para el proceso

6.2 Restitución de vivienda

6.2.1 Financiación y estructuración de la política pública de vivienda para la población víctima

6.2.1.1 Comportamiento de presupuestos asignados a programas de vivienda para población víctima

6.2.2 Cambios de esquema y actualización de la política pública de vivienda a población víctima

6.2.2.1 Nuevo esquema para vivienda urbana

Ejecución presupuestal en Fonvivienda

Estado de las convocatorias 2004 y 2007

Estado Actual de los Proyectos de vivienda urbana para la población Víctima

Resultados Vivienda Urbana Ministerio-Fonvivienda

6.2.2.2 Nuevo esquema de vivienda rural

Fuentes y Distribución de los Recursos

Ejecución presupuestal en Vivienda de Interés Social Rural a población víctima

Viviendas entregadas

Estado actual de los programas de vivienda rural para población víctima

Resultados Vivienda Rural: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Banco Agrario.

6.2.3 Resultados del seguimiento a la política pública de vivienda para población víctima

6.2.3.1 Observaciones sobre la política pública de vivienda dirigida a población víctima

Sobre el cumplimiento de metas y estado de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana

Sobre el cumplimiento de metas Subsidios Familiares de Vivienda Rural

Tiempos y calidad de las obras (derecho a la vivienda digna – esquema antiguo)

Control sobre Contratistas

Solución de proyectos fallidos y Situación de los beneficiarios

Amortización de Recursos

Coordinación Nación -Territorio

Coordinación Nación – Nación

Geografía social de los proyectos (vivienda gratuita)

Postulaciones, comunicaciones y grupos familiares

Control sobre el uso de las soluciones de vivienda

Amparos y respaldos (esquema gerencias integrales -Banco Agrario)

6.3 Acceso a créditos y alivio de pasivos

6.3.1 Alivio de Pasivos

6.3.2 Acceso a Crédito

6.4 Indemnización

- 6.4.1 Descripción estadística de la indemnización administrativa período 2012-2014
- 6.4.2 Indemnización administrativa, indemnización judicial y recursos públicos
- 6.4.3 Auditoría al proceso de indemnización administrativa realizada por la UARIV: Algunos hallazgos
- 6.4.4 Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos
- 6.4.5 Criterios de priorización para el pago
- 6.4.6 Estado de liquidaciones y devoluciones
- 6.4.7 Encargo fiduciario

6.5 Medidas de Satisfacción

- 6.5.1 Exención de la prestación del servicio militar
- 6.5.2 Actos de Desagravio
- 6.5.3 Construcción de la Memoria Histórica
- 6.5.4 Reconciliación

6.6 Garantías de No Repetición

- 6.6.1 Las sanciones disciplinarias como garantías de no repetición
- 6.6.2 Medidas especiales de prevención de violaciones a niños, niñas, adolescentes y mujeres, promovidas por la Procuraduría General de la Nación
- 6.6.3 Otras medidas relacionadas con las garantías de no repetición

6.7 Reparación a sujetos colectivos no étnicos

- 6.7.1 FUD para sujetos colectivos no étnicos.
- 6.7.2 PIRC

Acompañamiento al proceso de reparación integral al sujeto colectivo Universidad de Córdoba

7. Prevención y Protección

- 7.1 Principales factores de riesgo para personas y comunidades víctimas
- 7.2 Prevención
 - 7.2.1 Avances en la formulación de la política de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH
 - 7.2.2 Instancias de articulación y coordinación
 - 7.2.2.1 Subcomité nacional de prevención, protección y garantías de no repetición
 - 7.2.2.2 Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT
- 7.3 Seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas que buscan activar los mecanismos de prevención y protección del Estado
 - 7.3.1 Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
 - 7.3.2 Policía Nacional
 - 7.3.3 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF
 - 7.3.4 Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento, Utilización Ilícita y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes- CIPRUNNA

- 7.3.5 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder
- 7.3.6 Gobernaciones y Alcaldías
 - 7.3.6.1 Asistencia a víctimas del conflicto armado
 - 7.3.6.2 Medidas de prevención del desplazamiento forzado y el reclutamiento forzado
- 7.4 Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA
- 7.5 Protección
 - 7.5.1 Análisis acerca del Grupo de Valoración Preliminar – GVP y Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

II. Una mirada territorial a la Ley 1448 de 2011

Enfoque metodológico y desarrollo

1. Urabá Antioqueño

- 1.1 Contexto
- 1.2 La Ley 1448 en la región de Urabá
- 1.3 Los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento al cumplimiento de los mismos

2. Magdalena

- 2.1 Contexto
- 2.2 La Ley 1448 en el Magdalena
- 2.3 Los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento al cumplimiento de los mismos

3. Putumayo

- 3.1 Contexto
- 3.2 La Ley 1448 en el Putumayo
- 3.3 Los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento al cumplimiento de los mismos

4. Bolívar – Montes De María

- 4.1 Contexto
- 4.2 La Ley 1448 de 2011 en Bolívar
- 4.3 Los compromisos propiciados por la Comisión y el seguimiento para que sean cumplidos.

5. Meta

- 5.1 Contexto
- 5.2 La Ley 1448 en el Meta
- 5.3 Los compromisos propiciados por la Comisión y el seguimiento para que sean cumplidos.

6. Magdalena Medio

- 6.1 Contexto
- 6.2 La Ley 1448 de 2011 en la región del Magdalena Medio
- 6.3 Los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento al cumplimiento de los mismos

III. La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

1. Magnitud del desplazamiento forzado y situaciones de vulneración asociadas

- 1.1 Magnitud y principales zonas de desplazamiento
- 1.2 Dinámica de los Desplazamientos Masivos
 - 1.2.1 Confinamiento
- 1.3 En relación con la protección de los pueblos indígenas
- 1.4 Desplazamiento Intraurbano

2. Acceso al derecho a la ayuda humanitaria

- 2.1 Principales limitaciones para el acceso a la Ayuda Humanitaria

3. Políticas de estabilización socioeconómica en vivienda

- 3.1 Situación del acceso a la vivienda urbana para las familias víctimas de desplazamiento
- 3.2 Análisis del acceso a la Vivienda de Interés Social Rural

4. Balance de las políticas de estabilización socioeconómica en generación de ingresos para la población desplazada

- 4.1 La oferta de generación de ingresos en contextos urbanos
- 4.2 En relación con la generación de ingresos en el contexto rural

5. Políticas de atención a mujeres víctimas de desplazamiento

- 5.1 Gestión de las órdenes del Auto 092 de 2008
- 5.2 Las políticas de atención a las mujeres víctimas de desplazamiento bajo la Ley 1448 de 2011

6. Análisis del componente territorial de la atención al desplazamiento forzado

- 6.1 Relaciones intergubernamentales
- 6.2 Activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia
- 6.3 Diversidad institucional y relaciones intergubernamentales
- 6.4 Gestión territorial de la atención al desplazamiento en el marco de la Ley 1448 de 2011
 - Planes de Acción Territorial

IV. Conclusiones

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

Presupuesto

Participación efectiva

Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas

Registro Único de Víctimas
Medidas para las víctimas residentes en el exterior
Salud
Educación
Estabilización socioeconómica: Generación de Ingresos y generación de empleo
Restitución de Tierras
Restitución de vivienda
Alivio de pasivos
Acceso a créditos
Indemnización
Medidas de satisfacción
Garantías de no repetición
Reparación a sujetos colectivos no étnicos
Prevención y Protección

Sección II. Una Mirada Territorial a la Ley 1448 de 2011

Enfoque metodológico y desarrollo
Conclusiones generales sobre coordinación Nación-territorio y la mirada territorial de la Ley 1448 de 2011
Conclusiones por región visitada
Urabá
Magdalena
Putumayo
Bolívar – Montes de María
Meta
Magdalena Medio

Sección III. La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

V. Recomendaciones

Presupuesto
Participación
Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas
Enfoque diferencial de género
Víctimas colombianas residentes en el exterior
Salud
Educación
Estabilización socioeconómica: generación de ingresos y generación de empleo
Restitución de tierras
Etapa administrativa
Etapa Judicial
Etapa Postfallo

Restitución de Vivienda

Medidas de satisfacción

Garantías de no repetición

Prevención y Protección

Mirada regional + Coordinación Nación-territorio

La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada

Glosario

Anexos

INTRODUCCION

La Ley 1448 de 2011 representó un acontecimiento jurídico y político sin precedentes en la historia del país. Esta ley reconoció el conflicto armado y la existencia de todas las víctimas que éste dejó como consecuencia, independientemente del agente perpetrador.

Este reconocimiento es un hecho ético y moral, al poner a las víctimas en el centro del proceso de justicia transicional colombiano, en lugar de priorizar a los victimarios.

El presente documento es el primer informe oficial de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (en adelante, “la CSML”), espacio creado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, e integrado por el Procurador General de la Nación (quien preside la Comisión), el Defensor del Pueblo (quien ejerce la secretaría técnica de la Comisión), la Contralora General de la República, y tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, para un total de seis miembros con voz y voto, toda vez que cada representante de la Mesa Nacional de Víctimas es autónomo e independiente con respecto a los otros dos representantes.

Lo anterior, dado que la elección de la Mesa Nacional de Participación efectiva de Víctimas se llevó a cabo en los primeros días de octubre de 2013 -una vez ya se encontraban constituidas las 32 mesas departamentales- y esta, a su vez, designó a los tres representantes que por ley deben hacer parte de la CSML: Yojaira Carrascal Domínguez, Orlando Burgos García y Edgardo Flórez Martínez.

De conformidad con el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la CSML debe reunirse al menos dos veces al año y hacer entrega de un informe anual al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de cada legislatura.

De acuerdo con las cifras de la Red Nacional de Información (RNI) que administra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con fecha de corte a primero de mayo de 2014, Colombia cuenta con un universo de 6'431.981 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) del Gobierno Nacional, se tienen registrados 7'364.378 hechos victimizantes, y 5'576.168 víctimas corresponden a víctimas de desplazamiento forzado¹.

La magnitud de las cifras reportadas por el Gobierno Nacional presupone el rol activo y permanente a desarrollar por la CSML. En esa medida, sus integrantes se han reunido en nueve ocasiones (y tres mesas temáticas) después de ocurrida la elección de los representantes de víctimas por parte de la Mesa Nacional, tal como consta en las actas elaboradas por la Defensoría del Pueblo, entidad que ejerce la secretaría técnica de la CSML.

¹Información consultada en la página Web oficial de la UARIV el 20 de mayo de 2014. Ver <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>.

Durante las primeras sesiones de la CSML, la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo presentaron a los tres representantes de las víctimas los hallazgos y recomendaciones formulados en los informes al Congreso de la República correspondientes a los años 2012 y 2013, respectivamente, documentos emitidos como “informes institucionales” y no propiamente de la CSML, en atención a que para dichos años no habían sido elegidos los representantes de las víctimas ante la CSML.

Presentados los resultados y recomendaciones de los informes de 2012 y 2013, los seis integrantes de la CSML definieron unos temas prioritarios para ser analizados de cara al presente informe al Congreso de la República de 2014. Igualmente, se definió un cronograma de reuniones formales en Bogotá y un cronograma de visitas de seguimiento en el territorio.

La CSML tomó como propósito fundamental dar impulso a las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011, más allá de su función elemental de hacer seguimiento al estado de cumplimiento de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia, reparación integral, prevención y protección a las víctimas del conflicto armado. Es decir, la CSML definió que no basta solo con identificar los obstáculos para la adecuada implementación de la Ley, sino que es también tarea suya propiciar que las entidades responsables logren superar dichos obstáculos y debilidades.

Un segundo propósito definido por los seis miembros que integran la CSML, fue el de hacer visitas en terreno, dado que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se implementa en los territorios. De esta manera se podría obtener una radiografía de facto respecto a su nivel de ejecución, pues la Comisión considera que no es dable obtener un diagnóstico acerca del cumplimiento de las distintas medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, sin tener contacto directo con la institucionalidad local y las víctimas en sus lugares de residencia e incidencia.

Por tal razón, se discutieron algunos criterios por medio de los cuales se seleccionaron algunas regiones/departamentos para hacer visitas de seguimiento durante el primer semestre de 2014, procurando una distribución geográfica proporcional en lugares con alto volumen de población víctima del conflicto armado y zonas de alto riesgo de nuevas victimizaciones.

Discutidos los anteriores criterios, la CSML tomó la decisión de realizar una visita de seguimiento a las siguientes seis (6) regiones/departamentos: **i)** Urabá antioqueño, municipios de Apartadó, Mutatá, Chigorodó, Carepa y Turbo; **ii)** Magdalena, municipios de Aracataca, El Piñón, El Retén, Fundación y Pivijay; **iii)** Región Montes de María, en Bolívar, los municipios de Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba y San Jacinto y en Magdalena, el municipio de Tenerife; **iv)** Putumayo, municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Asís, San Miguel y Sibundoy; **v)** Meta, municipios de Villavicencio, Mapiripán, Puerto Gaitán y Puerto López; **y vi)** Magdalena Medio, municipios de Barrancabermeja, San Pablo, Puerto Wilches, Cimitarra, San Alberto, Aguachica y Sabana de Torres; de esta forma se hizo seguimiento puntual a 31 municipios.

Las visitas de seguimiento en terreno tuvieron dos objetivos fundamentales. En primer lugar, propiciar el diálogo entre las víctimas y la institucionalidad, de manera que se pudieran alcanzar

compromisos concretos para impulsar la debida ejecución de las medidas de la Ley 1448. En segundo lugar, recolectar información útil para el análisis de la CSML, de manera que pudiera realizarse un diagnóstico realista y actualizado respecto de la Ley.

Además de la información recolectada durante las visitas de seguimiento en terreno, la CSML también contó con la información de la que disponían la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, en el marco del cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, así como la información aportada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas.

Para la CSML es relevante manifestar que la elaboración de este informe es en sí misma un avance en términos de diálogo entre los organismos de control, el Ministerio Público y los representantes de las víctimas designados por la Mesa Nacional de Víctimas. Este documento es fruto del trabajo mancomunado y el texto final fue validado por los seis miembros de la Comisión.

Al ser esta CSML una instancia de creación legal, su puesta en marcha ha significado dedicación en tiempo por parte del equipo de funcionarios de la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría, así como de los tres representantes de las víctimas, en términos de establecer un lenguaje común y unas reglas mínimas de funcionamiento, así como la discusión y aprobación de un reglamento interno, mecanismos de toma de decisiones, entre otros aspectos que merecen ser resaltados, más allá del contenido del presente informe.

Igualmente, es de resaltar que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “la UARIV”), entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, “el SNARIV”) y garante de la participación efectiva de las víctimas, ha financiado oportunamente el traslado de los tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas a todas las sesiones formales realizadas en la ciudad de Bogotá, de acuerdo con el protocolo de participación efectiva de las víctimas, proferido mediante Resolución 0388 de 2013 de la UARIV. De igual forma, esta entidad facilitó el traslado de los tres representantes de la Mesa Nacional y de numerosos integrantes de las mesas municipales y departamentales, para ser parte activa en las seis sesiones territoriales de la Comisión.

Por último, para la CSML es importante aclarar que este documento es un informe presentado en cumplimiento de un deber legal, en el cual se plasman hallazgos que permiten tener un diagnóstico sobre el estado de cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Por tanto, a lo largo del documento se evita hacer juicios de valor concluyentes acerca del actuar de los funcionarios públicos con responsabilidades en la materia. Al momento de presentación de este informe de manera formal al Congreso de la República, la CSML también lo remitió a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales que estimen pertinentes, en cumplimiento de su mandato constitucional y legal.

En ese sentido, tal como se había definido con suficiente antelación por parte de la CSML durante sus primeras sesiones formales, la estructura del presente documento consta de cuatro secciones: se iniciará con un primer capítulo de diagnóstico general de los componentes de la Ley 1448 de 2011, fruto del trabajo autónomo pero articulado entre la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y los representantes de las víctimas. En segundo lugar, se presentará el capítulo central del informe, a saber, la mirada regional a la Ley 1448, con el diagnóstico de las seis visitas en terreno. En tercer lugar, en conmemoración de los diez años de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la CSML elaboró un capítulo especial acerca del estado de cosas inconstitucional respecto a las víctimas de desplazamiento forzado. Finalmente, se plantearán las conclusiones del presente informe, unidas a algunas recomendaciones puntuales.

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

1. Presentación

Esta sección contiene una serie de hallazgos relacionados con el grado de avance en materia de presupuesto de la ley, participación efectiva de las víctimas, coordinación Nación-territorio, adecuación institucional, y de los componentes de la política pública para las víctimas en el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV): atención, asistencia, reparación integral, prevención y protección.

En términos generales, esta sección ofrece una visión panorámica de la Ley, y se nutre de la información recolectada por la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, más los aportes brindados por los tres representantes de las víctimas ante la Comisión.

Lo anterior, dado que además de la información recolectada por la CSML como cuerpo, cada entidad también dispone de sus propias herramientas ordinarias para hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

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

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

Desde el nivel nacional, la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados preside las CMPJT, y coordina la actuación de las procuradurías delegadas para la restitución de tierras, para el Ministerio Público en asuntos penales y para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos, respectivamente; adicionalmente, se articula con cinco dependencias de la Defensoría del Pueblo: la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Delegada para Asuntos Étnicos y la

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación. Finalmente, la Federación Nacional de Personeros (Fenalper) también asiste a estos espacios.

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

La Procuraduría, a través de sus procuradurías delegadas –articuladas por la Delegada Para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados-, también recopiló información como fruto de su quehacer diario, especialmente, en materia de seguimiento preventivo a la Ley. La CSML pudo contar con aportes de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos y la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

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

La Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno aplicó, por segunda ocasión, el instrumento de encuesta diseñado por el Centro Nacional de Consultoría, para indagar sobre la percepción de las víctimas del conflicto armado en relación con su acceso a las medidas de reparación que establece; ejercicio que fue adelantado en 24 departamentos, dos regiones, (Magdalena Medio y Urabá) y en 107 municipios del territorio nacional. El instrumento fue aplicado a 865 víctimas inscritas en el RUV (261 hombres y 604 mujeres), en los mismos municipios focalizados para el pasado informe; así como en aquellos en los cuales la CSML adelantó sesiones regionales de seguimiento a la implementación de la Ley. En consecuencia, en desarrollo del capitulado del presente informe, el lector encontrará diversas referencias a los resultados de ésta indagación que, aunque no se constituye en una muestra representativa sobre el universo total de las víctimas; aporta en el conocimiento de la percepción de quienes han sido inscritas y deben acceder a los diferentes programas y proyectos diseñados para el acceso a las medidas de reparación integral

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

las diferentes secciones de este documento. Para tal fin, los aportes de las Defensorías del Pueblo regionales resultaron indispensables.

Por su parte, la Contraloría General de la República, si bien no cuenta con una dependencia que oriente su trabajo exclusivamente al seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para cumplir con el mandato legal, la Administración vigente creó un grupo de trabajo dentro de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. En este ámbito, el ejercicio desarrollado por el grupo se sustenta en ejercicios de control fiscal que le permiten examinar el avance en la gestión de las entidades competentes para ejecutar la política pública de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado.

Para desarrollar esos ejercicios, el grupo cuenta con la información que normalmente reportan las entidades objeto de control como “rendición de cuentas”, que es un proceso normado por la Contraloría. Además, a partir del diagnóstico realizado por los distintos grupos durante la fase de planeación de dichos ejercicios, se solicita información puntual a las entidades, que luego es verificada durante la ejecución de los mismos.

En particular, este informe se sustenta en varios ejercicios de control a diferentes entidades, así: una auditoria a la UARIV, que permitió evaluar la gestión en Indemnizaciones y ayuda humanitaria; una actuación especial a la política de generación de ingresos; otra a la de vivienda; y dos actuaciones especiales sobre restitución de tierras. De estos ejercicios resultaron hallazgos que fueron trasladados a las entidades, previa guarda del debido proceso, para la formulación del respectivo plan de mejoramiento. Con ello, la Contraloría espera que algunas de las dificultades indicadas en este informe, sean superadas mediante acciones y actividades de mejora por parte de las entidades. Además de lo anterior, la CGR adelantó ejercicios individuales analíticos a los componentes de salud y educación para las víctimas.

En ese sentido, la CSML procederá a presentar los resultados del seguimiento a la política pública para las víctimas, desde el ámbito misional de las entidades que la conforman, más los aportes de los tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas ante dicha Comisión, iniciando cada acápite con los resultados y hallazgos del informe institucional al Congreso de la República de 2013. De esta manera, se podrá contrastar y medir el grado de avance del PNARIV por componentes de la Ley.

Para la elaboración de esta primera sección, la CSML procuró establecer una fecha de corte unificada al 30 de abril de 2014. Sin embargo, tal como ocurrió igualmente en el informe al Congreso de la República presentado por los organismos de control en agosto de 2013, las respuestas de las entidades del SNARIV no siempre se ajustaron a esta fecha de corte. Eso supuso que, a lo largo de esta sección, se presentaran algunas cifras con fechas de corte anteriores o posteriores al 30 de abril. Este aspecto será debidamente informado en cada punto, para mayor claridad.

2. Presupuesto de la Ley de Víctimas, 2012-2014

2.1 El presupuesto dentro de los demás gastos de la Nación

La asignación de recursos para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con corte al 30 de abril de 2014, tiende a reducirse. Así se observa cuando se comparan las apropiaciones definitivas de presupuesto destinado al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) con los sectores institucionales del PGM y con las cuentas de la producción nacional (Producto Interno Bruto). En efecto, la asignación al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas pasó de constituir el 3,6% del Presupuesto General de la Nación (PGN) en 2012, a 3,2% en 2013 y a 2,9% en 2014. Con respecto a la producción nacional, sucede lo mismo: de una participación de 0,89% en 2012, se pasó a 0,86% en 2013 y a 0,77% en 2014, pese a que el PGN sí ha logrado una mayor participación en el PIB, equivalente a 1.7 puntos porcentuales al pasar de 24.9% a 26.6% (2-1).

Tabla 2-1 Presupuesto General de la Nación y ley de víctimas, 2012-2014
(Presupuesto definitivo, participaciones y % PIB)

Sectores Presupuesto General de la Nación (PGN)	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	<i>MM\$</i>			<i>% Participación PGN</i>			<i>% Participación PIB</i>		
01. Deuda	36.063	44.183	42.270	21,8	23,4	20,8	5,4	6,3	5,5
02. Social	60.711	65.106	72.616	36,7	34,5	35,8	9,1	9,2	9,5
03. Defensa	24.539	27.069	27.874	14,8	14,3	13,7	3,7	3,8	3,7
04. Gestión Pública	14.401	18.263	26.088	8,7	9,7	12,8	2,2	2,6	3,4
05. Infraestructura	10.986	11.611	11.300	6,6	6,1	5,6	1,7	1,6	1,5
06. Justicia	7.839	9.238	9.888	4,7	4,9	4,9	1,2	1,3	1,3
07. Minas y Energía	2.809	3.504	3.131	1,7	1,9	1,5	0,4	0,5	0,4
08. Agropecuario	1.892	3.331	3.422	1,1	1,8	1,7	0,3	0,5	0,4
09. SNARIV	5.955	6.070	5.843	3,6	3,2	2,9	0,9	0,9	0,8
10. Medio Ambiente	423	585	640	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Total PGN	165.619	188.960	203.073	100,0	100,0	100,0			
PIB /1	665.441	706.677	762.360				24,9	26,7	26,6

Fuente: SIIF, Cálculos: CGR; 1/ DNP: Supuestos Económicos de Junio 2014

El desfase se presenta, entre otras razones, porque la política de atención y reparación a las víctimas no contempla mecanismos de articulación con los beneficios del crecimiento económico, de forma que un mayor crecimiento se refleje en una mayor asignación presupuestal para las víctimas. Así, el crecimiento del PIB que en 2012 fue de 4,05%, en 2013 de 4,26% y se espera que para 2014 sea de 4,74%, no se traduce, de manera concomitante, en mayores recursos para las atención y reparación a las víctimas.

Solo cuatro sectores han resultado beneficiados con la mayor participación del PGN en el PIB, entre 2012 y 2014. Entre ellos se destaca el sector de gestión pública que ganó 1.3 puntos porcentuales en el PIB y 4,2 puntos porcentuales en el PGN. El sector agropecuario aumentó en 0.2 puntos porcentuales su participación en el PIB y 0.5, en el PGN. Justicia aumentó 0,1 punto porcentual tanto en PIB como en PGN, y el sector de medio ambiente, con un pequeño

mayor beneficio en el PIB (0.02 puntos porcentuales), aumentó su participación en el PGN en 0.06 puntos porcentuales. Los demás sectores disminuyeron su participación dentro el PGN.

Este no es sólo el resultado de una política de redistribución interna de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación, sino que también obedece a menores crecimientos del gasto con respecto a los crecimientos que se han dado en el conjunto de las cuentas públicas. Mientras el PGN creció nominalmente un 22.6%, entre 2012 y 2014, por su lado el presupuesto para las víctimas, en el mismo periodo, se redujo en 1.9%. Podría ser positivo para las víctimas contemplar un mecanismo de asignación de recursos como el que se hace para la primera infancia, donde se incrementa su presupuesto si el crecimiento económico supera unos topes determinados.

La situación descrita indica la necesidad de reformular el plan financiero para ajustar cobertura y gasto en el horizonte propuesto por la ley. De acuerdo con lo planeado, al finalizar 2014 se habría asignado el 33.6% de los recursos totales previstos para la Ley 1448 de 2011. No obstante, dado que el total de población a atender supera el valor estimado con el que se realizó la proyección de gasto y que, en atención a la gradualidad prevista en dicha ley, no se ha avanzado proporcionalmente en cobertura, es previsible que sea necesario hacer un mayor esfuerzo fiscal para la asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.

De otro lado, los valores de este capítulo no gozan de certeza total toda vez que el Gobierno Nacional no ha adoptado un mecanismo que permita la transparencia absoluta del gasto asignado. Ni aun las propias instituciones tienen certeza de la dedicación de su gasto a población víctima, tal como se plantea en el capítulo que analiza el componente de generación de ingresos. La Contraloría General de la República aplicó una encuesta para conocer la evolución institucional de las entidades del SNARIV, pero las respuestas al tema de presupuesto no siempre suministraron información completa y confiable. En efecto, no todos los programas citados se encuentran registrados en el Banco de Proyectos de Inversión, el código informado o los valores difieren sustancialmente. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo recomienda al Gobierno nacional, identificar los rubros presupuestales que se orientan a la política de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto, tal como se hace con el Gasto Social, de manera que haya una mayor objetividad al realizar el seguimiento por parte de las propias entidades, los órganos de control, las organizaciones de víctimas y esta Comisión.

2.2 Distribución del presupuesto por Medidas y Componentes

La distribución del presupuesto de acuerdo con las Medidas de la política de atención a las víctimas en Asistencia, Atención, Reparación y Costos institucionales es la misma establecida en el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. En los tres años cumplidos el pasado 10 junio, la evidencia reporta que la Asistencia es la medida más importante de ejecución de la ley con el 39%, 42% y 43% en 2012, 2013 y 2014. Como hemos señalado en los informes anteriores, esta medida está soportada en lo fundamental en el Sistema General

de Participaciones (SGP) con un promedio para los tres años de 17% en educación, y un incremento del 19.2% en 2012 a 25.4% en 2014 para el caso de la salud.

El componente de Atención Humanitaria participó con el 19.5% en 2012 y luego redujo esa participación a 18.1% en 2013 y 17.4% en 2014. Los retornos y reubicaciones tienen una mínima asignación, situación que no es atribuible únicamente a los asuntos presupuestales sino a las condiciones de seguridad y estado de avance de la política.

La siguiente medida en que se han aplicado los mayores esfuerzos, ha sido en la Reparación, y en ella están contenidos seis componentes principales. Sin embargo, es notoria la disminución de la participación de esta Medida. En efecto, en el primer año de vigencia de la ley participó con el 37,8%, en el siguiente disminuyó cerca de seis puntos porcentuales y ahora, para 2014, tiene un leve repunte al 31,9%. En este caso, los tres componentes de mayor significación son los de indemnización en efectivo, el subsidio de vivienda y el empleo y la generación de ingresos. A ellos se destinan los mayores montos de presupuesto, como se evidencia en la tabla 2-2. Sólo el subsidio de vivienda tuvo incremento de \$438 mil millones a \$580 mil millones.

Finalmente, están los costos institucionales, los cuales, en lo que va corrido de la ejecución de la ley, han duplicado su participación en los gastos: comenzó con un 3,3%, llegó al 8,3% en 2013, y hoy está en el 7,7%. Eso es una muestra de las necesidades institucionales surgidas de la aplicación de la ley. Se espera, por tanto, que se esté llegando a un punto límite de adecuación, en lo concerniente a la gestión administrativa, la adecuación de sedes del SANRIV, la implementación de planes operativos y demás ajustes, que son necesarios en esta etapa de inicio de implementación de la ley.

Tabla 2-2 Distribución de los recursos para la atención en víctimas por medida y componente, 2012-2014

Medida/ Componente	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2014/2012
	<i>MM\$</i>			<i>Participación %</i>			<i>Tasa de crecimiento</i>		
1. Asistencia	2.347	2.539	2.518	39,4	41,8	43,1	8,2	-0,8	7,3
Educación (SGP)	1.052	1.048	973	17,7	17,3	16,7	-0,4	-7,2	-7,5
Educación (Otros)	-	39	39	0,0	0,6	0,7		0,0	
Salud (SGP)	1.141	1.294	1.483	19,2	21,3	25,4	13,4	14,6	30,0
Salud (Otros)	152	157	22	2,5	2,6	0,4	3,1	-85,8	-85,4
Identificación	2	1	1	0,0	0,0	0,0	-55,2	-14,7	-61,8
2. Atención	1.163	1.100	1.014	19,5	18,1	17,4	-5,4	-7,8	-12,8
Atención humanitaria	1.163	1.100	1.014	19,5	18,1	17,4	-5,4	-7,8	-12,8
3. Reparación	2.249	1.928	1.864	37,8	31,8	31,9	-14,3	-3,3	-17,1
Empleo y Generación de Ingresos	620	578	465	10,4	9,5	8,0	-6,7	-19,6	-24,9
Garantía de no repetición	213	20	23	3,6	0,3	0,4	-90,7	14,8	-89,4
Indemnización / Subsidio de Vivienda	438	580	580	7,4	9,6	9,9	32,4	0,0	32,4
Indemnización en efectivo	956	652	622	16,1	10,7	10,6	-31,8	-4,7	-35,0
Medidas de satisfacción	4	17	14	0,1	0,3	0,2	344,5	-19,3	258,6
Restitución de tierras rurales	18	80	161	0,3	1,3	2,7	342,5	99,8	784,2
4. Costos Institucionales	196	503	447	3,3	8,3	7,7	156,4	-11,1	127,9
Gastos de Personal	67	89	96	1,1	1,5	1,6	33,1	7,6	43,2
Gastos Generales	33	57	66	0,5	0,9	1,1	75,4	15,9	103,3
Instrumentos administrativos	50	271	210	0,8	4,5	3,6	446,6	-22,6	323,3
Transferencias	47	86	75	0,8	1,4	1,3	82,4	-12,3	60,0
Total Presupuesto Ley 1448 de 2011	5.955	6.070	5.843	100,0	100,0	100,0	1,9	-3,7	-1,9

Fuente: SIIF, Cálculos: CGR, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

Las tasas de crecimiento del gasto asignado por componentes, que se registra en el panel derecho de la tabla 2-2 dan cuenta del ritmo de implementación de la ley. Si se parte de las asignaciones del primer año (2012), se observa que en 2013 hubo un incremento en el total del 1,9%, pero luego, para 2014, se registra una disminución de 3,7%. Entre 2012 y 2014 los recursos totales se redujeron en 1,9% (de \$5,955 mil millones a \$5,843 mil millones). Sin embargo, son los componentes de la política los que dejan en evidencia la dinámica de los recursos en la implementación.

En el primer corte de 2012 a 2013, hubo un incremento importante en dos Medidas de la política: Costos Institucionales y Asistencia, mientras que Reparación y Atención humanitaria se redujeron en 14,3% y 5,4%, respectivamente. Dentro de Reparación hay tres componentes en las que se redujo la asignación de recursos: Empleo y Generación de Ingresos, Garantía de no repetición e Indemnización en efectivo.

En 2014 los recursos de los anteriores tres componentes, se reducen aún más. En los dos años esa caída es la que explica la reducción de la Medida de Reparación (Indemnización en efectivo fue disminuida en \$300 mil millones al pasar de \$956 mil millones en 2012 a \$622 mil millones en 2014; Generación de Ingresos disminuyó en \$155 mil millones al pasar de \$620 mil millones a \$465 mil millones). Los tres componentes para los que aumentan los recursos son: Subsidio de Vivienda, Restitución de Tierras Rurales y Medidas de Satisfacción; al primero se le asigna

un monto significativo (\$580 mil millones en 2013 y 2014) y al último un monto pequeño (\$4 mil millones en 2013 y \$14 mil millones en 2014). En 2014 se reducen los recursos para la mayoría de componentes. Sólo aumenta la asignación en Restitución de Tierras, Gastos Generales y Salud (SGP).

Los anteriores resultados parecerían indicar que, desde la perspectiva presupuestal, la implementación de la política se habría estancado, lo cual resulta paradójico frente a un registro de víctimas que entre 2011 y 2014 ha duplicado la población incluida, lo que implicaría mayor necesidad de recursos para atención.

Tabla 2-3 Presupuesto del SNARIV por componentes del gasto

Concepto	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	<i>MM \$</i>			<i>%</i>		
1. Funcionamiento	3.296	3.195	3.278	55,3	52,6	56,1
1.1. Gastos de personal	67	89	96	1,1	1,5	1,6
1.2. Gastos generales	30	52	44	0,5	0,9	0,8
1.4. Transferencias corrientes	3.199	3.053	3.138	53,7	50,3	53,7
Resto	1.006	711	682	16,9	11,7	11,7
Educación (SGP)	1.052	1.048	973	17,7	17,3	16,7
Salud (SGP)	1.141	1.294	1.483	19,2	21,3	25,4
2. Inversión	2.660	2.875	2.565	44,7	47,4	43,9
Total SNARIV	5.955	6.070	5.843	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIIF, Cálculos: CGR, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

Según los componentes del PGN, la asignación inherente a gasto de funcionamiento es mayor que la de inversión, tal como se muestra en la tabla 2-3. Ello se debe a que la principal fuente de recursos son las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) orientadas a Salud y Educación.

En 2012 el 53,7%, en 2013 el 50,3% y en 2014 el 53,7% del total de recursos del PGN, destinados a la asistencia, atención y reparación de las víctimas, se originaron en transferencias para el Sistema General de Participaciones (salud y educación), y en el Fondo de Reparación a las Víctimas, que en 2012 fue de \$956 mil millones, en 2013 de \$653 mil millones y para la vigencia actual es de \$621,6 mil millones. Los recursos del fondo constituyen un nuevo rubro, derivado de la ley, con el fin de indemnizar monetariamente a las víctimas.

2.3 Inversión

Los programas de inversión orientados a la población víctima, se concentran en Atención Humanitaria. En 2012, el 43,7% de los recursos de inversión total se asignaron a esta medida; en los dos años siguientes bajó un poco su participación al 38,3% y 39,5%, pero siempre ha superado el billón de pesos. Aquí, cuatro grandes programas concentran ese gasto de inversión. En conjunto, superan el 87% en 2012, el 90% en 2013 y 96,2% en 2014. Se trata de

la Prevención y Atención a la Población Desplazada, el programa Familias en Acción, la Atención Alimentaria en la transición de las víctimas y la Asistencia Integral a las Víctimas.

En 2014, hay otros tres rubros de asignación que suman el 3,8% restante de la inversión en este componente, para la atención y asistencia en proyectos de desarrollo rural (\$27,8 mil millones), atención a la inseguridad alimentaria y nutricional y la asesoría y acompañamiento a las víctimas. En 2013, se destinaron \$102,7 mil millones en el marco del auto 099 de 2013 de la Corte Constitucional, referido a la entrega de atención humanitaria. Para 2014 ya no hay distribución de recursos para ese fin. La niñez desplazada fue atendida bajo este componente en 2012 por \$123 mil millones, pero en los dos años siguientes no se observa esa distribución.

En la medida de Reparación, la inversión se distribuyó en 48,6% en 2012, 44,4% en 2013 y 48,4% en 2014; el componente que recibió la mayor proporción de recursos de inversión fue Empleo y Generación de Ingresos, seguido del Subsidio Familiar de Vivienda. Aquí se trata de una política en la que diez entidades participan con oferta programática en los últimos tres años, y cuyos resultados son poco alentadores.

Tabla 2-4 Presupuesto de inversión del SNARIV por componentes y medidas

Medida	Componente	2012	2013	2014	2012	2013	2014
		MM\$			Proporción %		
1. Asistencia	Educación	-	39	39	-	1,4	1,5
	Identificación	2	1	1	0,1	0,0	0,0
	Salud	152	157	22	5,7	5,4	0,9
Total 1. Asistencia		154	197	62	5,8	6,8	2,4
2. Atención	Atención humanitaria	1.163	1.100	1.014	43,7	38,3	39,5
Total 2. Atención		1.163	1.100	1.014	43,7	38,3	39,5
3. Reparación	Empleo y Generación de Ingresos	620	578	465	23,3	20,1	18,1
	Garantía de no repetición	213	20	23	8,0	0,7	0,9
	Indemnización / Subsidio de Vivienda	438	580	580	16,5	20,2	22,6
	Medidas de satisfacción	4	17	14	0,1	0,6	0,5
	Restitución de tierras rurales	18	80	161	0,7	2,8	6,3
Total 3. Reparación		1.293	1.276	1.243	48,6	44,4	48,4
4. Costos Institucionales	Gastos Generales	-	1	19	-	0,0	0,7
	Instrumentos administrativos	50	271	210	1,9	9,4	8,2
	Transferencias	-	30	18	-	1,0	0,7
Total 4. Costos Institucionales		50	302	247	1,9	10,5	9,6
Total Inversión SNARIV		2.660	2.875	2.565	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIIF, Cálculos: CGR, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

En 2012, se presupuestó un total de recursos por \$620 mil millones, de los cuales el 35,5% fue gestionado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS); sin embargo, su ejecución fue la más baja entre las entidades a las que se les asignaron recursos para este componente (86%). Las otras entidades con oferta programática para el componente de empleo y generación de ingresos son el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el SENA, El Ministerio de Trabajo, la Unidad de Tierras, Artesanías de Colombia y los Ministerios de Cultura e Industria y Comercio. En otro capítulo de este informe se detalla la situación de este componente y el estado de la gestión del mismo. Sólo basta con mencionar aquí la gran dispersión de recursos en varias entidades,

desarticuladas todas y pocos resultados para una política que está previsto termine en siete años.

3. Ejes Transversales de la Ley

3.1 Participación efectiva

En el informe de 2013 presentado al Congreso de la República por parte de los organismos de control, se indicó que el objetivo de participación efectiva de las víctimas en el diseño e implementación de la política pública de víctimas, aún no se había cumplido. Si bien a agosto de 2013 se consolidó un espacio institucionalizado de participación, no se encontró suficiente claridad en las reglas relacionadas con la vocería de las víctimas; se encontró que se perdió demasiado tiempo entre el cambio de espacios transitorios a los espacios ordenados por ley; no se brindó suficiente información a los personeros municipales; y persistió la falta de empoderamiento de organizaciones de víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado.

Se manifestó la urgencia de que para el informe al Congreso de 2014, las víctimas ya hicieran parte activa de todos los espacios creados por la Ley 1448, para que puedan expresar su voz e incidir en las políticas públicas de atención, asistencia y reparación integral.

La CSML reconoce el hecho de que esta recomendación se haya cumplido y que a la fecha de elaboración del presente informe, los espacios de participación de las víctimas ya lleven varios meses de creación y de funcionamiento.

No obstante, si bien la creación formal de los espacios de participación sí se dio, en cuanto a la efectividad y eficacia de esos espacios habría que plantear que aún están en proceso de construcción y consolidación, en relación con los principios de una participación informada y analítica de los intervinientes o representantes y de la valoración a las observaciones y propuestas que estos presenten, desde que las mismas sean cualificadas respecto a la implementación de la política pública.

3.1.1 Contenido, alcances y obligaciones del Estado en materia de participación

La delimitación del contenido del derecho fundamental a la participación desde las normas constitucionales y legales, el desarrollo jurisprudencial de las sentencias de la Corte Constitucional, y desde el bloque de constitucionalidad que define normas y principios sobre la prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia en el orden jurídico interno, precisa contenidos e imponen obligaciones al Estado para asegurar y proteger los derechos que hacen parte del núcleo esencial a la participación. Todos estos están relacionados con la protección de los derechos y libertades, y de los cuales se destacan el derecho a la disponibilidad de espacios para la participación, de acceso a los mismos, de un trato digno y de sostenibilidad de las garantías.

Este derecho a la participación, desarrollado en forma insuficiente en la legislación vigente dirigida a desplegar una planeación participativa de las políticas públicas de los entes territoriales, ha tenido un desarrollo muy importante con la Ley 1448/11, en su Título VIII y sus Art. 192, 193 y 194, los cuales son reglamentados en el Decreto 4800 de 2011, Título IX, Capítulos I, II y III. El Art. 261 del mencionado Decreto define el derecho a la participación de las víctimas de la siguiente manera : *“Se entiende por participación aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento”*. En este sentido, se concibe como un principio de organización y de injerencia activa que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tiene lugar en los distintos campos y esferas de la vida social².

Los alcances del derecho a la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, están definidos en el Protocolo de Participación elaborado por la UARIV, en su Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013, el cual fue complementado con la Resolución 0588 del 13 de junio de 2013, y la resolución 1448 del 26 de diciembre de 2013. Pero también dependen de la comprensión que de sus obligaciones tengan las autoridades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y de los entes territoriales departamentales y municipales.

En cuanto a las obligaciones del Estado en la materia, la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones supone i) que exista sensibilidad y conocimiento de parte de los funcionarios públicos frente al tema; ii) que existan organizaciones de víctimas sólidas y fortalecidas; iii) que existan los recursos técnicos, logísticos y presupuestales garantizando que permitan generar seguridad y confianza.

Para realizar el seguimiento a las obligaciones del Estado frente a las garantías del derecho a la participación, la CSML, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, utilizó el método adoptado a través del Programa de Seguimiento a las Políticas Públicas en Derechos Humanos, PROSEDHER, denominado “las 4 A”. Estas obligaciones implican las garantías por parte del Estado de la Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad en el goce del derecho a la participación.

Asequibilidad

Desde la asequibilidad se valora la obligación de garantizar la disponibilidad de la infraestructura requerida, equipamiento y presupuesto necesario. Para esta obligación, se

² Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001.

requiere de la existencia de un espacio digno, legalmente garantizado, y con espacios físicos dotados para las comunicaciones entre las víctimas, el resto de la sociedad y el Estado.

- *Mesa Nacional de Participación de víctimas:* El protocolo garantizó la instalación de la Mesa Nacional como espacio legal con garantías de funcionamiento. El Comité Ejecutivo de la Mesa solicitó desde sus primeras reuniones en el segundo semestre del 2013, que la UARIV garantizara la disponibilidad de una sede en Bogotá, que permitiera instalar una oficina permanente para las actividades y gestiones que distintos miembros de la Mesa tuvieran que realizar en la ciudad. Luego de dificultades para definir quién y cómo se manejaría la oficina, y de retrasos para su arriendo y adecuación, se instaló la oficina en el mes de mayo, garantizando la asequibilidad de los miembros del Comité Ejecutivo y la Mesa en pleno, a un espacio imprescindible para el ejercicio del derecho a la participación, junto con los computadores para su funcionamiento. No se ha garantizado aún el servicio de celulares, lo cual implica un alto costo para sus miembros que debe ser asumido de sus propios recursos. Parte de las obligaciones de Asequibilidad han sido las garantías brindadas por la UARIV para que se realicen tres sesiones ordinarias en el segundo semestre de 2013 y sólo dos en el primer semestre de 2014; una de ellas fue de carácter extraordinario dirigida a la participación de las víctimas en el proceso de paz de La Habana. También la UARIV ha aportado recursos para que estas reuniones se realicen en forma descentralizada en los departamentos que seleccionan las víctimas, guiados por la intención de combinar su funcionamiento con el acompañamiento y fortalecimiento de las mesas departamentales y municipales que consideran más vulnerables.
- *Mesas departamentales de participación de víctimas:* Se instalaron todas las Mesas Departamentales, pero las obligaciones de Asequibilidad a un espacio físico propio, son la excepción. Se han cumplido sólo en Bogotá con amplias oficinas bien dotadas, y en casos como el Archipiélago de San Andrés, el espacio ha sido facilitado por la Defensoría Regional. Muy poco ha sido también el cumplimiento de las obligaciones solicitadas por las Mesas departamentales, para descentralizar las reuniones de las mesas, con la misma intención que manifiesta la Mesa Nacional. Entre otros departamentos, la descentralización se garantizó en La Guajira, y es un ejercicio que debe generalizarse para que se apoyen de esta manera a otros municipios.
- *Mesas Municipales de participación de víctimas:* Si bien se han instalado 865 mesas municipales³, la Defensoría del Pueblo no conoce ningún caso donde las respectivas alcaldías hayan garantizado un espacio físico y la posibilidad de trasladar las reuniones de las Mesas locales hacia veredas y corregimientos rurales.
- *Víctimas no organizadas:* El espacio requerido no existe, y es más virtual y mediático, producto de una comunicación en ambas direcciones que los vayan motivando y

³ A octubre 7 de 2013.

formando en los contenidos de la Ley 1448 de 2011 y de la reparación a que tienen derecho, todo en la perspectiva de que logren reconocer en las OV de sus territorios, su espacio social de participación.

- *Víctimas en el exterior:* No existe desarrollo de esta obligación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien ya se cuenta con un protocolo borrador sobre las rutas para el registro y reparación de las víctimas en el exterior, es necesaria la capacitación de sus funcionarios en sus responsabilidades frente a los mandatos de la Ley 1448, la creación de espacios físicos y virtuales específicos donde se puedan recibir las inscripciones de las víctimas en el exterior, que en su gran mayoría tampoco están organizadas.

Accesibilidad

Son obligaciones que tienden a proteger el derecho individual al registro, y de acceso en condiciones de igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna. Pero también tiene que ver con la posibilidad de que los delegados de una mesa que asisten a los niveles superiores, tengan posibilidad de reuniones previas (para preparar sus ponencias y tener mandatos colectivos) y posteriores (para informar lo debatido y aprendido).

- *Mesa Nacional de Participación de víctimas:* Se han reducido los plazos entre la inscripción y la confirmación del registro de las víctimas, pero aún se requiere de más celeridad, con casos especiales como el de la población desplazada en el Archipiélago de San Andrés, quienes pierden beneficios por no contar con ese trámite finalizado. La posibilidad de acceder a la inscripción y a las reuniones de la mesa ha sido en general igualitaria. Sin embargo, se han presentado dificultades cuando las convocatorias a sesiones de las mesas se realizan en plazos muy cortos, para la asistencia de integrantes que habitan en sitios lejanos y de difícil comunicación y transporte. Por estas y otras situaciones, como el acceso sin la información suficiente de los temas a debatir, la Secretaría Técnica ha exigido el estricto cumplimiento de la convocatoria con 15 días hábiles de anticipación como lo señala el Protocolo de Participación. También se observa que los miembros de la mesa nacional no tienen posibilidad de realizar reuniones para construir posiciones colectivas desde las mesas departamentales de las que provienen, de la misma manera que no tienen acceso a reuniones o medios de comunicación internos para mantenerlas informadas de sus avances, por lo que su actuar no sólo depende de sus propios acumulados y saberes, sino que se presta para que los conflictos internos que deberían responder a situaciones de diversidad de enfoques, se convierte en disputas, críticas y ataques personales que ocupan la mayor parte del tiempo y el pensamiento de sus integrantes.
- No se ha observado ninguna discriminación con los miembros de la mesa, si bien podría interpretarse así el no cumplimiento de los plazos para iniciar el debate y aprobación de los protocolos étnicos, situación que requiere de una claridad y celeridad mayor

incluyendo en esto a las autoridades tradicionales indígenas y reconociendo por parte del Ministerio del Interior a la nueva directiva unitaria organizada por representantes negros y afrodescendientes. Tampoco se ha abordado con continuidad la situación del acceso del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- *Mesas departamentales de participación de víctimas:* Considerando que el Protocolo de Participación, Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 de la UARIV, obliga a realizar al menos dos sesiones semestrales de la Mesa de Participación Departamental, debemos reseñar que esto solo se ha cumplido parcialmente, y que el número de sesiones realizadas en el curso de los plazos del informe, incluyendo las de instalación y las financiadas por la UARIV el 9 de abril, oscilan entre dos y cuatro para la gran mayoría de los departamentos. Sigue siendo un problema central la no destinación de recursos por parte de las gobernaciones para garantizar el derecho a la participación, y para las funciones de los Comités de Justicia Transicional en cumplimiento las políticas públicas de atención, asistencia y reparación, ordenadas por la Ley. Así mismo los miembros de las mesas departamentales no cuentan con garantías para la construcción colectiva de posiciones desde las mesas municipales, lo cual las aísla mucho más de la información y formación que se genera en los niveles superiores.
- *Mesas Municipales de participación de víctimas:* En este nivel las garantías de acceso por parte de las alcaldías han sido muy deficientes. Debido a las limitaciones que afrontan las personerías municipales existen dificultades en las convocatorias a sesiones de las mesas y demás funciones asignadas como secretaría técnica. Si bien se han continuado instalando mesas por parte de las unidades territoriales de la UARIV en los municipios que no lo habían realizado, dichas mesas no tienen participación en la Mesa Departamental, debido a la extemporaneidad de su elección e instalación. Para acompañar estas tareas las Secretarías Técnicas de las Mesas Departamentales se han sumado con la intención de apoyar a los personeros municipales en sus funciones de Secretaría Técnica, y también proponiendo a la UARIV que para esas jornadas se cuente con el acompañamiento de miembros de las Mesas Departamentales, como parte de su acceso colectivo al necesario apoyo a las organizaciones de víctimas municipales. Además se repite la situación de que los miembros de las mesas municipales tampoco tienen los recursos suficientes para reunir a sus organizaciones con el fin de realizar procesos de formación y de construir posiciones colectivas. Son frecuentes las falencias en la constitución de las mesas municipales, que carecen de las mínimas garantías para funcionar, con casos de mesas conformadas por solo tres o cuatro personas; lo cual se agrava en aquellos municipios más apartados, aunado esto al desconocimiento del proceso a desarrollar, por parte de los integrantes de las mesas y de algunas autoridades.
- *Víctimas no organizadas:* No existen canales de acceso más allá de las rutas de registro.

- *Víctimas en el exterior:* No existe garantía de acceso a la información de las víctimas en el exterior en los respectivos Consulados, los cuales por muchos años desconocieron su existencia. Sin embargo, una parte de ellos tienen organizaciones que de recibir apoyo pueden constituirse en una instancia autónoma que facilite el acceso de las víctimas.

Aceptabilidad

Obligación de proteger la confidencialidad de las víctimas, de reconocerlas como seres autónomos, diversos, conscientes, pero afectados por la violación de sus derechos humanos, promoviendo su atención jurídica y psicosocial, y su capacitación y formación como sujeto individual y colectivo de derechos.

- *Mesa Nacional de Participación de víctimas:* La UARIV institucionalmente garantizó la confidencialidad de la información. Siendo el Ministerio de Salud la primera institución del SNARIV en aprender a construir participativamente una herramienta valiosa en cumplimiento de sus obligaciones de Ley, como fue el PAPSIVI, los resultados posteriores tanto en recursos asignados como las subcontrataciones realizadas, han generado un descontento grande entre los líderes de las víctimas en los distintos niveles. En lo que respecta a la capacitación de las víctimas se realizaron en diciembre de 2013 talleres de 2 días de formación con todas las mesas departamentales, que fueron generalmente utilizados para construir sus Planes de Actividades. En la sesión de la Mesa Nacional realizada en Santa Marta en el mes de febrero de 2014, se incluyó un panel de invitados sobre el tema de las víctimas frente a la paz, y posteriormente no se avanzó en la obligación de una comprensión y experiencia para abordar y transformar los conflictos que existen entre los integrantes de la mesa nacional.
- *Mesas departamentales de participación de víctimas:* Las instituciones del SNARIV a nivel departamental, en particular la gobernación, en su gran mayoría no han asumido sus responsabilidades de incluir a las víctimas en los proyectos de desarrollo territorial, y han sido insuficientes sus esfuerzos para garantizar la capacitación de las víctimas, lo cual las llevó a enfrentar diversas dificultades para el cumplimiento de sus funciones de incidencia y seguimiento a las políticas públicas, exacerbándose sus conflictos internos y con las autoridades territoriales, dada las distintas voluntades y comprensiones políticas asumidas por parte de los gobernadores responsables.
- *Mesas Municipales de participación de víctimas:* Con la excepción de las grandes ciudades, son muy pocas las autoridades municipales que se comprometen con las obligaciones de aceptabilidad.
- *Víctimas no organizadas:* Mientras no se cumplan con las dos obligaciones anteriores, no puede medirse la aceptabilidad, que incluiría la masiva atención psicosocial como la formación a distancia y por la vía de los medios de comunicación.

- *Víctimas en el exterior:* Deberán pensarse mecanismos que no pasen por la acción directa de los Consulados, para que la atención psicosocial y la formación en derechos, puedan realizarse contando con organizaciones internacionales que asuman la gestión de esas obligaciones.

Adaptabilidad

Son obligaciones dirigidas a garantizar la continuidad y permanencia de las víctimas en los espacios de participación, que comienzan con medidas dirigidas a la protección efectiva para los líderes y lideresas participantes; a elevar su capacidad para transformar los conflictos internos y externos que los afectan; así como de recursos para la continuidad del funcionamiento y sobretodo, para que sus acciones de incidencia en las políticas públicas muestren resultados concretos.

- *Mesa Nacional de Participación de víctimas:* Estas son las obligaciones que más dificultades han encontrado para ser cumplidas en todos los niveles. La protección de la vida de sus integrantes sigue mostrándose como insuficiente, lo cual es inadmisibile cuando lo que está en juego es el derecho a la vida. Pero aun lográndose un funcionamiento en condiciones de riesgo, estos esfuerzos se diluyen cuando la participación en los comités y subcomités creados por la Ley para recibir la incidencia de las víctimas, tienen funcionamientos lentos, sin recursos y sin facilitar la información y comprensión previa de las víctimas en los temas que se abordan. Sin capacitación y asesoría especializada, sin resultados concretos en respuesta a sus esfuerzos de incidencia, la continuidad de muchos de los líderes amenazados, desgastados y frustrados, está en duda.
- *Mesas departamentales de participación de víctimas:* Algo similar en seguridad sucede en las mesas departamentales, con el agravante de la cercanía con tierras y zonas en disputa. En algunas mesas las funciones de garantizar el funcionamiento y la formación han sido reforzadas por ONG, caso GIZ en el Cesar y Consejo Noruego en la Guajira. Las garantías para la incidencia en los CJT fueron más explícitas en Bogotá, Meta, Casanare y Antioquia, así como en el Distrito y gobernaciones, que son una minoría frente al total. La CSML reseña en este caso la lenta y débil respuesta expresada por la gobernación de los departamentos del Valle del Cauca y Bolívar.
- *Mesas Municipales de participación de víctimas:* La sostenibilidad de las mesas municipales está en un gran riesgo por falta de recursos, comprensión y/o voluntad política, lo cual dejaría a las mesas departamentales y la mesa nacional sin raíces concretas en los territorios donde habitan las víctimas. Las debilidades de este proceso de garantía del derecho a la participación por medio de la capacitación, contrastan con el interés puesto por las gobernaciones del Meta y de Nariño. En otros casos fue la cooperación internacional la que con sus aportes permitió desarrollar algunas de estas

necesarias capacitaciones frente al déficit del ente territorial, como sucedió en La Guajira y Cesar.

- *Víctimas no organizadas*: Las medidas de protección deberán extenderse a aquellas víctimas no organizadas que están en regiones de alto riesgo.
- *Víctimas en el exterior*: Se debe blindar la seguridad de quienes por su alto riesgo han debido salir del país, y solicitar por medio de la Cancillería a los gobiernos donde residen, la concertación de medidas que permitan su sostenibilidad y faciliten el proceso de registro y reparación integral.

El caso de la mesa de participación de víctimas del nivel distrital –Bogotá D.C.

Durante el transcurso del primer semestre de 2014, la Procuraduría –a través de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados- ha hecho presencia en la mesa distrital de participación efectiva de la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de invitado.

Debe resaltarse que la mesa distrital cuenta con la particularidad de haberse reunido en numerosas ocasiones, muy por encima del promedio de sesiones del resto de mesas de participación. A mayo 31 de 2014, se habían reunido 49 veces de manera oficial, sin contar las reuniones extraoficiales que las víctimas realizan sin la presencia de la secretaría técnica – Personería Distrital.

Vale la pena precisar que la Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación facilitó el pasado 12 de febrero de 2014 una oficina dotada para el funcionamiento de la mesa. Asimismo, la secretaria técnica ha brindado apoyo profesional a los delegados de la mesa con respecto al seguimiento de la política pública, a las propuestas para ajustes y modificaciones al PAT y a la elaboración de sus planes de trabajo.

En términos generales, la percepción de la Procuraduría y de la secretaría técnica a cargo de la Personería Distrital es que a pesar de la voluntad de participar por parte de los representantes de las víctimas, el alcance de las funciones⁴ de la mesa distrital se ha visto limitado por las siguientes razones:

- i) Gran parte de las discusiones que surgen en el marco de la mesa distrital se centran en resolver problemas logísticos como el transporte y la alimentación. Cabe anotar que la responsabilidad sobre este tipo de asuntos recae sobre la Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

⁴ Ver el artículo 8 de la Resolución 0388 de 2013 que reglamenta el Protocolo de Participación de Víctimas.

- ii) Falta de coordinación entre la UARIV y la Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación para determinar los *incentivos* para los representantes ante la mesa distrital.
- iii) Existe una gran dificultad para crear un enlace efectivo por parte de la Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación con la mesa de participación y a su vez con las instituciones del nivel distrital para con la mesa. Este contexto dificulta que los delegados participen en la implementación de la política pública distrital.
- iv) La ausencia prolongada⁵ por parte del coordinador de la mesa distrital, el señor Pedro Granados Imitola, por su campaña al Senado de la República (2014), limitó los alcances de la mesa por la importancia de sus funciones.⁶
- v) La posición de algunos delegados de la mesa (del coordinador y de la antigua mesa de fortalecimiento a la población desplazada) con respecto al rol que desempeña la secretaría técnica en cabeza de la Personería Distrital, en razón a que consideran que ésta condiciona la autonomía de la mesa. Arguyen que las mesas de participación son espacios autónomos y que no necesitan de la intervención de ninguna institución, desconociendo la legalidad de estos espacios.
- vi) Debido a que la aprobación del reglamento interno de la mesa distrital es reciente, no ha habido apropiación del mismo, por lo cual las reglas de juego de la mesa a nivel general son poco conocidas. Lo anterior ocasiona que no se manejen de manera precisa los lineamientos para manejar los contratiempos que surjan al interior de la misma.
- vii) El Ministerio Público ha evidenciado enfrentamientos permanentes entre los miembros de la mesa distrital y no hay mecanismos de conciliación claros que permitan resolver el disenso que se presenta. Prueba de lo anterior es la confrontación que se presentó durante los meses de mayo y abril de 2014 entre el representante por hechos victimizantes contra la integridad física, Reinel Barbosa, y el coordinador de la mesa, Pedro Imitola Granados. En la asistencia a las reuniones, se constató que la gravedad de la discusión es tal que se pretende, por parte de la coordinación de la mesa y algunos delegados de la antigua mesa de fortalecimiento a la población desplazada, cambiar la delegación del señor Barbosa de la mesa nacional por las presuntas fallas y arbitrariedades incurridas en los últimos meses. A pesar de que la Procuraduría trató de mediar durante la sesión formal del día 30 de mayo de 2014, la iniciativa

⁵ En las actas de la mesa distrital se constata que el señor Granados se ausentó aproximadamente tres meses de las reuniones.

⁶ Ver el artículo 11 de la Resolución 0388 de 2013 que reglamenta el Protocolo de Participación de Víctimas.

de cambiar al representante Barbosa se mantiene, a pesar de que las reglas de juego para tomar una decisión de esta magnitud no son claras en el Protocolo de Participación de Víctimas. Lo anterior altera el correcto funcionamiento de la mesa.

3.1.2 Las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV)

Frente al papel de las ODV en los distintos niveles territoriales, debemos reseñar que no ha existido una participación significativa de las mismas sea por falta de requerimiento de la mesa como por oferta de su parte. Consideramos necesario realizar un balance y revisar de sus funciones para el futuro.

La Secretaría Técnica de la Mesa Nacional, ha iniciado un diálogo con las ODV que la integran, para identificar sus experticias e incluirlas en las actividades futuras de formación misional. Se encontró una buena disposición y un interés de aportar en los temas que cada una maneja. Se ha pensado en incluirlos en los talleres de fortalecimiento que por acuerdo con la UARIV se realizarán en lo nacional y lo departamental, un día antes de cada sesión ordinaria de las mesas respectivas, en el segundo semestre de éste año.

3.1.3 Las secretarías técnicas

Es función de las Secretarías Técnicas de las Mesas de Participación Efectiva de las víctimas, acompañar su funcionamiento y velar por el fiel cumplimiento por parte de la UARIV y de los entes territoriales, de las garantías plenas al derecho a la participación, según ley 1448/11 y su Decreto Reglamentario 4800/11. En tanto derecho fundamental y componente de la democracia participativa directa que no puede considerarse de aplicación progresiva, su garantía por parte de las instituciones responsables del Estado comienza por hacer conocer a los miembros de estas Mesas los contenidos de este derecho determinados por el marco normativo y los elementos aportados por la ley 1448, sus alcances normativos como la Resolución 0388 de 2013, y las obligaciones que le competen para garantizarlo.

Es de resaltar que la Defensoría del Pueblo en lo nacional y con sus regionales, comenzó este año un proceso de construcción de Planes de Fortalecimiento, inicialmente con los Comité Ejecutivos de 9 mesas departamentales, para aumentar sus capacidades cognitivas, operativas y actitudinales, en los ejes de: i) Comunicación, ii) Promoción de Actividades, iii) Capacitación en los instrumentos de la Ley, iv) Formación para la incidencia política pública, v) Investigación-Acción y vi) Evaluación y Seguimiento, de manera que se les facilite el estar a la altura de sus funciones de Ley, y el cumplimiento de su Plan Operativo de actividades.

Este ejercicio de fortalecimiento de las mesas departamentales de participación y del funcionamiento de la Secretaría Técnica en nueve departamentos, tuvo como objeto establecer la visión general sobre el estado del funcionamiento de estos espacios de participación y su contribución a la implementación de la Ley 1448.

Como resultado de la evolución de este proceso se llegó a una serie de conclusiones que consideramos necesarias a tener en cuenta en el seguimiento y monitoreo del derecho a la participación de las víctimas, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- Debilidad en el proceso de constitución y representación de las mesas municipales, las cuales han permanecido aisladas, sin la debida articulación con las mesas departamentales y la mesa nacional.
- Dificultades para el ejercicio de la secretaría técnica por parte de los personeros municipales.
- Poca comprensión y voluntad política de las autoridades municipales en la colaboración, asesoría y financiación de las mesas municipales, incumpliendo lo establecido por la ley 1448.
- Incumplimiento por parte de autoridades departamentales en los temas de financiación y asesoría a las mesas departamentales, para el desarrollo de los planes de acción territorial y planes de desarrollo.
- Se considera que los planes de acción territorial que son los mecanismos para que los entes territoriales materialicen la atención integral a las víctimas no constituyen un ejercicio de solución efectiva, por la carencia de recursos necesarios y suficientes, sino más bien, parecen el cumplimiento elemental de un mandato legal.
- Los planes de acción territorial obedecen a una metodología técnica engorrosa y de difícil comprensión para las víctimas, cuando la solución más práctica lo debe constituir la elección de los presupuestos ordinarios de ingresos y gastos, reflejados en los planes de desarrollo.

3.1.4 Las percepciones de las víctimas acerca de la efectividad de la participación

La reunión entre el comité ejecutivo de la mesa nacional de víctimas y los organismos de control

El comité ejecutivo de la mesa nacional de víctimas solicitó una reunión con el señor defensor del pueblo, con el fin de presentarle sus inquietudes respecto a la implementación de la Ley 1448 de 2011. El defensor del pueblo recibió en su despacho al comité ejecutivo el día 19 de marzo de 2014 y, como iniciativa suya, se programó una reunión formal en el despacho del señor procurador general de la Nación el día 8 de abril de 2014.

En dicha sesión con el comité ejecutivo de la mesa nacional, presidida por el procurador general, asistieron la señora contralora general de la República y el defensor del pueblo, acompañados de sus respectivos equipos de trabajo.

Los asuntos puestos a consideración por el comité ejecutivo fueron tenidos en cuenta en la relatoría elaborada por los funcionarios del despacho del procurador general, y pueden sintetizarse en los siguientes:⁷

1. “No hay **visibilización** de los representantes de las víctimas y de las mesas en las que participan.
2. No hay **compromiso de los gobiernos locales**. El cuello de botella está en la articulación **Nación territorio** y en la formulación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT). El mismo diseño de muchos PAT es precario, y otros PAT son copiados de otros municipios. Desconocimiento de la Ley 1448 por parte de algunos funcionarios en lo local; todavía existe en la mente únicamente la Ley 387.
3. **Dependencia económica de la UARIV** para el funcionamiento de la mesa nacional: agendas, material de papelería, asesores. Participación en subcomités técnicos es limitada.
4. **Seguridad**: persistencia de amenazas y asesinatos contra víctimas y líderes de restitución de tierras. Las investigaciones en la Fiscalía no avanzan. Se percibe inseguridad en las zonas de restitución de tierras.
5. **Proceso de paz**: no se puede hablar de las víctimas a espaldas de las víctimas.
6. **Víctimas pertenecientes a grupos étnicos**: la situación es crítica. Los protocolos diferenciales no han sido elaborados por el Gobierno y no hemos sido consultados. No hay respuesta del INCODER para constitución de territorios colectivos afrocolombianos. La Dirección del Ministerio del Interior encargada de estos asuntos no funciona.
7. Numerosos **recursos** para las víctimas, pero sentimos que **nonos llegan** (muchos convenios incluso con organizaciones internacionales); \$100.000 millones en participación efectiva con el IIDH, por ejemplo.
8. **Las anteriores mesas de fortalecimiento de población desplazada** perdieron visibilidad con la llegada de las mesas creadas por la Ley 1448. Nos revolvieron en una sola bolsa. Se han desconocido los autos de seguimiento de la Corte Constitucional. Los PAT han sido un retroceso frente a los PIU.
9. Necesidad de tener en cuenta a las **mujeres** para promover el desarrollo en las regiones.

⁷ Los asuntos a los que se hace alusión en este aparte fueron manifestados por los miembros del comité ejecutivo de la mesa nacional de víctimas. Relatoría elaborada por el despacho del señor procurador general de la Nación, sesión del 8 de abril de 2014 en el despacho del procurador general.

*10. Informes de los organismos de control solo recomiendan y se quedan ahí; necesitamos que haya responsables y que haya sanciones”.*⁸

Luego de escuchar las anteriores inquietudes, por iniciativa del señor procurador general, se programó una reunión para el día 28 de abril en la sede de la Procuraduría General de la Nación, en la cual los organismos de control escucharían de manera ampliada a la mesa nacional de víctimas.

La sesión del 28 de abril contó con la presencia del procurador general, el defensor del pueblo, y el delegado de la contraloría general, quienes estuvieron acompañados en la mesa principal de los tres representantes de la mesa nacional de víctimas ante la comisión de seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (CSML), y por el coordinador del comité ejecutivo de la mesa nacional de víctimas.

Los tres representantes ante la CSML y el coordinador del comité ejecutivo, así como un representante del plenario de la mesa nacional por hecho victimizante, se manifestaron y coincidieron con los puntos arriba mencionados relacionados con la falta de garantías en seguridad, el poco interés de las autoridades territoriales, y la necesidad de que existan sanciones de parte de los organismos de control.

Adicionalmente, se mencionaron aspectos como falta de liderazgo de la UARIV frente al resto de autoridades - especialmente del nivel territorial -; los pocos resultados de la Fiscalía en materia de investigaciones; la necesidad de crear rutas para llegar a los territorios y hacer acompañamiento desde el nivel central; la situación de abandono en que se encuentran las víctimas de tortura, de accidentes por minas antipersonal y de violencia sexual; la necesidad de caracterizar a las víctimas con enfoque diferencial; la inexistencia de viviendas con criterios de accesibilidad para víctimas con alguna discapacidad; y demoras en la entrega de ayudas humanitarias.⁹

Como punto de acuerdo, los organismos de control manifestaron su voluntad de realizar una audiencia entre la mesa nacional de participación de víctimas y las cabezas de las entidades responsables del funcionamiento general del SNARIV, tales como la UARIV y el Ministerio del Interior.

Para la CSML es importante hacer alusión a esta interlocución entre los organismos de control y la mesa nacional de víctimas, en la medida en que es un espacio privilegiado para conocer la percepción de las víctimas frente a la implementación de la Ley 1448, sus avances y los obstáculos identificados. Los representantes de la mesa nacional de víctimas representan al universo de víctimas reconocidas por el Gobierno Nacional en el registro único de víctimas (RUV) y es por ello que sus voces son fuente primaria de información para los organismos de control.

⁸ Ibid.

⁹ Relatoría de la sesión del 28 de abril de 2014 entre la Mesa Nacional de Víctimas y el Procurador General, la Contraloría General y el Defensor del Pueblo, realizada en la sede principal de la Procuraduría General de la Nación.

Los subcomités técnicos de la Ley 1448 de 2011

La CSML, a través de la Procuraduría, hace presencia en los diez subcomités técnicos de la Ley 1448 de 2011, los cuales se crearon con el fin de elaborar lineamientos temáticos de política pública para ser distribuidos al nivel territorial. El rol del Ministerio Público en estos espacios es impulsar aquellos asuntos que requieran movilización institucional, así como alertar y advertir sobre determinados casos.

La Procuraduría revisó los planes operativos anuales (POA) de los subcomités técnicos para el año 2014 y ha mantenido contacto con los representantes de la mesa nacional de participación de víctimas ante dichos subcomités. Es de recordar que la mesa nacional de víctimas elige dos representantes ante cada subcomité, para un total de veinte.

Durante el mes de mayo, la Procuraduría entró en contacto con algunos de los representantes de las víctimas ante los subcomités técnicos, con el fin de conocer de primera mano sus percepciones respecto al funcionamiento mismo del respectivo subcomité; el trato que reciben de parte de los funcionarios del SNARIV; términos y oportunidad de las convocatorias de sesiones plenarias para que puedan asistir; la fluidez de la comunicación con las secretarías técnicas y coordinadores operativos; las propuestas que ellos en su calidad de representantes han formulado ante el subcomité, y la manera como dichas propuestas han sido valoradas por el SNARIV.

En el subcomité técnico de rehabilitación tienen asiento dos mujeres víctimas, quienes han manifestado su beneplácito con la interlocución con el Ministerio de Salud y, en general, con las entidades del SNARIV que hacen parte de dicho subcomité. Informaron que han sido tenidas en cuenta para las capacitaciones que brinda el Ministerio en materia de salud mental, plan decenal de salud, PAPSIVI, salud física e integral, y temas como *cuidados a cuidadores* y la guía metodológica para trabajar en las mesas departamentales. Sin embargo, manifiestan la necesidad de que el SNARIV expida la tabla de contraprestación a la participación (incentivos), tal como lo exige la Resolución 0388 de mayo de 2013 –protocolo de participación efectiva– expedida por la misma UARIV¹⁰; de momento solo cuentan con una tabla interna de la UARIV.

Los representantes de las víctimas en el subcomité técnico de coordinación Nación-territorio hicieron observaciones respecto a algunas fallas de logística del operador contratado por la UARIV, i.e. el Instituto Interamericano de Derecho Humanos (IIDH) y algunas fallas en la comunicación con el Ministerio del Interior. Asimismo, mencionaron que no hay resultados frente a su solicitud de capacitación a funcionarios y representantes de víctimas, frente a lo cual están a la expectativa.

¹⁰ Desde la Procuraduría, a través de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados, se envió un requerimiento a la UARIV solicitando la tabla de incentivos en la medida en que debió haberse constituido veinte días hábiles después de la conformación del protocolo 0388 de 2013 conforme al parágrafo 1 del artículo 49. Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe, no hubo respuesta por parte de la UARIV.

Los representantes de las víctimas en el subcomité técnico de enfoque diferencial señalaron que *“a pesar de que avance lentamente este subcomité, lo [ven] bien direccionado”*, han recibido un trato respetuoso y adecuado por parte de los funcionarios del SNARIV, y han recibido las convocatorias a las sesiones de manera oportuna. Igualmente, manifiestan que lograron incorporar algunas propuestas para el mejoramiento a los planes de acción territorial (PAT) y la inclusión de los afrocolombianos y la comunidad LGTBI. No obstante lo anterior, manifestaron que no se les socializan algunos “cambios de estrategia” al interior del subcomité, de los cuales solo se enteran el día en que los convocan.

Los representantes de las víctimas en el subcomité técnico de atención y asistencia señalaron que han sido constantes los cruces de fechas de las sesiones del subcomité con otros eventos programados para ellos, lo cual limita su participación efectiva. Por otro lado, indicaron que existe asimetría a la hora de tomar decisiones al interior de dicho espacio, pues al momento de realizar una votación generalmente ganan las mayorías - en este caso las entidades -. Finalmente, expresaron su inconformidad por el poco interés de algunas entidades que no asisten a las sesiones plenarias del subcomité.

En cuanto a los representantes de las víctimas ante el subcomité técnico de indemnización, éstos manifestaron que en este subcomité *“no hay un compromiso verdadero, ni una política que lleve a una reparación efectiva”*. Indicaron que el POA no está de acuerdo con la realidad y que el trato que reciben es discriminatorio. De igual manera, expresaron que las convocatorias a las sesiones no se realizan de conformidad con la ley. Adicionalmente, señalan que han realizado propuestas *“para que haya una reparación verdadera y nunca han sido tenidas en cuenta”*. Finalmente, expresan que el hecho de ser minoría dentro de los asistentes implica que difícilmente sean escuchados y que sus propuestas no sean tenidas en cuenta.

Los representantes de las víctimas ante el subcomité técnico de restitución manifestaron su inquietud sobre los informes que elaboran las entidades del SNARIV y les son presentados en las sesiones del subcomité, pues indican que *“se elaboran a puerta cerrada y las cifras no sabemos si son ciertas porque nunca nos consultan”*. Informaron que el POA *“llegó hecho”*; es decir que fue elaborado desde el SNARIV y que solo se les presentó estando en Bogotá y no antes para su revisión. Adicionalmente, expresaron su inconformidad con el hecho de que no se hayan elaborado lineamientos desde ese subcomité, por lo cual su incidencia como representantes es limitada frente al nivel territorial. Finalmente, indicaron que al SNARIV le hace falta difundir más todo el trabajo que realiza.

Un aspecto preocupante que fue generalizado en los diez subcomités técnicos es que los representantes de las víctimas que asisten a dichos espacios, dicen desconocer la temática que se aborda en los subcomités. Solicitan – unánimemente - más capacitaciones.

Para la CSML este aspecto es preocupante. Debe suponerse que las víctimas que hacen parte de los espacios de participación creados por la Ley 1448 de 2011 son conocedoras de sus derechos y de las medidas contenidas en la Ley. Si los representantes elegidos en la mesa de

participación del nivel nacional indican que no comprenden los temas que se abordan en los subcomités técnicos, no solo los programas y políticas que se diseñen desde este espacio no podrán bajar al territorio, sino que se genera la inquietud sobre si los representantes de las víctimas de los niveles departamental y municipal están en una situación similar de desconocimiento de las medidas mismas que trae la Ley.

La CSML, a través de la presencia de la Procuraduría en los diez subcomités técnicos, evidenció que existe un problema de lenguaje entre la institucionalidad y los representantes de las víctimas. En las sesiones realizadas entre abril y mayo en las que los subcomités técnicos del nivel nacional presentaron sus planes operativos anuales de 2014, no todas las intervenciones de funcionarios del SNARIV se tomaron el tiempo necesario para explicar de manera clara y pedagógica el tema a su cargo. Esto trajo como consecuencia que las víctimas no interpelaran ni preguntaran suficientemente sobre los contenidos de los temas objeto de cada subcomité, dado que, probablemente – tal como lo corroboró la Procuraduría – no habían entendido lo que se presentaba por el SNARIV.

3.1.5 Consideraciones acerca de las garantías del derecho a la participación

Para la CSML, existen enormes desafíos en materia de participación efectiva de las víctimas, tanto en su propia auto-organización y empoderamiento, como también en su nivel de incidencia en las políticas públicas para las víctimas del conflicto armado.

El sistema de participación diseñado en la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios identifican como espacios importantes de decisión: i) Comité Ejecutivo para la atención y Reparación de Víctimas, ii) Consejo directivo de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, iii) Consejo Directivo de Memoria Histórica, y iv) los subcomités técnicos. La participación de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en estos espacios se reduce a una participación formal por dos razones fundamentales: la primera por ausencia de mecanismos para evaluar la incorporación específica de las propuestas de las víctimas en el diseño y la implementación de la política pública; y la segunda porque en la conformación de varios comités y consejos directivos donde se discute y define los planes y estrategias de implementación, el gobierno no está obligado a convocar a los representantes de las víctimas; dejando la participación de las mismas dependiendo de la buena voluntad del gobierno de turno, e incluso en el espacio más importante como es el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, que aún en el caso de invitar a los delegados de las víctimas, en la reglamentación del comité se señala que esos tendrán voz pero no voto para intervenir en la toma de decisiones. Las víctimas no tienen asiento fijo en este comité a pesar de que el artículo 280 del Decreto 4800 de 2011, contempla la elección de los representantes de las víctimas en los espacios de decisión y seguimiento nacional.

Dado que las víctimas no son convocadas a todas las reuniones de los comités y subcomités, los representantes solo pueden conocer parcialmente de los planes y estrategias de atención,

y esto les impide, preparar propuestas oportunas para ser estudiadas por las entidades gubernamentales encargadas de construir la política.

Por lo anterior, la CSML considera que el derecho a la participación efectiva no está garantizado y se limita a una participación consultiva sin ningún poder de incidencia y decisión.

A pesar de que las normas sobre participación exigen que las entidades gubernamentales respondan en forma motivada a cada una de las sugerencias o propuestas de las víctimas, el mecanismo de participación está orientado principalmente a la recolección de propuestas que, independientemente de su pertinencia y valor, generalmente son archivadas u ocasionalmente incluidas en los reportes oficiales.

El caso de la mesa distrital de participación, si bien es un caso particular, replica lo que acontece en gran parte de las mesas del país tanto en el nivel municipal como departamental: i) descontento con el rol de las personerías en calidad de secretarías técnicas; ii) poca discusión sobre política pública y mucha discusión sobre asuntos logísticos como transporte a las sesiones, alimentación, entre otros aspectos; iii) enfrentamientos constantes entre quienes venían del extinto espacio de las mesas de fortalecimiento a la población víctima de desplazamiento y los representantes de las víctimas de otros hechos victimizantes; iv) precaria incidencia en el ajuste de los planes de acción territorial (PAT) respectivos; v) falta de reconocimiento a su legitimidad como espacio autónomo por parte de los alcaldes municipales.

Persisten los problemas de coordinación nación-territorio en la mayoría de los municipios y departamentos del país, especialmente i) frente a los requerimientos de las víctimas ya que no siempre está garantizado el acceso a la información; ii) las administraciones locales no entregan la información solicitada por las víctimas; iii) no hay acompañamiento de los entes territoriales; iv) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin convocar al delegado de las mesas departamentales.

La Secretaría Técnica de la mesa municipal que ejercen los personeros municipales representa la responsabilidad de llevar a cabo múltiples funciones para estos últimos, con escasez de recursos humanos y económicos.

Los Planes de Acción Territorial de los municipios no están articulados con los planes diseñados por las respectivas gobernaciones y no se garantiza la concertación con las víctimas.

Si bien uno de los principios fundamentales de la Ley 1448 de 2011 es garantizar la participación efectiva de las víctimas, para lo cual se creó una institucionalidad propia y espacios autónomos para las víctimas y sus representantes, la realidad evidencia que este objetivo no se ha logrado materializar.

Sin duda, la CSML entiende que el empoderamiento de actores y sectores históricamente excluidos de la formulación e implementación de políticas públicas es una empresa de mediano

y largo plazo. Sin embargo, como se indicará en el capítulo alusivo a la mirada territorial de la Ley 1448, las autoridades en el nivel territorial no se toman en serio el rol que les da la misma Ley a las víctimas.

Preocupa especialmente a la CSML la falta de conocimiento en buena parte de los representantes de las víctimas en las mesas de participación, respecto a las medidas mismas que contiene la Ley 1448 de 2011, especialmente en materia de reparación integral. Paradójicamente, la CSML ha recibido numerosos comentarios de algunos representantes sugiriendo evitar más espacios de difusión y capacitación sobre la Ley 1448, pues dicen ya conocerla en su totalidad. El nivel de las discusiones y la incidencia de las mesas frente a los gobiernos territoriales son precarios, lo que permite concluir que en la práctica las víctimas no conocen sus derechos, a tres años de vigencia de la Ley.

Por otro lado, preocupa igualmente a la CSML la posición generalizada de parte de los representantes de las víctimas de desplazamiento forzado que hacían parte de las extintas “mesas de fortalecimiento a la población en situación de desplazamiento”, en la medida en que aducen falta de legitimidad de los espacios de participación creados por la Ley 1448 de 2011, al punto de desconocer la figura de las secretarías técnicas en cabeza de las personerías. La CSML considera que el problema en materia de participación efectiva de las víctimas es que no se ha logrado materializar su “efectividad”, en lugar de aducir que son los espacios creados por la Ley y ya en funcionamiento. La CSML reconoce la legitimidad de las mesas de participación creadas por la Ley 1448, mas hace un urgente llamado a que sean fortalecidas.

En el mismo sentido, la CSML considera que la motivación de establecer en el Ministerio Público la secretaría técnica de las mesas de participación, es un propósito de garantía de derechos y de empoderamiento a la labor de los representantes, con el único objetivo de potenciar su ejercicio de incidencia en las políticas públicas. No desconoce el Ministerio Público la autonomía y la independencia que tienen las mesas de participación por el solo hecho de ejercer la secretaría técnica.

Por otro lado, la CSML ha detectado falencias, confusiones y ambigüedades en los procesos de elección y conformación de las mesas de participación de víctimas en sus distintos niveles, lo cual va en detrimento del derecho a la participación. Como ejemplo de esto, se presenta doble representación en distintos niveles territoriales, postulaciones sin la debida idoneidad, fragmentación de las organizaciones de víctimas para alcanzar cargos de representación, entre otras.

3.1.6 Reformas al Protocolo de Participación

En sesión ordinaria de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas realizada en Santa Marta, se resolvió constituir una comisión para recoger y elaborar sugerencias de modificación a la Resolución 0388/13 de la UARIV, que serán socializadas en la próxima reunión de la Mesa Nacional.

La CSML ha recogido opiniones por parte de líderes de víctimas, que reflejan parte de las problemáticas a revisar, dirigidas a reformar el protocolo de participación con el objeto de resolver los vacíos que impiden una clara y objetiva interpretación en la implementación de esta norma.

La urgencia de abordar la reforma al protocolo es evidente, dado que las nuevas mesas comienzan su proceso de elección e instalación a partir de los registros que ocupan los primeros 90 días del año 2015. Por lo anterior, la CSML recomienda a la UARIV y a las distintas mesas de participación avanzar en la construcción de las propuestas de reforma al protocolo sin que esto implique abandonar la dinámica de formación e incidencia de las víctimas en las distintas instancias del SNARIV.

En materia de desplazamiento forzado, la CSML considera que se debe fortalecer el proceso de transición entre el antiguo sistema nacional de atención a población desplazada (Ley 387) hacia el sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas SNARIV (Ley 1448). En este proceso, debe reconocerse la labor y la experiencia de las mesas de organizaciones de población desplazada, así como los aciertos y desaciertos del sistema anterior en general.

La CSML considera que debe construirse una coordinación única del conjunto de organizaciones de población desplazada, como hecho victimizante representado en las mesas de participación de víctimas en el marco de la Ley 1448.

3.1.7 Participación de las víctimas en los diálogos de paz de La Habana

La CSML saluda con beneplácito la disposición del gobierno de autorizar que una comisión de víctimas del conflicto armado viaje a La Habana y haga así presencia en la mesa de diálogo con las Farc.

La Mesa Nacional de participación efectiva de víctimas es la instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial, en la implementación de la política pública. Es entonces este espacio creado por la ley, quien lleva la principal vocería de las víctimas del país, junto con otros importantes sujetos de reparación colectiva, y son ellos los que deben llegar a los diálogos de paz en La Habana para ser escuchados.

3.2 El MAARIV y el PAARI como herramientas de política pública para las víctimas

El Gobierno Nacional, en cabeza de la UARIV, ha venido diseñando una herramienta que busca constituirse en la carta de navegación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), que ha sido denominada “Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV)”. Esta herramienta busca que todas las entidades del Estado que integran el SNARIV participen con su oferta, buscando mejorar la atención, asistencia y

reparación de las víctimas, dependiendo de su necesidad real y ubicación dentro del mapa de derechos.

El MAARIV cuenta con un *instrumento de caracterización* denominado “Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI)”, el cual es aplicado a las víctimas en dos momentos diferentes: i) atención y asistencia, ii) reparación integral.¹¹

En la aplicación del “primer PAARI” –módulo de atención y asistencia-, se captura información acerca de las carencias o necesidades que presenta la víctima u hogar en materia de asistencia, con el fin de iniciar su direccionamiento hacia la oferta institucional en cada uno de los municipios del país¹².

Para el Gobierno Nacional, el segundo momento, es decir, el PAARI módulo reparación, se constituye en *“la herramienta a través de la cual se construye el plan de reparación integral individual de las víctimas del conflicto armado”*¹³. Por eso es de la mayor relevancia comprender qué significa y cómo se aplica el PAARI.

Así por ejemplo, con la formulación del “primer PAARI” se busca alcanzar la *estabilización* y el *auto-sostenimiento* de las víctimas, luego de que cada víctima reciba las ayudas humanitarias necesarias y las medidas de atención y asistencia. Una vez esto ocurra, la víctima será *promovida* hacia el “segundo PAARI” –módulo de reparación integral-. Entra la CSML a explicar este punto:

- El primer PAARI, fase de atención y asistencia, ocurre dentro de lo que se denomina la fase de *generación de ingresos*.
- Los requisitos previos para su aplicación¹⁴ cambian, dependiendo del hecho victimizante. Es decir, si se trata de población víctima de desplazamiento forzado o de población víctima de otros hechos diferentes al desplazamiento.

¹¹ En el presente informe, la CSML utiliza indistintamente los conceptos de “primer PAARI” y “PAARI módulo atención y asistencia”, así como los conceptos de “segundo PAARI” y “PAARI módulo reparación integral”.

¹² Informe presentado por el Gobierno Nacional a la Procuraduría General de la Nación en julio de 2013, en cumplimiento de las recomendaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de las medidas de generación de empleo para las víctimas de diciembre de 2012 de la Procuraduría, p. 42.

¹³ Informe presentado por el Gobierno Nacional a la Procuraduría General de la Nación en julio de 2013, en cumplimiento de las recomendaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de las medidas de generación de empleo para las víctimas de diciembre de 2012 de la Procuraduría, Anexo 3 p. Sección PAARI – Módulo reparación.

¹⁴ Durante la revisión de informes y respuestas a requerimientos, la CSML fue informada de la existencia de ciertos requisitos para la formulación de uno u otro PAARI. Sin embargo, la UARIV no tiene un único documento que contenga lo antes mencionado. El Gobierno informa que *“La caracterización socio-laboral se podrá hacer en dos momentos de la ruta de generación de empleo dependiendo de las condiciones de la víctima. Si esta se encuentra en fase de asistencia y atención, porque se encuentra en situación de vulnerabilidad por el hecho victimizante, será caracterizada para ser orientada a la oferta del Estado en generación de ingresos. Sin embargo, si la víctima ha manifestado su voluntad de retornar o reubicarse, será denominado como un traslape de las fases de asistencia, atención y reparación. Si la víctima se encuentra en fase de reparación, se presumirá que tiene superada su situación de vulnerabilidad y será caracterizada para ser orientada hacia la oferta especializada para víctimas en la ruta de generación de empleo”*, párrafo tomado del Informe del Gobierno Nacional – Julio 2013. Pág. 45.

- En cuanto a las víctimas de desplazamiento forzado¹⁵, existen dos requisitos para la formulación del primer PAARI –módulo atención y asistencia-, los cuales se establecen así¹⁶: i) la persona/hogar víctima debe encontrarse en la fase de *atención humanitaria de transición*¹⁷; es decir, debe tener garantizada su subsistencia mínima¹⁸; ii) debe existir una manifestación de interés o voluntariedad por parte de la víctima, para ingresar a los programas de *generación de ingresos* que sean ofertados por entidades del Estado, así como a las medidas de asistencia previstas en la Ley 1448.
- Para el caso de la población víctima por otros hechos diferentes al desplazamiento, la formulación del primer PAARI se condiciona a que no exista situación de vulnerabilidad y, adicionalmente, a su manifestación de voluntad para el ingreso a los programas de sociales del Estado. En todos los casos, la víctima debe haber sido incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- El segundo PAARI, módulo reparación, ocurre durante la fase de *generación de empleo*, incluyendo las medidas de satisfacción, indemnización, rehabilitación y restitución. Cabe resaltar que solo se deberá aplicar esta fase cuando las *necesidades básicas* de la víctima ya han sido satisfechas, lo que se denomina dentro de la política pública como *estabilización socioeconómica*.
- Solo se implementa el segundo PAARI si i) la víctima está pronta a recibir su indemnización administrativa, o ha manifestado su voluntad de retornar o reubicarse (este último caso para la UARIV significa un traslape de las fases de atención, asistencia y reparación), ii) la víctima manifestó su interés de recibir los programas de *generación de ingresos*; es decir, cuenta con un primer PAARI – módulo atención y asistencia - formulado y ejecutado, en caso de que lo requiriese. Es posible que algunas víctimas no necesiten la primera fase del PAARI porque ya son *estables socioeconómicamente*, razón por la cual pasarían directamente al segundo PAARI.

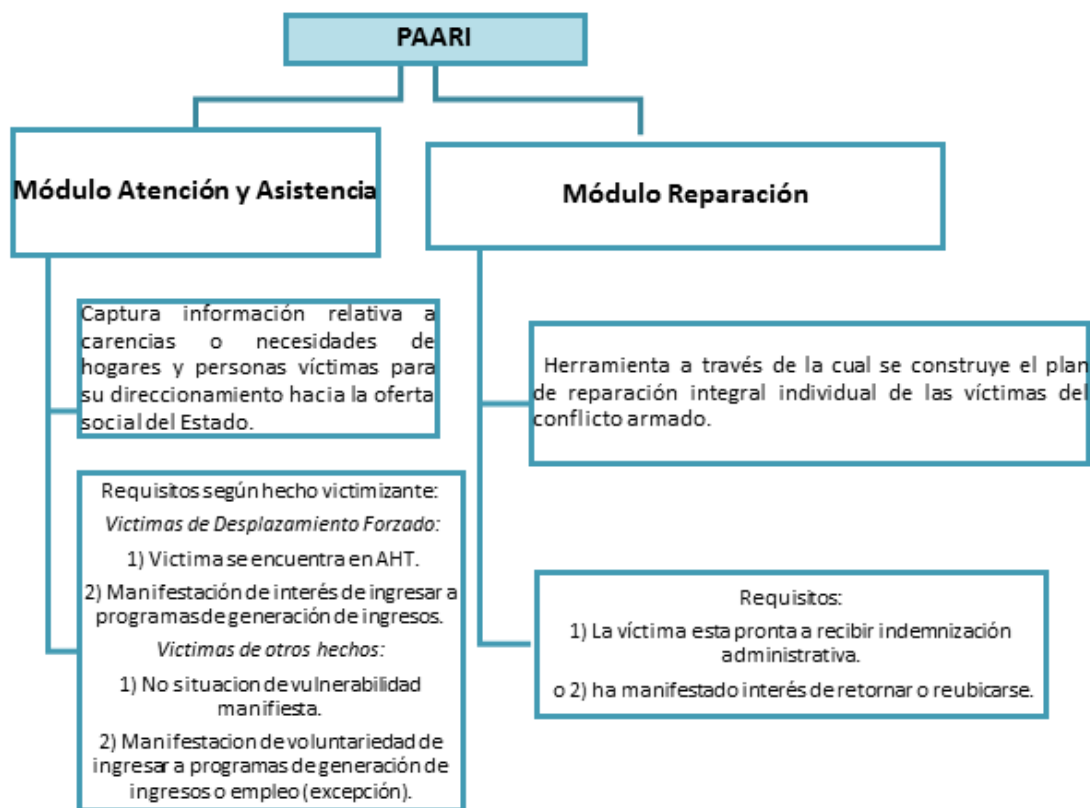
A manera de resumen de este acápite, y como ayuda visual, se presenta un cuadro sinóptico con la información más relevante acerca de los PAARI, elaborado por la CSML:

¹⁵ Art. 62 Ley 1448 de 2011 – Etapas de la Atención Humanitaria para población víctima de desplazamiento forzado.

¹⁶ Informe presentado por el Gobierno Nacional a la Procuraduría General de la Nación en julio de 2013, en cumplimiento de las recomendaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de las medidas de generación de empleo para las víctimas de diciembre de 2012 de la Procuraduría, Anexo 3, p. 3 y 4.

¹⁷ De acuerdo con el informe de Gobierno de julio de 2013 presentado a la Procuraduría, encontrarse en la fase de atención humanitaria de transición significa que la víctima ha estado incluida en el RUV por más de un año.

¹⁸ La UARIV, en respuesta al requerimiento No. 98580-40499-25-03-2014 de la Procuraduría, indicó que se puede hablar de *subsistencia mínima* cuando la persona u hogar víctima recibe las ayudas humanitarias contempladas dentro de la Ley 1448 de 2011, a las cuales tenga derecho de acuerdo con el hecho victimizante sufrido. Subsistencia mínima se puede definir como las ayudas humanitarias en alimentación (pero no seguridad alimentaria), alojamiento (pero no vivienda), salud, educación, etc. Es importante recordar que el tipo de ayuda humanitaria contemplado dentro de la Ley, cambia según el hecho victimizante (Capítulo I - Art. 47 y Capítulo III – Art. 62 de la Ley 1448 de 2011).



Fuente: Procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados (2014).

3.3 Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas - SNARIV¹⁹

El artículo 159 de la Ley 1448 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), como una gran estructura administrativa y jurídica del Estado para enfrentar las consecuencias sociales del conflicto armado interno que aún persiste en Colombia²⁰. Este sistema reemplazó al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) instituido por la Ley 387 de 1997, cuya funcionalidad quedó implícitamente cuestionada por la Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, cuando declaró el “Estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos

¹⁹ La construcción de este capítulo y sus anexos contó con la colaboración de Ligia Liliana Mariño, Sinyi Diana Lucia Castellanos, Daniela Lozano, Luz Marina Romero Caldas en la consolidación de la información remitida por las entidades y la de Valeria Lurduy en las imágenes.

²⁰ Posteriormente esta norma se complementó con la expedición del Decreto 790 del 2012 que permitió el traslado de las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y *la capacidad institucional* para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

Al cumplir tres años, el sistema se encuentra constituido por 47 entidades públicas²¹ del nivel gubernamental del orden nacional, las mesas de participación de las víctimas, las entidades territoriales y otras organizaciones públicas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas. En la siguiente imagen se muestra la conformación actual del SNARIV.

En el informe institucional de 2013 presentado al Congreso de la República por parte de los organismos de control, se reconoció el esfuerzo gubernamental para aumentar la planta de personal con dedicación para el tema de víctimas. El SNARIV pasó de tener 3489 funcionarios a 30 de diciembre de 2012 (1333 en el nivel central y 2156 en el nivel territorial, respectivamente), a 4237 funcionarios a 30 de junio de 2013 (1961 en el nivel central y 2276 en el nivel territorial, respectivamente).

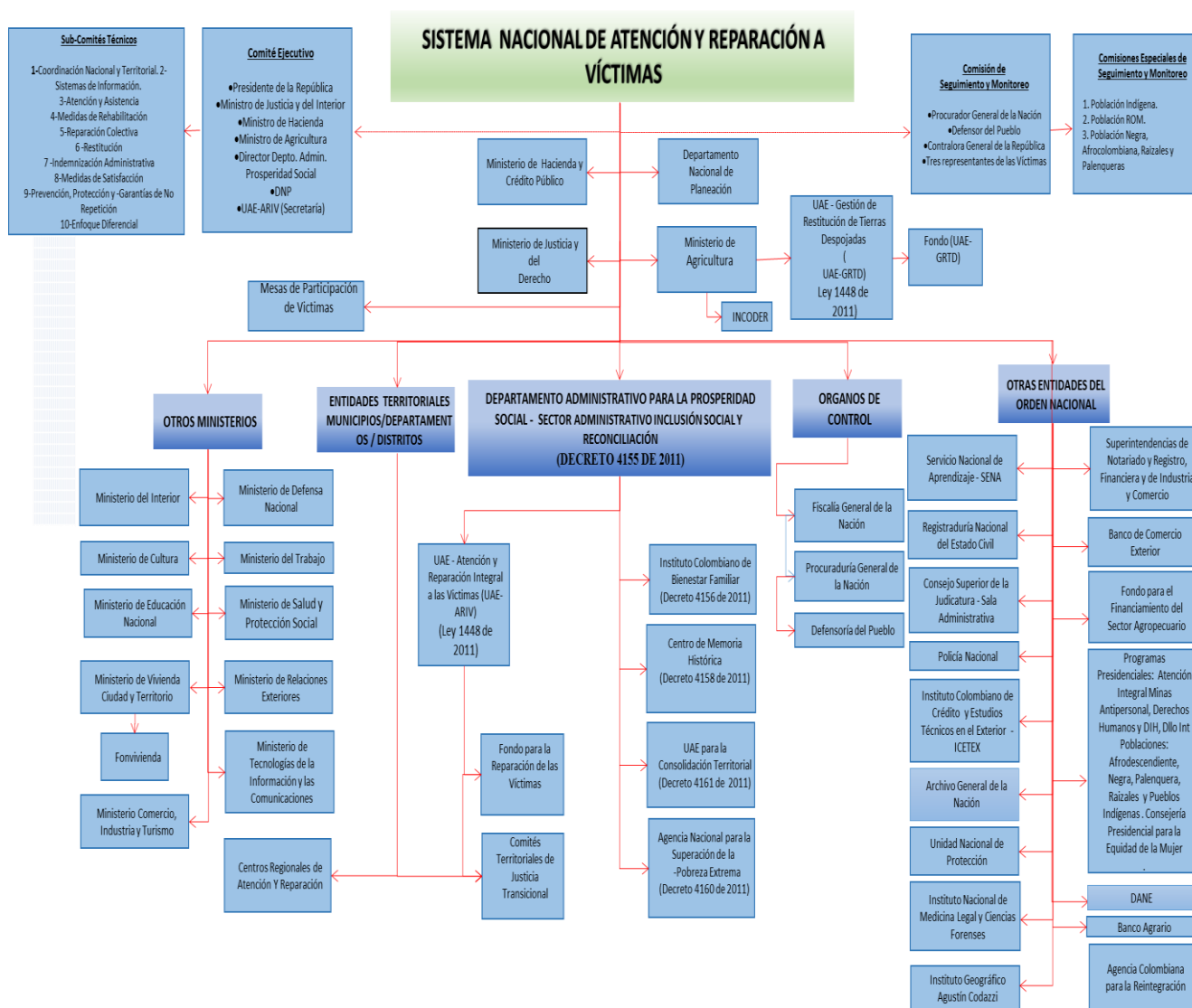
3.3.1 Evolución del Sistema a Nivel Nacional

Con el fin de establecer la evolución en el funcionamiento del SNARIV, la Contraloría General de la República, a través del Equipo de Monitoreo y Seguimiento a la Política Pública dirigida a la Población Víctima²², aplicó la tercera versión de la Encuesta Institucional sobre la Ley 1448 de 2011, que consolida información referente a la evolución de la estructura organizacional y administrativa de las entidades del orden nacional que conforman el sistema.

²¹Publicadas en el link, <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad/snariv>, fecha de consulta 18/07/2014.

²² Creado mediante Resolución Orgánica No. 6486 de 2012, modificada por resolución Orgánica No. 6898 de 2012.

Gráfico 3.3- 1: Estructura Administrativa del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas.



Fuentes: Ley 1448 de 2011, Decretos Reglamentarios y Reporte UARIV, Febrero de 2014

El listado de entidades a encuestar fue remitido por la UARIV²³, y en él se tienen en cuenta, además de las entidades que responden directamente por funciones en el marco de la ley, otras entidades que por los principios generales de coherencia externa e interna²⁴ son estratégicas para aportar al cumplimiento de los fines de la Ley de Víctimas, es decir, alcanzar la paz y la reconciliación nacional²⁵... En esta oportunidad, la información fue solicitada con cortes 31 de diciembre de 2013 y 30 de junio de 2014, lo cual es concordante con la serie semestral que se está construyendo a partir de las encuestas anteriores. Se recibió respuesta por parte de 47 entidades²⁶.

Respecto a la pregunta 1 sobre la creación o existencia de una o varias dependencias o grupos de trabajo, a la (s) que se hayan asignado exclusivamente las competencias de prevención y protección, asistencia, atención y reparación a las víctimas²⁷, respondieron afirmativamente 23 entidades, que reportan la conformación de grupos internos de trabajo o asignación de funciones específicas frente a la temática. Lo anterior expresa que en el desarrollo de la ley, en cada uno de sus componentes, se ha requerido un esfuerzo institucional específico para el cumplimiento del mandato legal y atender el volumen de población víctima en cada caso. Las dependencias específicas reportadas por las entidades se relacionan en la tabla 3.3-1.

Algunas otras entidades²⁸, que pertenecen al SNARIV, manifiestan atender el cumplimiento de la ley según sus competencias con dependencias existentes en su organización y con la dedicación de tiempo parcial por parte de sus funcionarios.

²³ En el mes de febrero de 2014.

²⁴ Artículos 11 y 12 de la Ley 1448 de 2011.

²⁵ Entre estas entidades se contó para este estudio, entre otras, con la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR, Alta Consejería Presidencial Para La Equidad De La Mujer, Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE, Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, Unidad Nacional de Protección, Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el desarrollo integral de la Población Afrodescendientes, Negras, Palenqueras y Raizal y el Programa Presidencial Para La Formulación De Acciones Y Estrategias Para El Desarrollo Integral De Los Pueblos Indígenas.

²⁶ Entre estas entidades se solicitó de forma adicional información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y no se realizó solicitud a la Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana.

²⁷ Sin tener en cuenta para este análisis entidades creadas exclusivamente en el marco de la ley para tal fin, como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UEARIV, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UGRT.

²⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Tecnologías de la Información y Las Comunicaciones, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Programa Presidencial Para la Formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, Superintendencia De Industria Y Comercio, Icetex, Agencia para la superación de la pobreza extrema (Anspe), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio/Fonvivienda, Ministerio del Trabajo, Banco De Comercio Exterior De Colombia S.A. (Bancoldex), Banco Agrario de Colombia y Finagro,

Tabla 3.3-1 Grupo de Trabajo reportados por las Entidades con competencias de prevención, asistencia, atención y reparación a las Víctimas en entidades - SNARIV						
No.	ENTIDAD	DEPENDENCIA O GRUPOS CREADOS	NOMBRE DEL AREA	TIPO ACTO ADMINISTRATIVO	PRESENCIA TERRITORIAL DE ENTIDADES	DETALLE DE LA PRESENCIA TERRITORIAL
1	ARCHIVO GENERAL DE LA NACION	Subdirección del Sistema Nacional de Archivos	Grupo de Archivos Étnicos y Derechos Humanos	Resolución 469 de 2013	1	Nivel Central
2	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA -CGR-	Grupo Interno de Trabajo	Contraloría Delegada del sector Agropecuario, Equipo de Trabajo de Seguimiento y Monitoreo a la Política pública dirigida a la población víctima.	Resolución Organica 6486 de 2012	33	Nivel Central y 32 Gerencias Departamentales
3	DEFENSORIA DEL PUEBLO	Defensoría Delegada	Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno Defensoría delegada para los derechos de la población desplazada Defensoría delegada para la prevención de riesgos de violaciones de DDHH y DIH - SAT Defensoría delegada para los indígenas y las minorías étnicas Representación Judicial de Víctimas	Resolucion 1372 de 2011 Resolucion 74 de 2012 Resolucion 75 de 2012 Resolucion 95 de 1993 RESOLUCION 077 DEL 2012 Y RESOLUCION 060 DEL 2014	37	Nivel Central y 36 Defensorías Regionales
4	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP-	Grupo Interno de Trabajo	Dirección General, Grupo de Trabajo de Proyectos Especiales	Resolucion 1601 de 2012	1	Nivel central
5	DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS	Grupo Interno de Trabajo	Familias en su Tierra	Resolucion 45 de 2012	36	Nivel central y 35 Direcciones Regionales
6	FISCALIA GENERAL DE LA NACION	Centro de Atención Subunidades	Centros de Atención a Víctimas - Unidad Nacional de Derechos Humanos y derecho Internacional Humanitario Subunidad de Registro, atención integral y orientación a víctimas - Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Subunidad Élite de Persecución de Bienes para la reparación de la víctimas -Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.	Resolución Interna 385 de 2011 Resolución Interna 2608 de 2011 Resolución Interna 1194 de 2011	24	Nivel Central Direcciones Seccionales
7	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF	Subdirección	Subdirección de Restablecimiento de Derechos	Resolución 982 de 2012	51	Nivel central y 50 Direcciones Regionales
8	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	Sugberencia de Tierras Sugberencia de Tierras Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos	Dirección Técnica de Baldíos Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo Dirección Técnica de Convocatorias Dirección Técnica de Asuntos Étnicos Dirección Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento	Ley de la República 1448 de 2011 - Decreto 3759 de 2009	31	Nivel Central y 30 Territoriales
9	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI -IGAC-	Subdirección	Grupo Interno de Trabajo de Política de Reparación Integral a Víctimas - Catastro	Resolucion 320 de 2013	1	Nivel central
10	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	Viceministerio de Desarrollo Rural	Grupo Víctimas	Resolucion 137 de 2014	1	Nivel central
11	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	Grupo Interno de Trabajo	Grupo para la Inclusión Social	Resolucion 3334 de 2012	1	Nivel central

Tabla 3.3-1 Grupo de Trabajo reportados por las Entidades con competencias de prevención, asistencia, atención y reparación a las Víctimas en entidades - SNARIV						
No.	ENTIDAD	DEPENDENCIA O GRUPOS CREADOS	NOMBRE DEL AREA	TIPO ACTO ADMINISTRATIVO	PRESENCIA TERRITORIAL DE ENTIDADES	DETALLE DE LA PRESENCIA TERRITORIAL
12	MINISTERIO DE CULTURA	Dirreccion de Poblaciones	Dirreccion de Poblaciones	No Reporta	1	Nivel central
13	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	Centro de Seguimiento	Centro de Observación y Seguimiento al proceso de Restitución de Tierras	Directiva Ministerial No.31 de 2012	49	Centros
14	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	Grupo Interno de Trabajo	Atención Educativa a Población Vulnerable y Víctima del Conflicto Armado	Resolucion 1770 de 2012	1	Nivel Nacional
15	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	Despacho	Oficina de promoción Social	Decreto 4107 de 2011	1	Nivel Nacional
16	MINISTERIO DEL INTERIOR	Grupo Interno de Trabajo	Grupo de Apoyo a La Coordinación Territorial en Materia de Política de Víctimas del Conflicto Armado	Resolucion 2434 de 2011	1	Nivel Nacional
		Dirreccion	Dirreccion de Derechos Humanos			
		Dirreccion	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías			
		Dirreccion	Dirección de Asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras			
		Dirreccion	Dirección de Gobierno y Gestión Territorial			
17	MINISTERIO DEL TRABAJO	Despacho	Grupo de Equidad Laboral	Resolucion 281 de 2013	1	Nivel Nacional
18	POLICIA NACIONAL	Unidad	Unidad Nacional de Restitucion de Tierras y Antiterrorismo	Resolucion 3068 de 2013	51	Departamentos y Áreas Metropolitanas
19	PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	Procuraduría	Delegada para asuntos de la Restitución de Tierras	Resolucion 437 de 2013	84	Nivel Central 31 Regionales 2 Distritales 50 Provinciales
			Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado			
			Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos étnicos			
			Delegada Preventiva para asuntos ambientales y agrarios			
20	REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	Unidad	Unidad de Atención a Población Vulnerable, UDAPV	Resolucion 5026 2009	52	Oficinas Centrales 20 Registradurías Distritales
21	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA	Dirreccion	Dirección de Empleo y Trabajo	Decreto 249 de 2004	119	Regionales y centros
22	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	Superintencia	Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras	Decreto 238 y 239 de 2012	1	Nivel central
23	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN	Despacho	Dirección General	Decreto 465 de 2011	7	Territoriales
		Subdirección de Protección	Subdirección de Protección			
		Oficina Asesora de Planeación e Información	Oficina Asesora de Planeación e Información			

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En este marco cabe resaltar las respuestas de algunas entidades que si bien no cuentan con funciones expresas dentro de la ley de víctimas, si se constituyen como entidades fundamentales para la coordinación interinstitucional en la consolidación de los procesos de paz y reconciliación objeto de la ley. Es el caso del Programa Presidencial para los pueblos Indígenas y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer²⁹, que hacen parte del Subcomité de Enfoque Diferencial y reportan la realización de gestiones específicas de difusión, coordinación y armonización de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación Integral a

²⁹ Comunicaciones enviadas por las entidades relacionadas el 14 y 15 de abril de 2014, respectivamente.

las víctimas, y procuran la incorporación del enfoque diferencial en los componentes de la misma³⁰.

El Programa Presidencial para el Desarrollo Integral de Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal³¹, que también hace parte del subcomité de enfoque diferencial, no reporta gestión particular sobre la aplicación de la política pública dirigida a las víctimas. Recalca dicha entidad que en el marco de sus funciones no tiene responsabilidad legal sobre la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), y subraya que su labor se limita al acompañamiento a entidades competentes en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para dicha población.

La Agencia Colombiana de Reintegración (ACR), reporta su participación en diferentes escenarios interinstitucionales en los cuales se coordinan actividades relacionadas con la Política Nacional de Reintegración, Justicia Transicional y Reconciliación. Asimismo aclara que la competencia funcional de esta agencia, se enmarca en la atención al proceso de reintegración de la población desmovilizada de los grupos armados ilegales.

La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, reporta su participación en la implementación de los Centros Regionales de Atención y Reparación a víctimas que se encuentran en las zonas priorizadas por la Unidad, en cumplimiento de los principios de responsabilidad compartida y colaboración armónica.

Plantas de personal asignadas para el cumplimiento de las funciones de la ley

Para la vigencia 2013, 37 entidades reportaron 5.986 funcionarios dedicados al cumplimiento de las funciones de la ley; un 71.5% superior respecto de la vigencia 2012 en la que se contaba con 3.489. Para el primer semestre de 2014, 38 entidades reportaron 6.555 funcionarios; esto es, 9,5% más que lo reportado en la vigencia inmediatamente anterior. De acuerdo con la información, 1.945 (30%) hacen parte del nivel central y 4.610 (70%), del nivel territorial³². Del personal reportado por las entidades, 6.9% corresponde a funcionarios de libre nombramiento y remoción, 31.4% a funcionarios de carrera administrativa, 58.3% a funcionarios con nombramiento provisional, 2.5% a empleados temporales y 0.9% no están definidos. A este respecto, es muy importante resaltar la necesidad de que la ley de víctimas se consolide con funcionarios de carrera administrativa, que preserven la memoria institucional y el aprendizaje organizacional de los procesos.

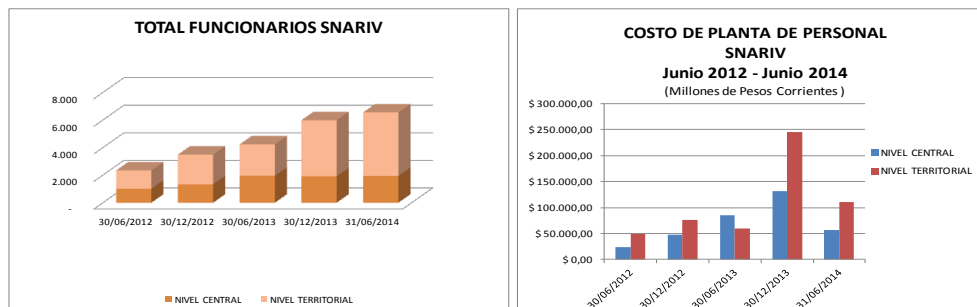
³⁰Entre los logros más importantes reportados por la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer se encuentra la aprobación del Conpes 3784 de 2013 “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado”, cuyo proceso de formulación fue liderado conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad Para la Atención de Víctimas y la ACPEM.

³¹ Comunicación del 7 de Abril de 2014.

³² Para este nivel fue reportada información por parte de 15 entidades.

En la gráfica 3.3 -2, se observa la evolución semestral de plantas de personal de entidades pertenecientes al SNARIV y de su costo. El costo de planta de personal ha registrado un crecimiento de 204% en el periodo 2012-2013, y de 44% entre 2013 y 2014³³.

Gráfica 3.3 -2: Evolución semestral planta personal SNARIV



Fuente: Encuesta Institucional 2013-2014, realizada por la Contraloría General de la República. Abril - Julio de 2014.

Las entidades que reportan una mayor dedicación de personal de planta, en promedio, en los periodos analizados, además de la UARIV y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas³⁴, son la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

En el anexo 3.3. -1 se puede observar la evolución de las plantas de personal y costos de las mismas a través de la vigencia de la ley y las entidades que reportan.

Tabla 3.3-2 Comparativo de Planta de Personal por Niveles de Cargo Asociada al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Vigencias 2012 - 2014															
ENTIDADES SNARIV	NUMERO FUNCIONARIOS														
	2012						2013						2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	/06/2012	/06/2012	/06/2012	/12/2012	/12/2012	/12/2012	/06/2013	/06/2013	/06/2013	/12/2013	/12/2013	/12/2013	/06/2014	/06/2014	/06/2014
ASESOR	40	1	41	62	4	66	113	3	116	135	66	201	129	59	188
ASISTENCIAL	73	21	94	96	148	244	157	147	304	261	917	1178	241	1207	1448
DIRECTIVO	81	123	204	83	188	271	85	136	221	79	141	220	87	149	236
EJECUTIVO	7	111	118	9	111	120	2	110	112	14	180	194	3	71	74
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	492	537	1029	611	899	1510	542	627	1169	540	770	1310	486	1178	1664
TÉCNICO	175	141	316	232	269	501	549	492	1041	321	1048	1369	389	1032	1421
PROFESIONAL	147	392	539	240	537	777	513	761	1274	569	945	1514	610	914	1524
TOTAL	1015	1326	2341	1333	2156	3489	1961	2276	4237	1919	4067	5986	1945	4610	6555

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Según el crecimiento de plantas de personal, se destacan el Ministerio del Trabajo, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona, el Programa presidencial de derechos humanos y DIH, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

³³Cabe anotar que algunas entidades reportan el costo de los funcionarios de acuerdo a una aproximación porcentual de su dedicación a las funciones requeridas por la ley.

³⁴Por ser entidades directamente responsables de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, el crecimiento de estos valores es significativo en las entidades que asignaron personal de planta de forma exclusiva al tema en el periodo de análisis

De acuerdo con el nivel del cargo, con corte a 30 de junio de 2014, se observó una participación por niveles de cargo así: 3% pertenecieron a cargos de nivel directivo, 1% ejecutivo, 3% asesor, 25% profesional especializado, 23% profesional, 22% técnico y 22% asistencial, (ver Tabla 3.3. -2).

Contratación Vigente para el Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

De conformidad con la información aportada por las entidades en el diligenciamiento de la encuesta “Capacidad Institucional”, se discriminó el valor de la contratación de prestación de servicios a nivel central y territorial en las vigencias 2012, 2013 y 2014 (ver anexo 3.3. -2). Con corte a 30 de junio de 2014, 26 entidades contrataron personal para atender los programas de prevención y protección, atención, asistencia y/o reparación integral a las víctimas en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

Para el año 2012, los contratos reportados asociados al cumplimiento de la Ley de Víctimas correspondieron a 7.688, por valor de \$78.387 millones; en la vigencia 2013 se contrataron 6.529 personas, por valor de \$128.595 millones; y con corte a junio 30 de 2014 se ha alcanzado un total de 4.591 contratos de prestación de servicios por valor de \$135.809 millones. Así, se nota un crecimiento de 64% en el valor de la contratación entre 2012 y 2013; mientras que para el primer semestre de 2014 se ha alcanzado el 70 % del valor de 2013. Estos resultados no se corresponden con un crecimiento proporcional en el número de contratos, es decir que el valor promedio por contrato ha aumentado en los años de vigencia de la ley, con un crecimiento de 93% entre 2012 y 2013, y de 50% entre 2013 y 2014. Con corte a junio de 2014, del valor total de \$134.670 millones, 46.5% corresponde a nivel central y 53.4% al nivel territorial.

En 2014, se destacan las siguientes entidades por su participación en el total del valor de contratación: UARIV (36,2%), Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (15,8%), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (12,1%), el Centro de Memoria Histórica (9,9%), y cuyos porcentajes se encuentran directamente relacionados con el número de contratos de cada entidad. En términos de crecimiento promedio, con corte a junio 30 de 2014 se destacan, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Departamento para la Prosperidad Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Centro de Memoria Histórica.

Tabla 3.3-3: Perfiles de Contratos para el Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Vigencias 2012-2014. \$ Millones										
PERFIL DEL CONTRATISTA /NIVEL	2012				2013				2014	
	/06/2012		/12/2012		/06/2013		/12/2013		/06/2014	
	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL
BACHILLER	721	284	774	247	1.188	2.353	2.417	4.832	5.286	6.000
PROFESIONAL	5.558	15.541	4.977	4.062	11.527	10.732	35.469	49.834	31.599	39.576
PROFESIONAL CON DOCTORADO	-	-	53	-	224	63	476	-	285	24
PROFESIONAL CON MAESTRIA Y/O ESPECIALIZACIÓN	7.124	892	8.341	2.631	10.302	2.113	14.906	6.342	23.345	22.414
TÉCNICO	1.604	495	1.258	557	3.206	6.496	3.196	3.222	372	2.419
OTROS	-	10.555	-	13.068	155	10.342	3.841	3.433	1.807	1.543
TOTAL GENERAL	15.007	27.767	15.404	20.566	26.602	32.098	60.305	67.663	62.694	71.976

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En la Tabla 3.3. -3 se refleja que del valor total asignado para la contratación en la vigencia 2014, el 8.4% se utiliza para la contratación de bachilleres, 0.2% profesionales con doctorado, 34% profesionales con especialización o maestría, 52.9% profesional, 2.1% técnico y 2.5% tecnólogos.

Capacitación

Capacitación Recibida por las entidades SNARIV

Respecto a la capacitación impartida a los funcionarios, relacionada con las funciones asignadas, según la ley 1448 de 2011, se indagó acerca de temáticas de importancia estratégica. Los resultados se resumen en la tabla 3.3 -4.

En 2013, de acuerdo con la información reportada por 29 entidades, se realizaron 145 eventos de capacitación con la participación en promedio por evento de 36 funcionarios y una intensidad horaria promedio de 24 horas. De acuerdo con la información suministrada por 20 entidades, en lo corrido del 2014, con corte a 30 de junio de 2014, se han realizado 85 eventos de capacitación con un promedio por evento de 63 asistentes y una intensidad horaria promedio de 11 horas.

De acuerdo con el número eventos realizados, el número promedio de asistentes y la intensidad horaria promedio, en la vigencia 2013 se destaca la gestión en materia de capacitación interna realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Departamento para la Prosperidad Social y la Procuraduría General de la Nación (Anexo 3.3 -3). En el primer semestre de 2014, de acuerdo con los criterios especificados, se resalta la capacitación brindada a los funcionarios por parte de las siguientes entidades: Defensoría del Pueblo y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Tabla 3.3-4: Temas de Capacitación en las Entidades SNARIV en el marco de la Ley 1448 de 2011.									
TEMATICAS DE CAPACITACIÓN RECIBIDA	VIGENCIA 2012			VIGENCIA 2013			PRIMER SEMESTRE 2014		
	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES	INTENSIDAD (Promedio)	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES	INTENSIDAD (Promedio)	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES	INTENSIDAD (Promedio)
ENTIDADES QUE REPORTAN INFORMACIÓN	29 ENTIDADES			29 ENTIDADES			20 ENTIDADES		
Contratación	5	64	17	6	33	7	2	24	4
Derecho Internacional Humanitario - Derechos Humanos	134	336	24	10	41	32	7	55	8
Enfoque Diferencial	104	337	24	6	33	10	6	57	30
Enfoque Psicosocial	0	0	0	7	41	17	3	66	15
Justicia Transicional	60	605	15	4	40	17	3	75	3
Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios	111	233	25	42	85	24	14	166	37
Otra Normatividad Relacionada con la Ejecución de la Ley 1448	0	0	0	1	8	192	2	150	20
Otras Relacionadas	68	200	9	23	92	23	13	33	8
Plan de Accion Territorial	0	0	0	1	15	4	1	15	4
Planeacion Estrategica (Construcción de indicadores, gerencia de proyectos, habilidades gerenciales, etc)	18	34	31	3	41	12	0	0	0
Planes y Programas Institucionales	0	0	0	1	10	2	6	181	14
Presupuesto Público	8	148	30	7	18	7	1	21	4
Registros en Sistemas de Información y Registros	0	0	0	22	24	14	3	20	9
Restitución de Tierras	63	300	21	4	83	42	13	100	3
Riesgo Colectivo	0	0	0	1	20	5	1	N/R	
Ruta de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas	0	0	0	4	20	8	3	7	15
Seguridad y Protección	0	0	0	1	20	5	3	40	N/R
Sistemas de Gestion y Gestion Documental	0	0	0	0	0	0	4	24	13
Temas de Credito	0	0	0	2	28	2	2	31	2
Mecanismos de Participación	7	13	49	0	0	0	0	0	0
Total general	578	227 *	24 *	145	36*	24*	85	63*	11*

N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de capacitación en el periodo especificado.

* Estos Valores Corresponden a Promedios del total de participantes por temática.

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Capacitación Ofrecida por las entidades SNARIV

A la pregunta sobre qué capacitación fue ofrecida desde su entidad a otras entidades o niveles territoriales, se obtuvo respuesta por parte de 25 de ellas. En 2013 se registraron 429 eventos y en el primer semestre de 2014 se reportaron, por parte de 22 entidades, 931 eventos de capacitación en las temáticas relacionadas en la tabla 3.3. -5.

Respecto de las temáticas ofrecidas, en 2013 se capacitó con mayor frecuencia en lo siguiente: Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, Registros en Sistemas de información y Derecho Internacional Humanitario (Derechos Humanos y Enfoque Psicosocial). Con corte a junio 30 de 2014, las temáticas de capacitación más frecuentes fueron Ley 1448 de 2011 y sus decretos Reglamentarios, Enfoque Psicosocial ofrecidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Registros en Sistemas de Información.

Además de las entidades especificadas, se destacó la gestión de la capacitación ofrecida en la vigencia 2013 por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Centro de Memoria histórica. En lo corrido de la vigencia 2014 se resalta, además de la UARIV, la capacitación ofrecida por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.

Tabla 3.3-5: Entidades SNARIV con oferta de capacitación en el marco de la Ley 1448 de 2011									
TEMATICAS DE CAPACITACIÓN OFRECIDA	VIGENCIA 2012			VIGENCIA 2013			I SEMESTRE 2014		
	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES (Promedio)	INTENSIDAD (Promedio)	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES (Promedio)	INTENSIDAD (Promedio)	NUMERO DE EVENTOS	ASISTENTES (Promedio)	INTENSIDAD (Promedio)
Contratación	0	0	0	0	0	0	1	30	4
Derecho Internacional Humanitario - Derechos Humanos	14	53	43	30	41	56	23	29	5
Planeación Estratégica (construcción de indicadores, gerencia de proyectos, habilidades gerenciales, etc)	0	0	0	11	18	18	1	13	8
Diplomado en Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al	18	232	120	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Discapacidad	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Educación Financiera	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Enfoque Diferencial	1	60	0	69	72	6	65	22	6
Enfoque Psicosocial	6	249	13	5	593	14	78	22	2
Justicia Transicional	6	54	6	17	23	3	36	19	15
Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios	35	140	10	72	139	12	158	49	8
Otras Relacionadas	49	92	8	39	1175	5	128	158	6
Planes de Acción Territoriales	173	611	12	2	150	5	4	7	10
Presupuesto Público	N/R	N/R	N/R	1	18	4	0	0	0
Planes y Programas Institucionales	0	0	0	15	N/R	9	30	187	7
Ruta de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas	188	254	6	91	59	7	81	37	5
Reparación Integral	0	0	0	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Restitución de Tierras	5	67	27	20	65	7	13	27	7
Rusicst	94	665	8	0	0	0	0	0	0
Riesgo Colectivo	0	0	0	1	43	13	1	22	8
Registros en Sistemas de Información y Registros	0	0	0	1	100	1	188	6	5
Temáticas Forenses	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Otra Normatividad relacionada con la Ejecución de la Ley 1448	0	0	0	8	113	31	98	48	4
Memoria Histórica y Cultural	0	0	0	13	162	2	5	3471	32
Seguridad y Protección	0	0	0	13	132	8	18	157	6
Sistemas de Gestión y Gestión Documental	0	0	0	15	70	10	0	0	0
temas de crédito	2	66	2	6	35	2	6	26	2
Control Fiscal Participativo	27	235	14	0	0	0	1	5	1
Total General	618	176	26	429	150	10	935	217	7

N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de capacitación ofrecida en el periodo especificado.

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En materia de capacitación, se evidencia un fortalecimiento de los procesos al interior de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Principalmente en capacitación ofrecida, hay un claro mejoramiento en número de eventos realizados, que pasaron de 429 a 935 en lo corrido del año 2014. No obstante, se presenta disminución en el número promedio de funcionarios asistentes. Las temáticas principales objeto de esta capacitación son: Registros en Sistemas de Información, Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, Enfoque Psicosocial y Enfoque Diferencial (UARIV).

Se hace necesario continuar trabajando en esta línea e incluir programas de sensibilización y desarrollo de competencias y habilidades para el personal que atiende a la población víctima, principalmente en los ámbitos de rutas de asistencia, atención y reparación integral, riesgo psicosocial, enfoque diferencial y manejo de estrategias de acompañamiento a la población víctima, tanto en capacitación interna como externa.

Coordinación Interinstitucional

Subcomités de Coordinación Nacional

Tabla 3.3 -6: Subcomités de Coordinación Creados por la Ley 1448 de 2011								
No.	SUBCOMITE	FECHA CREACION SUBCOMITE	No. REUNIONES Y/O SESIONES			PLANES OPERATIVOS		SECRETARIA TECNICA
			2012	2013	2014	FECHA APROBACION	No. ACTA DE APROBACION	ENTIDAD
1	Coordinación Nacional y Territorial	16/07/2012	6	1	1	06/03/2014	ACTA DE SESIÓN	MINISTERIO DEL INTERIOR
2	Sistemas de Información	15/02/2012	4	1	1	15/02/2014	ACTA DE SESIÓN	UARIV - SUB RED NACIONAL DE INFORMACIÓN
3	Atención y Asistencia	11/04/2012	8	1	3	07/04/2014	ACTA DE SESIÓN	UARIV - DIRECCION GESTION SOCIAL Y HUMANITARIA
4	Medidas de Rehabilitación	08/06/2012	7	2	3	11/06/2014	ACTA DE SESIÓN	UARIV - EQUIPO PSICOSOCIAL
5	Reparación colectiva	29/05/2012	6	5	2	05/03/2014	ACTA DE SESIÓN	UARIV - SUB REPARACION COLECTIVA
6	Restitución	24/05/2012	4	2	2	20/02/2014	ACTA DE SESIÓN	UNIDAD DE RESTITUCION DE TIERRAS
7	Indemnización Administrativa	23/04/2012	4	1	1	06/03/2014	ACTA DE SESIÓN	UARIV - SUB REPARACION INDIVIDUAL
8	Medidas de Satisfacción	24/04/2012	8	2	1	06/03/2014	ACTA DE SESIÓN	CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA
9	Prevención, Protección y Garantías de no Repetición	13/04/2012	4	3	1	11/03/2014	ACTA DE SESIÓN	MINISTERIO DEL INTERIOR
10	Enfoque Diferencial	14/05/2012	7	1	2	25/03/2014	ACTA DE SESIÓN	MINISTERIO DEL INTERIOR

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Con corte a 30 de junio de 2014, se encuentran en funcionamiento los subcomités previstos por la Ley 1448 de 2011, en su Capítulo III y en el Decreto 4800 de 2011, en su Título VIII. Dichos subcomités desarrollan agendas particulares de política pública en el marco de las temáticas enmarcadas en cada uno de ellos, y manejan una dinámica particular, la cual ha sido referida en cada uno de los capítulos anteriores. En la tabla 3.3 -6, se observa la evolución de cada uno de ellos, en términos de número de reuniones y/o sesiones realizadas, planes operativos elaborados y aprobados, y se detalla la entidad que ejerce la secretaría técnica.

Convenios y/o Contratos Interadministrativos en materia de la Ley de Víctimas

De acuerdo con la información reportada por las entidades en la Encuesta Interinstitucional referente a los convenios suscritos, y cuyo objeto es el fortalecimiento en el desarrollo de la Ley de Víctimas, se encuentra que 21 entidades suscribieron 428 convenios por valor de \$962.933 millones, con entidades de orden nacional, departamental, municipal, corporaciones, fundaciones, organizaciones sociales, organizaciones internacionales y universidades, entre otras. En lo corrido del 2014, 21 entidades suscribieron 123 convenios por valor de \$356.238 millones. Se registra, entonces, una disminución del 35%. Tablas 3.3 -7 y 3.3 -8.

Tabla 3.3 -7: Entidades SNARIV que suscribieron Convenios y/o Contratos Interadministrativos 2013-2014.						
ENTIDAD	2013			2014		
	NUMERO DE CONVENIOS	PARTICIPACION	VALOR TOTAL DE CONVENIOS FIRMADOS (\$ Millones)	NUMERO DE CONVENIOS	PARTICIPACION	VALOR TOTAL DE CONVENIOS FIRMADOS (\$ Millones)
AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	0	0,00%	-	1	0,81%	-
ARCHIVO GENERAL DE LA NACION	0	0,00%	-	1	0,81%	-
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	1	0,23%	15.137	1	0,81%	5.045
BANCÓLDEX	1	0,23%	100	1	0,81%	150
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA -CMH-	36	8,37%	8.712	8	6,45%	3.947
CONCEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - CSJ -	2	0,47%	-	0	0,00%	-
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA -CGR-	3	0,00%	2.174	1	0,81%	2.000
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS	26	6,05%	205.021	13	10,48%	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	1	0,23%	-	1	0,81%	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO Y ESTUDIOS EN EL EXTERIOR - ICETEX -	1	0,23%	-	1	0,81%	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	47	10,93%	266.019	3	2,42%	2.000
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI -IGAC-	1	0,23%	-	1	0,81%	-
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1	0,23%	-	9	7,26%	9.255
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	5	1,16%	7.973	0	0,00%	-
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	1	0,23%	-	1	0,81%	76.868
MINISTERIO DEL INTERIOR	4	0,93%	12.376	4	3,23%	2.483
MINISTERIO DEL TRABAJO	1	0,23%	12.569	1	0,81%	12.569
MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	0	0,00%	-	1	0,81%	-
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	0	0,00%	-	2	1,61%	120
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	1	0,23%	-	1	0,81%	-
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	0	0,00%	-	1	0,81%	-
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	46	10,70%	-	46	37,10%	-
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS	6	1,40%	19.698	10	8,06%	19.698
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL	1	0,23%	-	0	0,00%	-
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN	2	0,47%	1.668	-	0,00%	-
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION INTEGRAL A VÍCTIMAS - UARIV	243	56,51%	411.487	16	12,90%	224.103
Total general	430	100,00%	962.934	124	100,00%	358.238

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Las entidades que se destacaron por la suscripción y ejecución de convenios en la vigencia 2013, fueron la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (56,9 %), Incoder (11%), Superintendencia de Notariado y Registro (10.7%), Centro de Memoria Histórica (8.5%) y el Departamento para la Prosperidad Social (6%). Y en la vigencia 2014, Superintendencia de Notariado con el 37.4%, Unidad de Víctimas 13%, Departamento para la Prosperidad Social 10.6% y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas 8.1%.

En la vigencia 2013, las principales entidades con las que se suscribieron convenios fueron las entidades territoriales (departamentales, distritales y municipales) con un total de 250 convenios, firmados principalmente por la UARIV (78%) Supernotariado y Registro (18,4%). Le siguen las entidades del orden nacional con 72 convenios suscritos, principalmente la UARIV (22%), Incoder (23,6%), Centro Nacional de Memoria Histórica (19,4%) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (7%). Esto se puede observar en la tabla 3.3 -7.

La firma de convenios y/o contratos interadministrativos evidencia un avance en la formalización de las relaciones interinstitucionales, que tienen como fin formular y ejecutar iniciativas de cooperación que contribuyan a la implementación de medidas de asistencia y atención a las

víctimas. Estos convenios permiten articular espacios de participación, con el fin de complementar entre entidades la experiencia técnica y administrativa, el impulso y desarrollo de programas, así como el apoyo y cooperación, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Para ello, se cuenta con partidas presupuestales de orden nacional y con donaciones para ser destinadas a la ejecución de distintas actividades en beneficio de la población víctima. En este sentido, es muy importante la firma de convenios con entidades del orden territorial, lo que implica la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad y beneficia de forma directa la atención a la población víctima.

Tabla 3.3 -8: Entidades destinatarias de convenios para la Atención, Asistencia y Reparación Integral de la Población Víctima.						
ENTIDADES CON LAS QUE SE FIRMARON CONVENIOS	2013			2014		
	NUMERO DE CONVENIOS	PARTICIPACION	VALOR TOTAL CONTRATO Y/O CONVENIO	NUMERO DE CONVENIOS	PARTICIPACION	VALOR TOTAL CONTRATO Y/O CONVENIO
CORPORACIONES	17	3,98%	14.369	3	2,42%	6.014
EMPRESA PÚBLICA	6	1,41%	3.276	0	0,00%	-
ENTIDADES DEPARTAMENTALES	18	4,22%	31.592	1	0,81%	-
ENTIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES	1	0,23%	4.606	0	0,00%	-
ENTIDADES DISTRITALES	2	0,47%	-	1	0,81%	-
ENTIDADES MUNICIPALES	229	53,63%	41.173	45	36,29%	-
ENTIDADES NACIONALES	72	16,86%	567.005	50	40,32%	234.798
FEDERACIONES	4	0,94%	39.611	0	0,00%	-
FUNDACIONES	19	4,45%	118.475	9	7,26%	15.334
ORGANIZACIONES INDIGENAS	3	0,70%	1.723	0	0,00%	-
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	24	5,15%	56.926	7	5,65%	97.056
ORGANIZACIONES SOCIALES	1	0,23%	659	1	0,81%	357
OTROS	19	4,45%	72.860	5	4,03%	3.922
UNIVERSIDADES	15	3,28%	10.658	2	1,61%	757
Total general	430	100,00%	960.760	124	100,00%	358.238

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Principales Entidades Responsables Del Sistema

En este aparte se detalla la información reportada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). En el anexo 3.3. -4, se reportan tablas con información detallada de plantas de personal remitida por entidades básicas para el desarrollo de la ley, de acuerdo con el reporte de cada entidad.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas

Mediante decreto 4802 de 2011, el Gobierno nacional creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad coordinadora del SNARIV, y principal ejecutora de la política pública dirigida a la población víctima. Esta entidad cuenta con 16 direcciones regionales, con un personal de planta de 810 funcionarios, de los cuales el 90,2% corresponden a cargos en provisionalidad, 6,4% corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción y 3,3% en carrera administrativa.

Tabla 3.3. -9: Planta de Personal UARIV. Cortes Semestrales 2012-2014									
UARIV	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012			2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	/12/2012	/12/2012	/12/2012	/12/2013	/12/2013	/12/2013	/06/2014	/06/2014	/06/2014
ASESOR	11	0	11	6	0	6	9	0	9
ASISTENCIAL	32	1	33	48	2	50	36	2	38
DIRECTIVO	19	15	34	7	18	25	21	20	41
EJECUTIVO	0	0	0	11	0	11	0	0	0
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	153	56	209	158	69	227	154	72	226
TÉCNICO	141	211	352	27	3	30	46	4	50
PROFESIONAL	42	2	44	153	310	463	139	307	446
TOTAL	398	285	683	410	402	812	405	405	810

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En la tabla 3.3. -9 se especifica la ocupación de la planta de la entidad para los cortes solicitados. Para 2013, la UARIV alcanzó 812 funcionarios con un costo de \$49.403 millones y en junio de 2014 este valor se ubicó en 810 funcionarios con un costo, a 30 de junio de 2014, de \$ 17.074 millones (tabla 3.3. -10). Por niveles de cargo, se encontró una distribución con corte a 30 de junio de 2014, así: 3% son del nivel directivo, 1% asesor, 28% profesional especializado, 56% profesional, 4% técnico y 6% asistencial.

La contratación de la entidad pasó de 1.426 contratos en la vigencia 2013 por un valor de \$ 34.145 millones, a 1.179 contratos con corte a 30 de junio de 2014, por un valor de \$ 49.144 millones. En materia de suscripción de convenios para 2013, la UARIV firmó 243 convenios, principalmente con entidades municipales (183) y departamentales (12). Con corte a junio de 2014, suscribió convenios con 16 entidades, principalmente con entidades nacionales (9) y organizaciones internacionales (2).

Tabla 3.3 -10: Costo de Planta de Personal UARIV por Niveles de Cargo. Cortes Semestrales 2012-2014. \$Millones.									
UARIV	COSTO DE LA PLANTA DE PERSONAL REPORTADO								
	2012			2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	/12/2012	/12/2012	/12/2012	/12/2013	/12/2013	/12/2013	/06/2014	/06/2014	/06/2014
ASESOR	390	-	390	922	-	922	455	-	455
ASISTENCIAL	309	12	321	1.607	61	1.668	364	22	386
DIRECTIVO	1.126	622	1.749	1.196	2.515	3.712	1.400	1.012	2.412
EJECUTIVO	-	-	-	1.826	-	1.826	-	-	-
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	5.388	1.711	7.100	15.108	5.305	20.413	5.034	1.887	6.922
TÉCNICO	1.653	2.530	4.183	975	110	1.084	602	54	656
PROFESIONAL	508	37	545	6.725	13.055	19.779	1.937	4.307	6.244
TOTAL	9.375	4.913	14.287	28.358	21.045	49.404	9.793	7.281	17.074

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En 2013, la UARIV ofreció 179 eventos de capacitación en las siguientes temáticas: Ruta de asistencia, atención y reparación integral a víctimas (54), Enfoque diferencial (47), Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (19). En lo corrido de 2014 se reportaron 807 eventos de capacitación, principalmente en las temáticas de Registro en Sistemas de Información (183), Ley 1448 y sus decretos reglamentarios (138) y Enfoque Psicosocial (78).

Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas (URT)

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, es una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Tiene por objeto prestar su servicio como órgano administrativo del Gobierno nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la ley 1448 de 2011, lo que apunta directamente al componente de Reparación Integral. Su estructura organizacional se estableció mediante Decreto 4801 de 2011. En las tablas 3.3. -11 y 3.3. -12se puede observar la evolución en términos de planta de personal y costos de la misma.

Se observa que para el año 2013 la planta de personal de la entidad ascendió a 466 funcionarios con un costo de \$24.468 millones. En lo corrido de 2014, se reportan 456 funcionarios con un costo de \$ 12.616 millones. Con corte a junio de 2014, el 77% de los funcionarios se encuentran en el nivel territorial y el restante 33% en el nivel central.

Tabla 3.3 -11: Planta de Personal UAE-GRTD - Cortes Semestrales 2012-2014 .									
UAE-GRTD	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012			2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	/12/2012	/12/2012	/12/2012	/12/2013	/12/2013	/12/2013	/06/2014	/06/2014	/06/2014
ASESOR	4	0	4	5	0	5	4		4
ASISTENCIAL	8	43	51	8	56	64	8	55	63
DIRECTIVO	8	14	22	8	17	25	9	16	25
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	60	171	231	62	200	262	61	199	260
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	13	20	33	14	33	47	15	35	50
TÉCNICO	7	26	33	7	43	50	8	46	54
TOTAL	100	274	374	104	349	453	105	351	456

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Esta entidad cuenta con 16 direcciones territoriales³⁵ con un personal de planta de 351 funcionarios de los cuales el 5% corresponde a cargos de libre nombramiento y remoción y 95% a cargos en provisionalidad.

Tabla 3.3 -12: Costo de Planta de Personal UAE-GRTD por niveles de cargo. Cortes Semestrales 2012-2014. \$ Millones									
UAE-GRTD	COSTO DE LA PLANTA DE PERSONAL REPORTADO								
	2012			2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	/12/2012	/12/2012	/12/2012	/12/2013	/12/2013	/12/2013	/06/2014	/06/2014	/06/2014
ASESOR	359	-	359	270	-	270	83	-	83
ASISTENCIAL	123	340	462	432	3.025	3.457	221	1.522	1.743
DIRECTIVO	970	972	1.942	432	918	1.350	249	443	692
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2.140	4.260	6.399	3.349	10.748	14.097	1.688	5.533	7.221
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	158	316	474	756	1.836	2.593	415	968	1.383
TÉCNICO	100	191	292	378	2.323	2.701	221	1.273	1.494
TOTAL	3.850	6.079	9.929	5.617	18.850	24.468	2.877	9.739	12.616

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

En cuanto al proceso de contratación para el año 2013, fue de 250 contratos en el nivel central y 654 en el nivel territorial, con un presupuesto de \$7.831 millones y \$ 13.545 millones, respectivamente. En lo corrido del 2014, el valor de la contratación ha alcanzado \$68.333 millones a nivel central y \$ 71.976 a nivel territorial.

³⁵ Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Para el año 2013, la entidad ha recibido 25 capacitaciones en temáticas como Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y Enfoque Diferencial. Con corte a junio de 2014 han realizado 18 eventos de capacitación, principalmente en las temáticas de Restitución de Tierras, Justicia Transicional y Enfoque Psicosocial. La capacitación ofrecida se enfoca hacia la temática especificada anteriormente.

En materia de suscripción de convenios, la entidad firmó 6 convenios en 2013 y 10 con corte a junio 30 de 2014, principalmente con entidades nacionales y distritales.

3.4 Coordinación Nación-territorio

En materia de coordinación Nación-territorio, la Corte Constitucional, mediante Auto 099 de mayo de 2013, identificó que el tránsito de las nuevas responsabilidades para las entidades territoriales en el marco de la Ley 1448 de 2011 no se ha ejecutado con la rapidez necesaria para su debida adecuación, teniendo en cuenta las capacidades técnicas, administrativas y financieras requeridas para asumirlas eficientemente. Por lo tanto, la Corte ordenó a la UARIV que para el nuevo esquema de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, determine la adopción del sistema de corresponsabilidad que, bajo los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, a su vez confluya en una metodología, protocolo o mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles del Gobierno.

En el informe institucional al Congreso de la República presentado en agosto de 2013, los organismos de control hicieron un llamado al sistema (SNARIV) en su conjunto, pues se encontró que existen entidades del orden central que aún no cumplen satisfactoriamente sus responsabilidades legales. El nivel territorial presentó rezagos en la debida implementación de la Ley de Víctimas, en buena medida por la falta de recursos –especialmente presupuestales– desde el nivel central.

Si bien en capítulos subsiguientes del presente informe la CSML presentará un diagnóstico territorial -luego de las visitas a terreno realizadas por los miembros de la Comisión-, el presente acápite pretende presentar un panorama general acerca de la coordinación entre la Nación y el territorio respecto a la implementación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En respuesta con fecha 12 de junio de 2014 enviada vía correo electrónico por la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV³⁶, se constató que se han adelantado acciones tendientes a la inclusión en el sistema de corresponsabilidad del enfoque diferencial y de las garantías de derechos para los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos, a los grupos étnicos mediante el trabajo realizado por el Equipo Interinstitucional de esa Dirección, donde además

³⁶ En respuesta a un requerimiento de información de visita administrativa realizada el 30 de mayo de 2014 por la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados, sobre la adopción e implementación del sistema de corresponsabilidad.

se informa que se han realizado ajustes en los instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación y Mecanismo de Gestión de Proyectos para los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Pueblo Rom.

Sin embargo, preocupa a la CSML la información que se entrega indicando que a la fecha de la visita de la Procuraduría no se había expedido ni adoptado el sistema de corresponsabilidad, tal como lo exige la normatividad. Se concluye que la puesta en marcha de procesos como la socialización y difusión sobre los derechos de los sujetos de especial protección constitucional -para el acceso a la debida información- tanto para las comunidades étnicas como para las entidades territoriales se encuentra, en este caso, aún en fase de diseño.

Por otra parte, aunque se informa de i) la inclusión del enfoque diferencial étnico en el RUSICST³⁷, ii) criterios de priorización para la cofinanciación de proyectos de inversión en los Planes de Acción Territorial, y iii) la capacitación técnica a comunidades indígenas en formulación de proyectos -donde se identificó la importancia de abordar temas de identidad, cultura y pertenencia propias, así como de proyectos productivos incluyendo productos tradicionales-, resulta preocupante que el documento técnico general del sistema de corresponsabilidad aún esté en etapa de estos ajustes inclusive hasta el segundo semestre de 2014.

De cara a la elaboración del presente informe, en el seguimiento preventivo que inició la CSML a través de la Procuraduría³⁸, se requirió igualmente al Ministerio del Interior, a la UARIV, al DPS y a las gobernaciones del Valle del Cauca, Antioquia y Norte de Santander acerca del sistema de corresponsabilidad y en general la manera como se ha trabajado este tema. Para el desarrollo de este seguimiento, se diseñaron tablas en formato Excel con los temas arriba aludidos, adjuntas en CD al oficio respectivo proyectado para cada entidad requerida.

Al Ministerio del Interior³⁹ se le solicitó información sobre i) el apoyo técnico al ente territorial para elaborar el Plan Integral de Prevención y Protección (PIPP), la agenda temática, grado de apropiación de los instrumentos dados para la elaboración de dicho plan y dificultades; ii) informes de riesgo de cada departamento elevados a alertas tempranas por la CIAT y sesiones del CTJT en las que se ha abordado la elaboración del PIPP; iii) acciones de articulación y resultados con la UARIV para la inclusión de procesos de retorno y reubicación en los PIPP del Departamento.

A la UARIV⁴⁰ se le solicitó información respecto a i) asesoría y acompañamiento para la formulación del Plan de Acción Territorial (PAT) y el Plan de Contingencia, agenda temática,

³⁷ Instrumento técnico indispensable en seguimiento y evaluación al Sistema de Corresponsabilidad que sea adoptado.

³⁸ Actuación a cargo de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados.

³⁹ Procuraduría General de la Nación, oficio SIAF No. 109539 del dos de abril de 2014 dirigido al Ministro del Interior.

⁴⁰ Procuraduría General de la Nación, oficio SIAF No. 110273 del cuatro de abril de 2014 dirigido a la Directora Nacional de la UARIV.

grado de apropiación de los instrumentos para la elaboración de dichos planes y dificultades expresadas por la entidad territorial y por la UARIV; ii) acciones concretas para asegurar la participación efectiva de las víctimas en cada ente territorial, dificultades expresadas por la representación de víctimas y por la UARIV para hacer efectiva dicha participación, resultados de esa participación en la formulación del protocolo de participación de víctimas; iii) existencia de un sistema de información de la población víctima del conflicto armado por hecho victimizante y enfoque diferencial y clasificación de los municipios receptores y expulsores de población víctima del desplazamiento forzado; y iv) información sobre el “índice de capacidad institucional”⁴¹, trabajo en conjunto con cada gobernación para abordar el tema y resultados a la fecha.

Al DPS⁴² se le requirió sobre i) programas, estrategias y proyectos que benefician a la población víctima del conflicto armado residente en Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander, metodología de ingreso de los entes territoriales a esta oferta, criterios de focalización de los entes territoriales a nivel nacional, municipios del departamento focalizados para el Programa Familias en su Tierra (FST), en cuáles está operando, el sistema de corresponsabilidad para su operatividad en el municipio respectivo y dificultades expresadas por el DPS y por el ente territorial para la operatividad del programa.

Finalmente, a las tres gobernaciones arriba mencionadas⁴³ se les requirió acerca de los asuntos indagados al Ministerio del Interior, UARIV y DPS.

Mediante oficio del 11 de abril de 2014 se recibió respuesta del Ministerio del Interior, el 22 y 23 de abril se recibió la respuesta del DPS, el 24 de abril la gobernación de Norte de Santander, el 29 de abril la gobernación de Valle del Cauca, y el 30 de abril la gobernación de Antioquia. La UARIV dio respuesta al requerimiento después de casi dos meses a la fecha de recibido el mismo en dicha entidad.

Según lo reportado, la CSML observa que en las gobernaciones de Norte de Santander y Antioquia resulta importante el trabajo de unos encuentros regionales con el apoyo técnico del Ministerio del Interior y la asistencia de la UARIV. No obstante, persisten las dificultades y carencias de tipo técnico, administrativo y presupuestal para la participación de la institucionalidad encargada en los territorios y los representantes de las víctimas, así como la inexistencia de un protocolo que oriente y permita el acompañamiento y posterior

⁴¹ El ICI comprende la capacidad administrativa, técnica y presupuestal de las entidades territoriales para el desarrollo de sus competencias, según el “Documento técnico de consulta. Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial”. Mininterior, Minjusticia, Minhacienda, DNP, DPS, UARIV. Agosto 21 de 2013. www.mininterior.gov.co/sites/default/files/.../sc_documentoconsulta.pdf

⁴² Procuraduría General de la Nación, oficio SIAF No. 110273 del 4 de abril de 2014 dirigido al Director Nacional del DPS.

⁴³ Procuraduría General de la Nación, oficios SIAF No. 110273 del 4 de abril de 2014 dirigidos a los Gobernadores de Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander.

implementación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT), integral de prevención y protección y de contingencia, respectivamente.⁴⁴

Hay carencia en el territorio de la apropiación de los instrumentos que permitan el avance de la consolidación de la política pública y las medidas para la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado. En Norte de Santander, según lo reportado por la UARIV falta ajustar el PAT como un instrumento de planeación que aborde de manera transversal la participación efectiva de las víctimas hacia las medidas de verdad y justicia, satisfacción y garantías de no repetición.

Así mismo, en la gobernación de Antioquia perciben que requieren de la oferta de las entidades a nivel nacional para la atención a las víctimas de manera contextualizada para cada región y la UARIV, por su parte ve en la falta de estabilidad laboral de los enlaces de víctimas las dificultades para que exista mayor compromiso y adecuada articulación, gestión y consolidación en la apropiación de los instrumentos para la atención de las víctimas en los territorios.⁴⁵

El caso del Valle del Cauca también refleja tales dificultades, siendo muy limitada la información por parte de la gobernación, al no reportar a la Procuraduría información respecto al Ministerio del Interior y la CIAT. Igualmente, se observa una dilación en los procesos de formulación del PIPP departamental. En cuanto al PAT y el Plan de Contingencia, no se informó sobre los procesos de formulación, participación de las víctimas, ajustes y aprobación, aunque afirma tenerlos. Se informa que la UARIV únicamente brindó a la gobernación un documento guía del DNP para la formulación y ajustes al PAT.⁴⁶ Por último, la gobernación del Valle del Cauca y la UARIV no han desarrollado el tema de la identificación del índice de capacidad institucional de la región.⁴⁷

No obstante, en la respuesta de la UARIV respecto a la Gobernación del Valle, la realización de una agenda temática del 8 al 12 de junio de 2013 para los ajustes al PAT de esa vigencia contrasta con lo enunciado por la entidad territorial y evidencia las dificultades detectadas por la UARIV en la puesta en marcha de los procesos de caracterización de la población víctima del conflicto armado, planeación técnica, administrativa y presupuestal para el desarrollo de los componentes de la política pública, la articulación intra e interinstitucional, planes de

⁴⁴ Respuestas de las Gobernaciones de Norte de Santander oficio SIAF N° 133686 del 24 de abril de 2014 y Antioquia oficio SIAF N° 150826 del 8 de mayo de 2014 dadas mediante las tablas diseñadas por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, Procuraduría General de la Nación.

⁴⁵ Respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UAEARIV – Oficio 20147207898041 de fecha 27/05/2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación.

⁴⁶ Respuesta de la Gobernación de Valle del Cauca oficio N° 143938 del 5 de mayo de 2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, Procuraduría General de la Nación.

⁴⁷ *Ibíd.*

mejoramiento, lo cual se refleja además en el desconocimiento que tienen de los indicadores del goce efectivo de derechos.⁴⁸

Respecto a la CIAT, el Ministerio del Interior expresa que hay un Informe de Riesgo de Miranda (Cauca), uno de Florida y Pradera (Valle del Cauca) y tres Notas de Seguimiento, una para el municipio de El Dovio (Cauca) y dos para Buenaventura⁴⁹, distrito que desde el año 2012 fue identificado y focalizado a nivel nacional por el Ministerio del Interior y la UARIV para la formulación de los PIPP.

Desde el nivel nacional, si bien el Ministerio del Interior y la UARIV han ejecutado una metodología de capacitación y de formulación de instrumentos dirigidos a los entes territoriales para la construcción de los planes de acción territorial, de contingencia y de los planes integrales de prevención y protección -para lo cual identificaron y focalizaron en el año 2012 los municipios a asistir técnicamente-, ello no se ve reflejado en la formulación de planes idóneos; estos requieren de continuidad en la asistencia y acompañamiento técnico desde el nivel central para su debida reformulación e implementación. Se evidencia lo anterior en los precarios resultados de la política pública en el territorio: baja gestión de los comités territoriales para la justicia transicional (CTJT), la reducida constitución de subcomités técnicos a su interior; la baja o nula formulación de los planes de prevención y protección, y de planes de contingencia.⁵⁰

Es así como, según respuesta de la UARIV, a la fecha aún se encuentran los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander sin acuerdo firmado con los municipios que serían priorizados para la asistencia técnica por parte del Ministerio del Interior a efectos de formular los Planes Integrales de Prevención con la inclusión de procesos de retornos y reubicación; en el caso de Antioquia, aún se está en un período de recolección de insumos para su formulación e implementación, de ahí que en la respuesta de la gobernación no se reporte información de acciones y resultados concretos y de la aprobación de este Plan Integral de Prevención y Protección.⁵¹

Frente al requerimiento efectuado por parte de la Procuraduría a la UARIV el día 2 de abril de 2014 con número SIAF 110273, se recibió respuesta en oficio con No. de radicado de dicha entidad 20147207898041 con fecha 27 de mayo de 2014 (dos meses después de efectuada la solicitud), el cual fue remitido a través de medio electrónico. Sobre lo solicitado se informa que no fueron diligenciadas las preguntas relacionadas con el índice de capacidad institucional,

⁴⁸ Respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UAEARIV – Oficio 20147207898041 de fecha 27/05/2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación

⁴⁹ Respuesta del Ministerio del Interior oficio SIAF N° 124616 del 11 de abril de 2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación.

⁵⁰ *Ibíd.* Tabla MINISTERIO DEL INTERIOR/GOBNTESDER-GOBVALLE-GOBANTIOQUIA.

⁵¹ Respuesta de la UARIV – Oficio 20147207898041 de fecha 27/05/2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación.

argumentando dicha situación en el artículo 248, numeral 2 del decreto 4800 de 2011. Es preciso aclarar sobre ello que este artículo desarrolla *“las funciones en materia de coordinación del sistema a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*. En su numeral 2 señala como función, *“En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adoptar el índice de capacidad territorial, con base en los indicadores de capacidad fiscal, administrativa e institucional, índice de necesidades básicas insatisfechas, índice de presión y las necesidades particulares de la entidad territorial, en relación con la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Este índice de capacidad territorial será calculado anualmente, al tiempo que será comunicado a las entidades e instancias de articulación territoriales.”*

Ahora bien, la entidad no resuelve el interrogante frente a la gestión institucional realizada en relación con el artículo 258 del Decreto 4800 de 2011, siendo esta una de las herramientas para dar inicio a la implementación de la articulación Nación-territorio, en el marco del sistema de corresponsabilidad. El artículo 258 señala: *“De la estrategia de acompañamiento. La estrategia de acompañamiento de las entidades nacionales a las territoriales, que deberá diseñar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tendrá el objetivo de asistir, acompañar permanentemente y apoyar a las entidades territoriales, para el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y presupuestales, para el diseño de planes programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.”* (Subrayado fuera del texto).

Sobre lo expuesto por parte de la UARIV, cabe destacar lo siguiente:

Se formuló el índice de capacidad territorial en el año 2013 para los departamentos que hacen parte de esta muestra, por el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior y UARIV, el cual se socializó a dichas entidades territoriales a finales del año 2013⁵² según respuesta de la UARIV. Sin embargo en las respuestas emitidas por las entidades territoriales Norte de Santander y Valle, no se mencionó el recibo y análisis de este instrumento para generar las adecuaciones técnicas, administrativas y presupuestales que permitan superar las debilidades que se encuentran para la debida implementación de la política pública con eficiencia y eficacia. Cabe preguntarse al respecto ¿cuál ha sido el mecanismo y metodología implementada para la adopción del índice de capacidad territorial por parte de las entidades territoriales de Valle y Norte de Santander, para la toma de decisiones frente a la adecuación institucional en lo inherente al fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y presupuestales? El departamento de Antioquia a pesar de hacer referencia al índice de capacidad territorial en su respuesta, formula como dificultad que este índice lo adopta el DNP y la UARIV, a lo cual se infiere que en el proceso técnico de formulación del índice de capacidad

⁵²“.... el índice de capacidad territorial 2013, el cual fue socializado y entregado, en medio magnético CD a los municipios de los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Valle, que participaron en las jornadas de asistencia técnica del sistema integrado de seguimiento y evaluación que se llevaron a cabo en las ciudades de Medellín, el día 2 de diciembre de 2013, en Cúcuta el 28 y 29 de noviembre de 2013 y en Cali el 25 y 26 de noviembre de 2013.” En respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UAEARIV – Oficio 20147207898041 de fecha 27/05/2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación.

territorial, no existe participación alguna de la entidad territorial en el proceso de su construcción.⁵³

Respecto a la participación de las víctimas, la UARIV informa sobre la implementación de los espacios transitorios para la interlocución y hacer efectiva la participación de víctimas con organizaciones de víctimas (OVs) y organizaciones defensoras de derechos de las víctimas (ODVs), promoviendo su inscripción ante el Ministerio Público y para ello asesoró a las personerías, aunque sólo las menciona así en el caso del departamento de Norte de Santander; en el Valle del Cauca expone la falta de actualización en la inscripción de las OVs y ODVs e igualmente en Antioquia, por ello las nombra en el nivel transitorio para su participación en el marco de dos acciones concretas, fundamentalmente la socialización de la Resolución 0388 para la construcción del Protocolo de Participación y la promoción, asesoría y acompañamiento en principio para la inscripción y posteriormente la elección e instalación de las Mesas Municipales y Departamentales de Participación, contando con la Defensoría del Pueblo, entes gubernamentales, ONG's y comunidad internacional, aunque menciona como dificultad en el Valle del Cauca la no participación de la Defensoría del Pueblo como garantía del proceso y algunas personerías y entes territoriales como apoyos para las convocatorias e información de los eventos.

Es de anotar que en los departamentos muestra –Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander- se denotan circunstancias comunes, como la falta de compromiso por parte de algunas personerías y entidades territoriales, que se traduce en carencias de apropiación de la Resolución 0388, apoyo logístico, técnico y presupuestal para la sostenibilidad de las mesas de participación o desconocimiento de los criterios de subsidiariedad o concurrencia para garantizar su efectividad. Las condiciones de seguridad y orden público también han dificultado los procesos de acompañamiento y como en el caso de Norte de Santander que el ejercicio para la elección e instalación de las mesas municipales y departamental se dio en medio del paro agrario desarrollado en gran parte de ese territorio.

Resulta inquietante la no exposición en la respuesta de la UARIV de las dificultades en los departamentos de Valle del Cauca y Antioquia, del cual tampoco se identifican resultados y observaciones. Por tanto, ¿cuál es el conocimiento para su manejo por parte de la UARIV de la percepción y lo experimentado por las víctimas en los territorios?, ¿cuál es el plan de mejoramiento que tienen previsto para los siguientes aspectos mencionados ya sea en la identificación de lo expresado por las víctimas o al interior de la UARIV respecto a: i) el impulso de la organización, inscripción y participación de las víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, ii) la organización y participación con enfoque diferencial étnico iii) los mecanismos para la comprensión de las entidades del SNARIV de que la participación de víctimas debe darse efectivamente en el diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos para afianzar los espacios institucionales en pro de la oferta a las

⁵³ Respuesta Gobernación de Antioquia oficio SIAF N° 150826 del 8 de mayo de 2014. Tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación. GOBANTIOQUIA-UAEARIV-IND CAP INST

víctimas, iv) la construcción de estrategias de comunicación que conlleven ejercicios proactivos y deliberativos entre la UARIV y entidades competentes y las mesas de participación para que éstas sientan de manera real que sus propuestas son tenidas en cuenta, porque en el caso de Norte de Santander, según la respuesta de la UARIV, en el ítem de las dificultades expresadas por las víctimas se lee: “las propuestas no se ven en el documento”, “no se discutió el protocolo, se socializo” y en el caso del Valle del Cauca, qué implementación han dado a la matriz diligenciada y enunciada como “parte constitutiva de los documentos base del Protocolo”?⁵⁴

En cuanto a las respuestas de las gobernaciones, en el tema de participación de víctimas, la CSML confirma la percepción de inseguridad por parte de los representantes de víctimas, quienes manifestaron ante la Procuraduría que existe falta de formación y compromiso de funcionarios a nivel municipal a cargo de la atención y orientación a las víctimas, falta de claridad por parte de las administraciones municipales frente a los recursos destinados para proyectos de víctimas, la implementación de los PAT municipales y departamentales, la operatividad de los CTJT y la coordinación con el orden nacional.⁵⁵

Si bien los encuentros regionales con representantes de las víctimas en Norte de Santander y Antioquia sirvieron de diálogo entre la institucionalidad y las víctimas, no se identifican ejercicios de retroalimentación entre los entes y los representantes de víctimas y que sean tomadas en cuenta sus observaciones o propuestas.

La CSML quedará atenta al desarrollo y el impacto -en términos de política pública- que tendrá la implementación de la denominada “Estrategia territorial del SNARIV”, por medio de la cual los diez subcomités técnicos del nivel nacional sesionarán de manera ampliada en los comités de justicia transicional de algunas regiones del país, con el fin de presentar los lineamientos de política que han sido diseñados, así como dar directrices sobre cómo articular los PATs con dichos lineamientos. Esta estrategia es un acierto del nivel central que se espera fortalezca las carencias identificadas por la Comisión en materia de coordinación Nación-territorio.

3.5 El enfoque de género como eje transversal de la política pública para las víctimas del conflicto armado

En relación con el enfoque diferencial de género, la UARIV informó a la CSML que en el año 2012 se creó en esta entidad el “Grupo de Mujeres y Género” mediante Resolución 2043 de

⁵⁴Respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UAEARIV – Oficio 20147207898041 de fecha 27/05/2014 dada mediante la tabla diseñada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado, Procuraduría General de la Nación.

⁵⁵ Respuestas de las Gobernaciones de Norte de Santander oficio SIAF N° 133686 del 24 de abril de 2014, Antioquia oficio SIAF N° 150826 del 8 de mayo de 2014 y Valle del Cauca oficio SIAF N° 143938 del 5 de mayo de 2014, dadas mediante las tablas diseñadas por la Procuraduría Delegada para Apoyo a Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, Procuraduría General de la Nación.

2012. Este grupo está encargado de trabajar en la visibilización de las afectaciones e implementación de los derechos de las mujeres y las personas con diversidad sexual, en todo el proceso de la política pública de atención, asistencia y reparación integral.

En materia de declaración y registro, se informó que existen 6.073.453 personas incluidas en el RUV (corte a 31 de enero de 2014), de las cuales el 49,6% (3.009.048) son mujeres; 562 personas son reconocidas como población víctima LGBTI; y 44.966 declarantes no informan o definen su género. El hecho victimizante de mayor incidencia tanto en mujeres como en población LGBTI es desplazamiento forzado. No obstante, de las víctimas registradas por delitos contra la libertad e integridad sexual (3.931) el 86% son mujeres (3.375) y el 14% hombres (431). En conexión a su pertenencia étnica, 294 mujeres afrocolombianas han sido víctimas de violencia sexual.

En lo que respecta al componente de atención y asistencia, se tuvo conocimiento de que el grupo de Mujer y Género ha venido incorporando pautas en los procesos de construcción de la ruta de asistencia y reparación a las víctimas. Su implementación se adelantará en las ciudades de Pasto, Cartagena, Apartadó y Quibdó. No obstante, la CSML no conoce las fechas exactas de dicho proceso. De igual forma, se conoció que gracias a una consultoría apoyada por ONU Mujeres, se presentaron recomendaciones específicas para la incorporación del enfoque de género en varios instrumentos y herramientas de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, así como recomendaciones técnicas en Ayuda Humanitaria de Emergencia⁵⁶.

Por otra parte, en cuanto al componente de prevención y protección, el grupo de Mujer y Género ha incidido en la adopción de medidas colectivas de protección con las organizaciones de mujeres, mediante el trabajo mancomunado entre la UARIV y la UNP, en los espacios de valoración del riesgo (Grupo de Valoración Preliminar -GVP-) y asignación de medidas de protección de acuerdo con la ponderación extraordinaria o extrema del mismo (Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM-).

Igualmente, el aludido Grupo acompaña y participa en la formulación del Programa de Garantías de Mujeres, diseñado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el fin de crear un instrumento de política que desarrolle las acciones y estrategias para la protección integral de las mujeres defensoras de derechos humanos y mujeres lideresas, expuestas a la violación sistemática de sus derechos fundamentales. La UARIV adujo participar en otras instancias del SNARIV, como lo es en la *“Estrategia interinstitucional de lucha contra la impunidad y atención integral a las víctimas de la violencia basada en género en el marco del conflicto armado con énfasis en víctimas de violencia sexual”*; y la implementación de estrategias grupales de recuperación emocional diseñadas para mujeres que han sido víctimas del delito contra la libertad e integridad sexual.

⁵⁶ Respuesta UARIV a requerimiento de la CSML de fecha 5 de abril de 2014.

En materia de reparación individual, la UARIV emitió en abril de 2013 la Resolución 0223, en la cual puntualiza doce (12) criterios de gradualidad y progresividad para iniciar la Ruta de Reparación Individual; dentro de estos criterios, cuatro (4) contienen el enfoque de género. En la tabla 3.5 -1 se relacionan.

La UARIV indicó que se han elaborado 189.378 planes de reparación individual en total – con corte a 31 de marzo de 2014 -, de los cuales el 62% (117.646) fueron realizados a mujeres. El hecho victimizante de mayor incidencia por el cual se formularon dichos planes a mujeres fue homicidio (91.325), y el segundo hecho victimizante de mayor incidencia fue desaparición forzada (15.014). En cuanto a los delitos contra la libertad y la integridad sexual, se reportaron 367 planes formulados en casos de mujeres víctimas de este delito.

Tabla 3.5 -1 Criterios de Priorización de la Ruta

Criterios de Priorización de la Ruta de Reparación Individual con Enfoque de Género
1. Víctimas con jefatura del hogar que ha sido asumida de manera exclusiva por una mujer madre de familia, tenga a cargo dos o más niños, niñas y adolescentes, y cuyo puntaje en el SISBEN no supere los 63 puntos (verificados en el momento de la entrega de la indemnización).
2. Víctimas con jefatura del hogar que ha sido asumida de manera exclusiva por una mujer madre de familia que tenga a cargo una o más personas con discapacidad o enfermedad terminal.
3. Víctimas de violación sexual.
4. Víctimas del conflicto armado interno que pertenezcan o tengan orientación o identidad sexual diversa, o LGBTI.

Fuente: CSML, con base en respuesta de la UAERIV No. 2014720576931 (05/04/2014).

La UARIV, a través del convenio de asociación 1305 de 2013 con la Fundación Panamericana para el Desarrollo -FUPAD-, atendió durante la vigencia 2013, a 797 mujeres víctimas en atención psicosocial por violencia sexual. Así mismo, trabaja adicionalmente con cuatro organizaciones de la sociedad civil (SISMA Mujer, Iniciativas de Mujeres por la Paz, Ruta Pacífica de Mujeres y Casa de la Mujer) en los departamentos de Tolima, Bolívar, Nariño, Norte de Santander, Magdalena, Cauca, Córdoba, Magdalena Medio, Chocó y Putumayo.

Con respecto al componente de fortalecimiento a la participación de las mujeres en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, la UARIV elaboró el Protocolo de Participación amparado bajo la Resolución 0388 de 2013, el cual crea los espacios de participación como lo son las Mesas de Víctimas, y cuyo criterio de paridad ha enriquecido el proceso de participación. Adicionalmente, se hace mención de que cada una de estas Mesas tiene conformado al interior un Comité Temático de Mujeres. De acuerdo a las cifras de septiembre y diciembre de 2013, se eligieron aproximadamente 300 mujeres en las mesas departamentales y 27 mujeres en la mesa nacional.

Adicionalmente, se conoció que la UARIV adelanta dos proyectos de participación con el apoyo de varias organizaciones sin ánimo de lucro (OIM, AECID, CHECHI, Fundación Círculos de Apoyo, Corporación Sigue Mis Pasos y MAPP-OEA) denominados “*Fortalecimiento de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, con énfasis en Mujeres Víctimas de Violencia Sexual*” y “*Fortalecimiento de la participación de las mujeres representantes de las mesas de participación de los Departamentos del Valle del Cauca y Antioquia*”.

Con respecto a la inclusión del enfoque de diversidad sexual, se conoció que a partir del año 2013 la UARIV, junto con el apoyo técnico y financiero de la OIM, viene desarrollando una estrategia de acercamiento a la problemática de diversidad sexual, con el objetivo de eliminar los cuellos de botella y/o barreras que se presentan a la hora de acceder de manera efectiva a la política pública de atención, asistencia y reparación integral por parte de población víctima sexualmente diversa. En el marco de este trabajo mancomunado, se llevaron a cabo dos (2) encuentros, el primero de ellos en Bogotá (Nacional) y el segundo en Pasto (Regional).

Finalmente, en materia de reparaciones colectivas, el Grupo de Mujeres y Género de la UARIV ha trabajado en la incorporación del enfoque de género y mujeres en la *Ruta de Reparación Colectiva*. Para esto, ha realizado diferentes actividades en cuanto a la identificación, alistamiento, conformación de comités (Comités de Impulso y Tejedoras⁵⁷), caracterizaciones del daño y el diseño de los planes de reparaciones colectivas a que hubiere lugar.

A continuación se presenta el estado actual de algunos de los procesos de reparación colectiva que se adelantan con Organizaciones de Mujeres, conforme a información brindada por la UARIV: i) en el municipio de Zulia, Norte de Santander, ya fue aprobado el Plan de Reparación Colectiva de *ANMUCIC El Zulia*, por parte del CTJT; ii) en 7 Municipios del Magdalena Medio, la organización femenina popular (OFP) ya presentó el Plan de Reparación Colectiva, el cual fue aprobado por el CTJT; asimismo, se inició la implementación del componente de duelos colectivos contemplado en la estrategia *Entrelazando*; iii) en 15 municipios de Montes de María, la Red de Mujeres “Narrar para Vivir”, ya cuenta con el Plan de Reparación Colectiva, cuya aprobación está pendiente por parte de los CTJT de Bolívar y Sucre; iv) la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC), realizó el proceso de diagnóstico del daño en 22 departamentos, y una jornada en Guatemala con mujeres que se encuentran en el exilio; y v) la Liga de Mujeres Desplazadas adelantó su proceso en cuatro municipios de Bolívar, con la conformación del comité de impulso, y ya se tiene construido el cronograma para realizar el diagnóstico del daño.

La CSML celebra la creación del grupo de mujeres y género como una dependencia autónoma de la UARIV, visibilizando la importancia del enfoque de género en el diseño e implementación de la política pública para las víctimas del conflicto armado. Del mismo modo, se resalta la labor llevada a cabo por esta entidad en los distintos componentes de la política pública. Con todo,

⁵⁷ Las tejedoras y tejedores se enmarcan en la estrategia para la reconstrucción del tejido social denominada *Entrelazando*. Su fin último, es la reconstrucción del tejido social y la supresión de las nociones de pérdida o menoscabo asociadas a la condición de género. La participación de las mujeres es requisito, aunque promueve la inclusión de todos los grupos de la población.

no obtuvo la CSML información concreta respecto a la apropiación que tienen los entes territoriales en la misma materia, de manera que se vean reflejadas las mujeres en todos los PATs.

4. Asistencia y Atención

4.1 Registro Único de Víctimas

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, las víctimas que no hacen parte de ningún registro oficial existente con anterioridad a la expedición de la misma, deben dirigirse ante cualquier oficina del Ministerio Público para rendir la declaración diligenciando el Formulario Único de Declaración (FUD). Con posterioridad, el Ministerio Público hace seguimiento al proceso de toma de declaración tanto para víctimas individuales, como para sujetos colectivos, así como al proceso de valoración de inclusión o no inclusión y a la notificación de la decisión mediante acto administrativo por parte de la UARIV.

En el presente informe, en un ejercicio mixto de seguimiento desde los niveles nacional y regional, la Comisión no pretende demostrar que el represamiento en las valoraciones - una de las mayores dificultades presentadas a lo largo de 2012 y parte de 2013 - se ha superado totalmente, pues no se puede afirmar que no existe ningún rezago al día de hoy; sin embargo, sí pretende dejar en evidencia que la mayor dificultad, en la actualidad, se está presentando durante el proceso de notificación de la decisión a la víctima/hogar declarante.

4.1.1 Seguimiento a la valoración y notificación de solicitudes del FUD – Nivel Nacional

Según informe de la UARIV con corte a fecha 30 de abril de 2014, desde enero de 2012, esta entidad recibió un total de 515.952 declaraciones o solicitudes de inscripción en el RUV.

**Tabla 4 -1 Solicitudes de inscripción en el RUV
recibidas en el marco de la Ley 1448 de 2011**

2012	2013	2014	Total
100.261	317.063	98.628	515.952

Fuente: UARIV

De las 515.952 recibidas, 422.021 resultaron incluidas; 92.052 no incluidas y 1.879 se encontraban en proceso de valoración.

Tabla 4 - 2 Solicitudes de inscripción en el RUV en el marco de la Ley 1448 de 2011

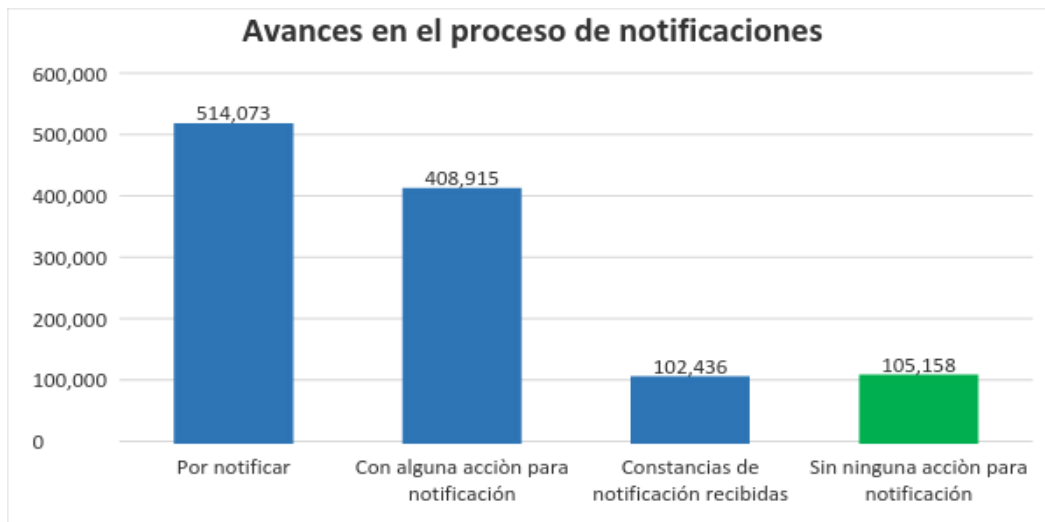
Descripción	Número	%
Incluidas	422.021	81.8
No Incluidas	92.052	17.8
En estado de valoración	1.879	0.4
Total	515.952	100

Fuente: UARIV

Teniendo en cuenta lo anterior y, partiendo del precepto que toda decisión que afecte los intereses de los ciudadanos debe ser informada y notificada debidamente por la administración, el universo de solicitudes a notificar, a las cuales la UARIV previamente definió su situación (ya valoró), corresponde a 514.073 solicitudes recibidas desde el 1 de enero de 2012 al 30 de abril de 2014 (Número de Incluidas más número de no incluidas). Al respecto, en los datos entregados por esa entidad, se encontró que solo se adelantó alguna acción frente a 408.915 (79.5%) de las solicitudes recibidas y valoradas, de las cuales solo se han enviado 306.479 citaciones para surtir procesos de notificación y, únicamente, se han recibido 102.436 constancias de notificación, quedando por fuera de cualquier acción la cifra de 105.158 solicitudes, que corresponden al 20,55% del universo valorado que requiere ser notificado.

Cabe señalar que se constató que de las 102.436 constancias de notificación recibidas, 18.851 fueron a través de aviso o edicto (18.5%) y 83.485 se notificaron de manera personal (81.5%).

Grafico 4 -1



Fuente: UARIV

Ahora bien, es importante resaltar que de las 306.479 citaciones enviadas para surtir procesos de notificación, la UARIV manifiesta no tener conocimiento del “estado” de cerca de 102.288 notificaciones, hecho que ampliaría el número de víctimas que, presuntamente, estarían en riesgo de no recibir medidas de atención, asistencia y reparación integral a falta de conocer la decisión.

Tabla 4 – 3: Proceso de notificación

Descripción	Número	Porcentaje
Citaciones enviadas para surtir el proceso de notificación	306.479	100
En proceso de consolidación de información	204.191	66.6
Sin conocimiento de su resultado	102.288	33.4

Fuente: UARIV

Respecto a este punto, la UARIV manifestó⁵⁸ que durante el proceso de notificación, una de las grandes dificultades es que *“las víctimas pierden interés en notificarse (...) teniendo en cuenta que tan pronto se surte el proceso de valoración, se refleja en el Registro Único de Víctimas (RUV) la decisión adoptada, con lo cual se activan las medidas de asistencia y atención a que tengan derecho las víctimas y estas son recibidas por los beneficiarios sin que el proceso de notificación sea un impedimento.”* No obstante, esta Comisión no considera adecuada la posición de la UARIV, al argumentar que el proceso de notificación no es un impedimento y que las víctimas, una vez surtido el proceso de inclusión en el RUV, pueden acceder a todas las medidas de atención y asistencia, pues no existe actualmente, una estrategia de comunicación eficaz que actualice de manera automática los registros de las entidades gubernamentales que prestan servicios al ciudadano, lo que genera que en la práctica, la persona u hogar víctima tenga que demostrar algún documento que lo identifique como tal, en muchos casos, siendo este documento la notificación escrita de inclusión al RUV.

Teniendo en cuenta que una vez notificadas las víctimas tienen derecho a la interposición de recursos de la vía gubernativa⁵⁹ en contra de la decisión adoptada por la UARIV (ante la Dirección de Registro y Gestión de la Información y ante la Oficina Asesora Jurídica), la Comisión indagó por el número de recursos recibidos y como resultado se tiene que, durante el lapso de tiempo sujeto del presente informe, esa entidad recibió y dio trámite a 26.820 recursos, cifra que corresponde al 29,1% del total de solicitudes no incluidas (92.052). Este exiguo porcentaje de actuaciones refleja que más del 70% de las víctimas/hogares declarantes a quienes se negó su inclusión, no han interpuesto el correspondiente recurso, lo que dados

⁵⁸ Informe de la UARIV con radicado No. 20147309528201. Recibido en la Defensoría del Pueblo el 3 de julio de 2014.

⁵⁹ En atención al Art. 157 de la Ley 1448 de 2011 y a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Numeral VII derechos de las víctimas a disponer de recursos y numeral VIII acceso a la justicia. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

los anteriores hallazgos, podría estar directamente relacionado con no haber recibido la notificación formal y podría constituirse en una situación de vulneración de sus derechos y del debido proceso.

Tabla 4 – 4 Relación entre solicitudes No Incluidas e Interposición de recursos

Descripción	Número	%
Solicitudes No Incluidas	92.052	100%
Recursos interpuestos	26.820	29.1%

Fuente: UARIV

4.1.2 Acciones Preventivas en el marco del seguimiento a la valoración y notificación de solicitudes del FUD – Bogotá D.C, Valle del Cauca y Norte de Santander

La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, durante el año 2014, emprendió una serie de acciones preventivas en varios temas relativos a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, incluyendo el seguimiento a la toma de declaraciones FUD y su proceso de valoración y notificación.

Así, en una labor descentralizada, durante el período comprendido entre el 1º de enero al 31 de octubre de 2013, se logró corroborar, por parte de las oficinas del nivel central y las regionales y provinciales en las ciudades de Bogotá, Cúcuta y Ocaña (Norte de Santander); Buenaventura, Buga, Cali y Cartago (Valle del Cauca), la recepción de 2.578 declaraciones FUD en total.

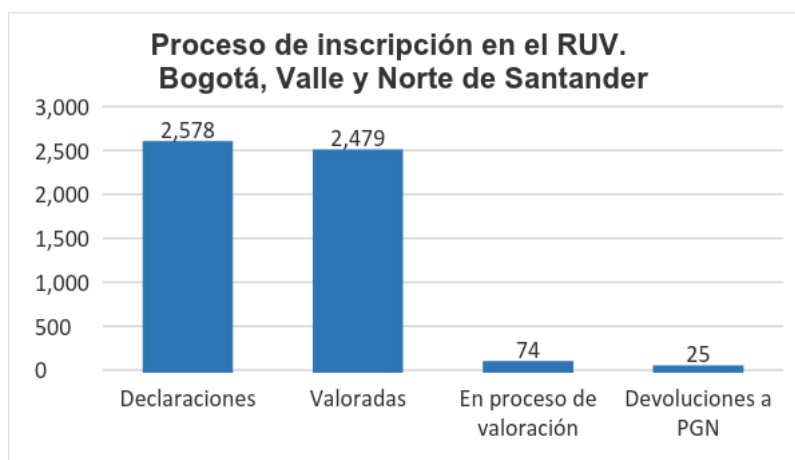
En consonancia con lo anterior⁶⁰, se requirió a la UARIV informar el número de solicitudes de inscripción en el RUV enviadas por parte de la Procuraduría General de la Nación en Bogotá D.C., Valle del Cauca y Norte de Santander⁶¹, dentro del período antes mencionado, indicando su correspondiente fecha de notificación sobre inclusión o no inclusión, la expedición de los correspondientes actos administrativos, número de recursos interpuestos a la negativa de inclusión en el RUV; así como información concerniente a los formatos FUD devueltos, indicando motivo, tiempo promedio en subsanar sus inconsistencias y estado actual de valoración. Al respecto, la UARIV referenció la siguiente información⁶²:

⁶⁰ Requerimiento de fecha día 21 de marzo de 2014 a la dirección de la UARIV.

⁶¹ La acción preventiva adelantada y la solicitud de información se enfocaron en las tres zonas del país, razón por la cual, los datos no se pueden tomar como indicadores reales de gestión y resultado durante el proceso de valoración de los formatos FUD.

⁶² En cuanto a la información de los formatos FUD devueltos a la PGN, la UARIV reportó la cifra de 65 formatos; de estos, 60 ya fueron subsanados y su resultado de valoración fue el siguiente: 49 “incluido”, 10 “no incluido”, y 1 se encuentra pendiente de

Grafico 4 -2



Fuente: UARIV

En lo concerniente a las valoraciones con decisión de inclusión, la UARIV informó que: *“Sobre el total de solicitudes a las que se le finalizó el proceso de valoración (2.479), el 83.3% (2.064) fueron valoradas como “incluido” en el Registro Único de Víctimas RUV...”*

En lo referente al proceso de notificación de las declaraciones valoradas, la UARIV precisó que *“para el total de las declaraciones valoradas (2.479) se ha generado el acto administrativo con la decisión adoptada y se avanza en el proceso de notificación.”*. Sin embargo, señaló, nuevamente, que se presentan dificultades durante el proceso debido a *“la gran dinámica de movilidad que caracteriza a la población víctima (...)”*, y a la pérdida de interés por parte de las mismas en notificarse personalmente, pues una vez ya ingresados al RUV se presume que pueden acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral sin ningún problema, argumento sobre el cual la CSML ya ha precisado su desacuerdo en este informe.

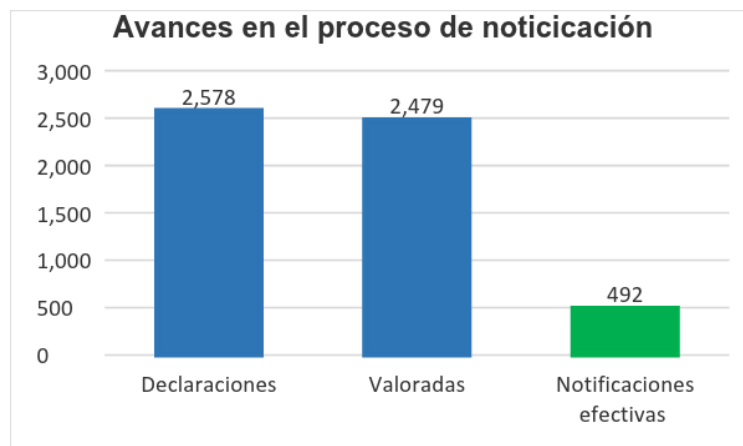
Por otra parte, aun cuando la Procuraduría indagó sobre las actividades emprendidas para mitigar los obstáculos en la notificación, durante la visita administrativa del 28 de Abril, se dio a conocer que desde el nivel territorial se estarían implementando “jornadas masivas de notificación” en los municipios con un mayor número de actos administrativos acumulados por notificar. No obstante, a la fecha de corte de este informe, no se pudo corroborar la veracidad de esta información, ni constatar en qué municipios o departamentos se adelantó este tipo de estrategia.

Retomando las cifras del universo a notificar, en las tres zonas del país mencionadas anteriormente, la UARIV informó que de las 2.479 declaraciones valoradas, solo se han surtido 492 notificaciones efectivas -con corte al 7 de abril de 2014-; cifra que permite vislumbrar que

valoración. Los 5 formatos FUD restantes, están pendientes de la respuesta de las Oficinas del Ministerio Público, quienes diligenciaron el formato FUD. Cabe señalar que frente a este aspecto, la Procuraduría ha emprendido un especial seguimiento al interior de sus oficinas a través de la delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados.

solamente 492 personas u hogares víctimas (puede ser mayor el número de personas por hogar) saben de manera fehaciente el estado de la decisión que cobija o no sus derechos.

Grafico 4 -3



Fuente: UARIV

Este ejercicio de seguimiento regionalizado, arroja resultados similares a los ya expuestos en el seguimiento nacional, evidenciando la necesidad de mayores esfuerzos en la efectiva y formal notificación a las víctimas sobre la inclusión o no inclusión en el RUV.

De otra parte, ateniendo a la necesidad de procurar la inclusión de víctimas pertenecientes a la fuerza pública en las rutas de asistencia, atención y reparación integral, el Ministerio Público⁶³ durante lo corrido del presente año, acompañó diversas jornadas masivas de toma de declaración FUD para esta población en las ciudades de Bogotá, Medellín, Florencia y Santa Marta; encontrando la necesidad de estimular el desarrollo de un mayor número de jornadas en las que estas víctimas tengan la posibilidad de solicitar su ingreso al RUV y las respectivas rutas a cargo de las diversas entidades del SNARIV. Si bien la población víctima perteneciente a la fuerza pública cobra más visibilidad y atención por parte del Estado en su conjunto, se requieren mayores esfuerzos y una efectiva coordinación de los mismos con el objeto de garantizar sus derechos consagrados en la ley 1448 de 2011. En ese sentido, la Procuraduría General de la Nación viene efectuando el respectivo seguimiento a la ruta de registro y notificaciones, con lo que se espera una mayor atención del Gobierno Nacional sobre las acciones que comprenden dichos procesos.

4.2 Seguimiento a las medidas para las víctimas residentes en el exterior

Por iniciativa de procurador general, la Procuraduría inició un seguimiento preventivo al proceso de atención a las víctimas colombianas residentes en el exterior. Lo anterior, dado que según

⁶³ Mediante representación de Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales.

la Organización Internacional de la Migraciones (OIM)⁶⁴, a diciembre de 2008 la cifra de colombianos residentes en el exterior fue de 4.167.388, esto es, un 9% del total de la población colombiana del país.

Dentro de las diferentes causas de la migración de colombianos al exterior se encuentran las vinculadas con temas de seguridad y de protección de derechos fundamentales, aspectos directamente relacionados con el conflicto armado interno.

Por otra parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó en el año 2009 que el número de colombianos refugiados en el exterior ascendió a 104.388, que el número de solicitantes de asilo fue de 564.335 y que las personas de nacionalidad colombiana en situaciones similares a la del refugiado eran de 285.365.⁶⁵

La Ley 1448 de 2011 y el decreto 4800 de 2011 reconocen esta situación y establecen las responsabilidades del Estado en materia de reconocimiento, inclusión, atención y reparación de todos los connacionales víctimas que se han visto obligados a salir del país en busca de protección de sus derechos y los de sus familiares.

De conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores garantizar que los ciudadanos residentes en el exterior sean informados y orientados adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.

Frente a esta responsabilidad, la Cancillería ha informado que durante los años 2012, 2013 y 2014 se han capacitado 42 consulados en temas relacionados con la Ley, en especial con el aplicativo de “toma en línea”. Sin embargo, la Procuraduría encontró que no habían sido claros los mecanismos y medios implementados en el exterior para dar a conocer la ley y difundirla a través de las representaciones diplomáticas.

Un ejemplo de referencia es lo que ocurre en el Consulado de San José de Costa Rica⁶⁶, en el que no existen campañas de difusión ni estrategias de información para los colombianos residentes en este país ni para las organizaciones que los apoyan en temas migratorios, quienes informaron que el único medio por el cual se difunde la existencia y alcances de la Ley es el llamado “voz a voz” entre los mismos colombianos. El “voz a voz” es un aspecto común con los otros consulados visitados por la Procuraduría –San José de Costa Rica, Madrid y Guayaquil en Ecuador-, concluyéndose que no se han implementado campañas de información para que los colombianos se acerquen a declarar.

⁶⁴ Ver en <http://www.oim.org.co/migracion-colombiana/datos-sobre-migracion-colombiana.html>

⁶⁵ Según el ACNUR los principales países donde residen los colombianos refugiados son en su orden: Estados Unidos, Ecuador, Canadá y Costa Rica.

⁶⁶ La Procuraduría General de la Nación constató esta situación en la visita administrativa efectuada al Consulado de San José de Costa Rica entre 7 y el 11 de abril de 2014.

Con todo, la CSML destaca el caso del Consulado de Madrid (España), al evidenciarse por parte de la Procuraduría que se cuenta con personal idóneo para atender a los colombianos, especialmente aquellos que solicitan acceso al sistema de atención a víctimas. Se debe destacar que el consulado ha destinado tres funcionarios - uno es un judicante- para trabajar exclusivamente este tema.

Según la información aportada por la Cancillería, a febrero de 2014 se han recibido 715 solicitudes de colombianos residentes en el exterior, siendo Costa Rica, España, Canadá, Estados Unidos, Venezuela y Ecuador los países con mayor demanda de inscripción en el RUV. Esta información difiere de la aportada por la UARIV, entidad que a febrero de 2014 reportó solo 407 solicitudes de valoración, de estas valoradas solo 291 y con resultado de inclusión para 226. Posteriormente, la UARIV reportó a la Procuraduría cifras actualizadas a 30 de junio, indicando que el total de declaraciones de víctimas residentes en el exterior es de 806. De dicho total se han valorado 456, de las cuales fueron incluidas en el RUV 276, y no incluidas 84. Un total de 91 declaraciones tuvieron un resultado “mixto”, en la medida en que se reconocieron para inclusión algunos hechos victimizantes y otros no.

La CSML no desconoce el hecho de que algunos consulados empezaron a implementar en el presente año la toma en línea de las declaraciones a través de la herramienta creada para este fin por la UARIV. Sin embargo, debe mencionarse que los cónsules han recibido declaraciones a través de escritos u oficios distintos al FUD, en los que las víctimas relatan los hechos victimizantes y expresan su deseo de ser incluidos en el RUV. Esta práctica -revisados por la Procuraduría algunos de los oficios presentados por colombianos residentes en el exterior- preocupa a la CSML, puesto que la información consignada en estos escritos no cumple con los requisitos mínimos que debe contener la declaración establecidos por el decreto 4800 de 2011 y puede estar propiciando el desconocimiento de los derechos de las personas que no sean incluidas en el RUV.

En cuanto al proceso de notificación de inclusión o no inclusión en el RUV, se debe destacar el esfuerzo realizado por la UARIV de manera articulada con la Cancillería, para elaborar e implementar el protocolo de notificación desde el mes de octubre de 2013. Sin embargo, el proceso de notificaciones a febrero de 2014 ha sido lento y solo 24 declarantes han sido notificados en el exterior; este aspecto debe ser revisado de cara a los términos con los que cuentan las personas que no han sido incluidas para interponer los recursos de ley frente a los actos administrativos de negación del registro.

En relación con las medidas de asistencia para las víctimas en el exterior, hasta el momento, frente la inexistencia de una reglamentación clara en materia de asistencia a connacionales en el exterior, la única medida que se ha implementado es la de la exoneración de pagos en materia de documentación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se hace imperante la reglamentación adecuada de otro tipo de medidas, teniendo en cuenta las características y necesidades de esta población y la disposición de los Estados en los que

residen, para contribuir con las mismas a través de acuerdos bilaterales con el Estado Colombiano.

En cuanto a la reparación administrativa, la UARIV ha informado que de manera gradual ha venido entregando vía consignación bancaria sumas de dinero a las víctimas incluidas en el RUV, de conformidad con lo establecido en el decreto 4800 de 2011 y de acuerdo con los hechos victimizantes. Durante el año 2013 se realizaron 182 pagos por \$878.550.516 pesos, cuyos beneficiarios han sido víctimas residentes en el exterior. No obstante, los beneficiarios de estas medidas han sido colombianos titulares de cuentas bancarias nacionales o internacionales, siendo excluidas aquellas víctimas que no cuentan con la posibilidad de tener una cuenta bancaria. Por tanto, se hace necesario definir una medida para reparar a las víctimas que no se encuentran bancarizadas.

Finalmente, en materia de restitución de tierras, según la Unidad de Restitución de Tierras (UGRT), hasta el momento se han realizado procesos de capacitación a 78 cónsules en jornadas presenciales y tres en jornadas virtuales sobre la Ley de Víctimas haciendo énfasis en la ruta de restitución y el sistema de registro de tierras despojadas. Además se han realizado ejercicios pilotos para adelantar la toma de solicitud en línea y tiempo real en algunos consulados latinoamericanos.

Sin embargo, a abril de 2014 solo se han atendido 16 casos de restitución de tierras en el mundo, sin que las mismas se hayan inscrito en el registro y sin que se hayan iniciado formalmente los procesos de restitución.

4.3 Salud

La Ley 1448 de 2011 concibió la prestación de los servicios de salud para las víctimas del conflicto armado, desde dos perspectivas fundamentales. Por un lado, garantizar el acceso de las víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), para lo cual estableció las medidas de Atención y Asistencia⁶⁷, y, de otro lado, la necesidad de atender de manera integral la salud de las víctimas, de manera que se tuvieran en cuenta las afectaciones psicosociales derivadas del sufrimiento emocional y el daño moral causado por el conflicto, y para lo cual la Ley 1448 determinó, dentro de las medidas de reparación integral, la creación del PAPSIVI⁶⁸.

Es importante advertir que las medidas de Atención y Asistencia en salud determinadas en la Ley 1448, establecieron que toda persona incluida en el Registro Único de Víctimas⁶⁹ podrá acceder a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Y que por otro lado, para dar respuesta a las medidas de rehabilitación contempladas dentro del Plan Nacional para

⁶⁷ Artículos 52 al 59 de la Ley 1448, que garantizan la afiliación al SGSSS y la atención.

⁶⁸ Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

⁶⁹ Artículo 52, Ley 1448 de 2011.

la de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el PAPSIVI se diseñó a través de dos componentes: Atención Integral en Salud y Atención Psicosocial.

Por tanto, en el presente capítulo la Comisión ha considerado abordar, de manera conjunta, la prestación de la salud a las víctimas del conflicto desde las dos medidas contempladas en la ley: Atención y Asistencia y Reparación Integral.

En este sentido se mostrará, primero, la situación de las víctimas en materia de afiliación formal al servicio público de salud, a diciembre de 2013; y, seguidamente, la descripción del diseño y el estado actual de la implementación del componente de Atención Psicosocial de dicho programa.

4.3.1 Afiliación de víctimas al servicio de salud

Para establecer la situación de las víctimas en materia de afiliación formal al servicio público de salud, a diciembre de 2013, se consultaron dos fuentes principales de información. Por una parte, el Ministerio de Salud en su página web publica reportes periódicos de la Base de Datos Única de Afiliados al sistema de salud (BDUA), de los cuales hemos analizado los datos correspondientes a diciembre de 2013 para estudiar las cifras de la población en general.

Una aclaración es aquí absolutamente indispensable. La cobertura nacional arrojada por esta BDUA (84.8%) es apreciablemente inferior a las estimaciones más certeras (95.3% en el año 2012), debido a que excluye a los afiliados de regímenes especiales de salud (Magisterio, fuerzas armadas y Ecopetrol)⁷⁰. Sin embargo, esta BDUA ofrece una interesante diversidad de variables de la población afiliada: género, municipio y departamento de residencia, edad, entidad de afiliación, tipo de régimen (subsidiado o contributivo) y grupos especiales de población. Esta característica hace de la BDUA un insumo muy valioso para analizar la afiliación a salud de la población en general, y compararla con la correspondiente a las víctimas del conflicto en Colombia. Y son precisamente estos datos detallados sobre afiliación de víctimas, suministrados por el Ministerio de Salud ante solicitud expresa de la Contraloría General de la República en junio de 2014, los que constituyen nuestra segunda fuente de información para establecer la situación de las víctimas en el acceso a los servicios públicos de salud.

La primera sección de este Informe presenta la afiliación de víctimas en cada departamento, y la compara con la afiliación de la población general; enseguida se presentan las mediciones por municipio (sección 2), por género (sección 3), por grupos etarios (sección 4), según régimen legal (sección 5) y por entidades de salud (sección 6); la sección 7 concluye.

Afiliación por departamentos

⁷⁰ SANTA MARÍA M., RODRÍGUEZ A., PIRAQUIVE G. (2013), Modelo DNP salud 1.0: Proyecciones fiscales del sistema de salud, Borradores de Economía 399, Departamento Nacional de Planeación, julio de 2013, Bogotá D.C. p.3

Es conveniente observar la afiliación de las víctimas del conflicto interno al sistema de salud en el contexto de la totalidad de la población colombiana, y cuyos datos aparecen en la tabla 4.3 - 1.

**Tabla 4.3 -1: Estado de Afiliaciones al Sistema de Salud -
Diciembre 2013**

Estado de Afiliación	Personas	%
ACTIVO	41.718.598	84,6
RETIRADO	4.543.319	9,2
DESAFILIADO	2.697.083	5,5
SUSPENDIDO	332.269	0,7
AFILIACIÓN INTERRUMPIDA	4.382	0,0
Total general	49.295.651	100

Fuente: Ministerio de Salud, resumen Base de Datos Unica de Afiliados (BDUA) diciembre 2013, consultada en web del Ministerio junio de 2014. Esta BDUA excluye a regímenes especiales (Magisterio, Fuerzas Armadas y Ecopetrol). Por nuestra parte, la CGR ha excluido a la población desplazada y los menores desvinculados del conflicto

A diciembre de 2013 se encontraban en estado “activo”, es decir, afiliados con plenos derechos, el 84.6% de la población colombiana; para mayor precisión, hemos excluido de la contabilidad a las personas que la base de datos registra como población desplazada y menores desvinculados del conflicto.

**Tabla 4.3 -2: Víctimas afiliadas al servicio de salud - corte diciembre 2013 -
Departamentos**

Departamento de Residencia	Víctimas Afiliadas	Víctimas No Afiliadas	Total	Afiliados / Total (%)
Vaupés	1.554	915	2.469	62.9
Vichada	3.152	1.797	4.949	63.7
Guainía	4.233	2.380	6.613	64.0
Bogotá, D.C.	236.386	112.217	348.603	67.8
Norte de Santander	87.577	39.758	127.335	68.8
Cundinamarca	68.539	27.531	96.070	71.3
Boyacá	13.759	5.455	19.214	71.6
Santander	114.083	44.584	158.667	71.9
Meta	110.586	43.199	153.785	71.9
Caquetá	101.297	39.268	140.565	72.1
Amazonas	1.055	398	1.453	72.6
Tolima	79.570	29.502	109.072	73.0
Chocó	77.149	28.502	105.651	73.0
Risaralda	43.082	15.907	58.989	73.0
Valle del Cauca	175.071	64.110	239.181	73.2
Magdalena	143.375	52.450	195.825	73.2
Putumayo	70.561	25.791	96.352	73.2
Huila	87.299	31.465	118.764	73.5
Bolívar	169.992	60.379	230.371	73.8
Casanare	23.891	8.475	32.366	73.8
Córdoba	129.900	46.067	175.967	73.8
Arauca	41.747	14.635	56.382	74.0
La Guajira	65.092	22.424	87.516	74.4
Guaviare	20.635	7.018	27.653	74.6
Nariño	156.131	49.743	205.874	75.8
Quindío	27.122	8.512	35.634	76.1
Cesar	148.239	45.176	193.415	76.6
Cauca	114.549	32.838	147.387	77.7
Atlántico	97.732	27.924	125.656	77.8
Sucre	137.702	39.301	177.003	77.8
Antioquia	686.661	195.156	881.817	77.9
Caldas	39.837	10.103	49.940	79.8
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	95	22	117	81.2
Sin información	706.374	217.021	923.395	76.5
TOTAL	3.277.653	1.133.002	4.410.655	74.3

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014

La afiliación por departamento se registra en la tabla 4.3 -2. Los mejores resultados son para San Andrés y Providencia, Caldas, Antioquia y Sucre; el resultado de Antioquia es muy notable dado que contiene a la abrumadora mayoría de víctimas. Las menores tasas de afiliación aparecen en algunas regiones selváticas del país (Vaupés, Vichada y Guainía) y, sorpresivamente, en Bogotá D.C. y Norte de Santander. Debe advertirse que la base de datos del Ministerio de Salud contiene un número de 706.374 personas (fila “sin información”), de quienes se ignora por completo su lugar de residencia y que podrían alterar ligeramente las tasas de afiliación por departamento.

Comparemos ahora en cada departamento la afiliación de la población general con la de la población víctima (ver tabla 4.3. -2A). En el agregado nacional aparecen 4.410.655 personas identificadas por el Ministerio de Salud como víctimas, de las cuales se encuentran afiliadas al sistema de salud el 74.3%, tasa considerablemente menor a la nacional (84.6%). Veamos ahora la situación por departamento en la tabla 4.3. -3 y en el gráfico 4.3. -1.

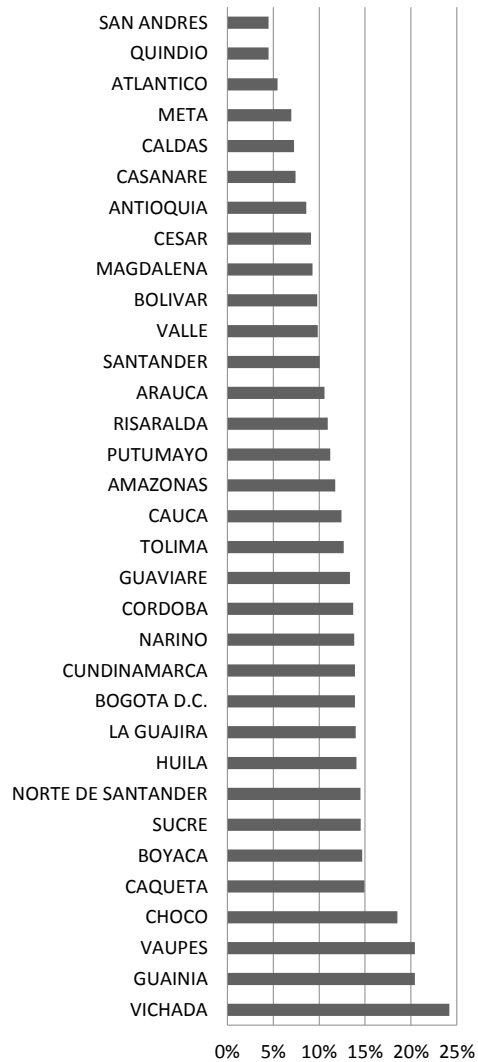
En todos los departamentos del país se evidencian déficits de afiliación de las víctimas, respecto del resto de la población. Diferencias mayores a 20 puntos porcentuales se observan en Vichada, Guainía y Vaupés; entre 10 y 15 puntos de déficit suceden en otros 18 departamentos, y por debajo del promedio nacional (10 puntos) están sólo 11 departamentos. Este fenómeno constituye una discriminación, de hecho, en contra de la población víctima que no puede justificarse con el argumento de fallas estructurales del sistema público de salud que golpean a la población en general

Tabla 4.3 - 2A: Comparación de Afiliación al sistema de Salud - corte diciembre 2013 - Departamentos

Departamento	Afiliación toda la Población (%)	Afiliación Víctimas (%)
VICHADA	87,9	63,7
GUAINIA	84,4	64,0
VAUPES	83,4	62,9
CHOCO	91,6	73,0
CAQUETA	87,0	72,1
BOYACA	86,3	71,6
SUCRE	92,3	77,8
NORTE DE SANTANDER	83,3	68,8
HUILA	87,6	73,5
LA GUAJIRA	88,4	74,4
BOGOTA D.C.	81,7	67,8
CUNDINAMARCA	85,2	71,3
NARINO	89,7	75,8
CORDOBA	87,5	73,8
GUAVIARE	88,0	74,6
TOLIMA	85,6	73,0
CAUCA	90,1	77,7
AMAZONAS	84,4	72,6
PUTUMAYO	84,5	73,2
RISARALDA	84,0	73,0
ARAUCA	84,6	74,0
SANTANDER	82,0	71,9
VALLE	83,1	73,2
BOLIVAR	83,6	73,8
MAGDALENA	82,5	73,2
CESAR	85,8	76,6
ANTIOQUIA	86,5	77,9
CASANARE	81,3	73,8
CALDAS	87,0	79,8
META	78,9	71,9
ATLANTICO	83,3	77,8
QUINDIO	80,6	76,1
SAN ANDRES	85,7	81,2
Total general	84,6	74,3

Fuentes: (1) Ministerio de Salud, resumen Base de Datos Unica de Afiliados (BDUA) diciembre 2013, consultada en su página web en junio de 2014; se han excluido del cálculo la población desplazada y los menores desvinculados del conflicto (2) Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014

Gráfico 4.3 -1 Déficit de Afiliación de las Víctimas respecto del resto de la población - dic.2013



Afiliación por municipios

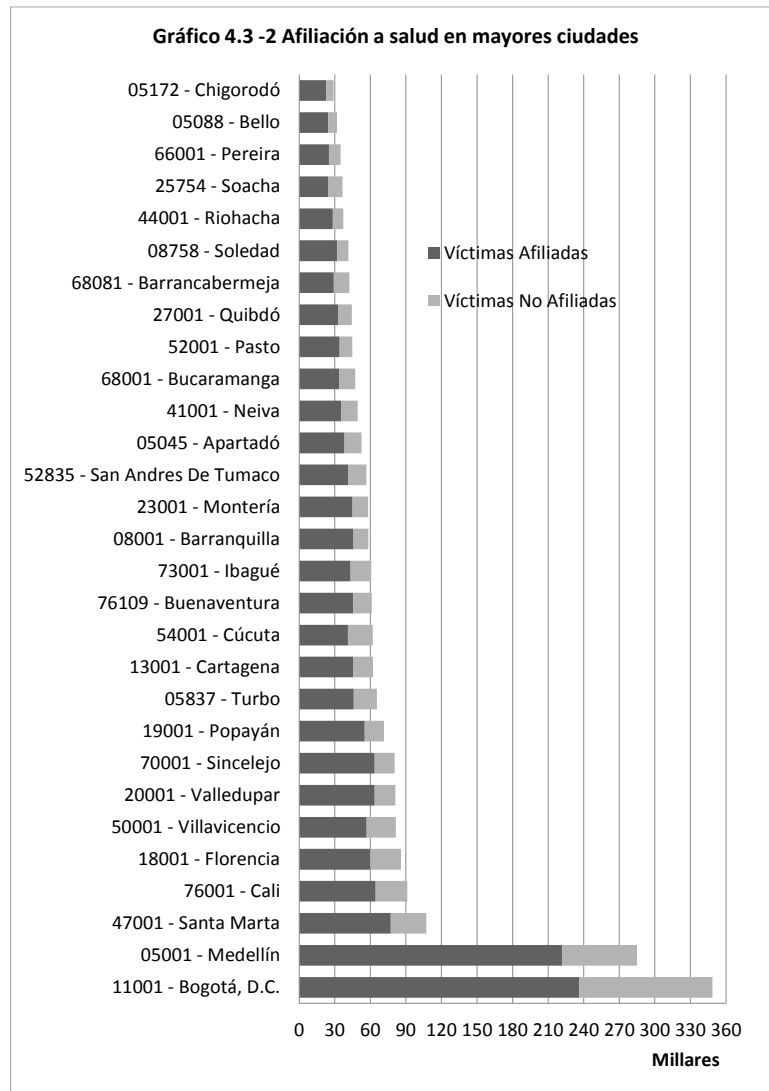
Los anteriores promedios nacionales y departamentales ocultan apreciables diferencias en la afiliación calculada para cada uno de los 1.096 municipios del país. La afiliación municipal de víctimas registra unos valores extremos de 16.7% (en Chivatá, Boyacá) y de 96.7% (en San Sebastián, Cauca); sin embargo, la desviación estándar de todos los datos municipales es de sólo 7.7% respecto a la media nacional (74.3%). En la tabla 4.3 -3se resumen en 5 categorías las tasas de afiliación municipal.

**Tabla 4.3 -3 Afiliación de Víctimas a servicio de Salud -
corte diciembre 2013 - Municipios**

Afiliación de Víctimas	Número de municipios	%
Entre 80% y 100%	261	23,8
Entre 60% y 80%	803	73,3
Entre 40% y 60%	27	2,5
Entre 20% y 40%	4	0,4
Entre 0% y 20%	1	0,1
Total Nacional	1096	100

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014

Como puede observarse, en 261 municipios del país la afiliación de víctimas es muy alta, en donde fluctúa entre el 80% y 100%; en otros 803 municipios esta tasa se ubica entre 60 y 80%. Para mayor ilustración del lector, en el gráfico 4.3 -2 se presentan las 29 ciudades y municipios del país que albergan al 50% del total de víctimas registradas por Ministerio de Salud. Nótese que allí aparecen 20 capitales departamentales, con lo cual se corrobora que la inmensa mayoría de las víctimas se refugian en las grandes urbes.

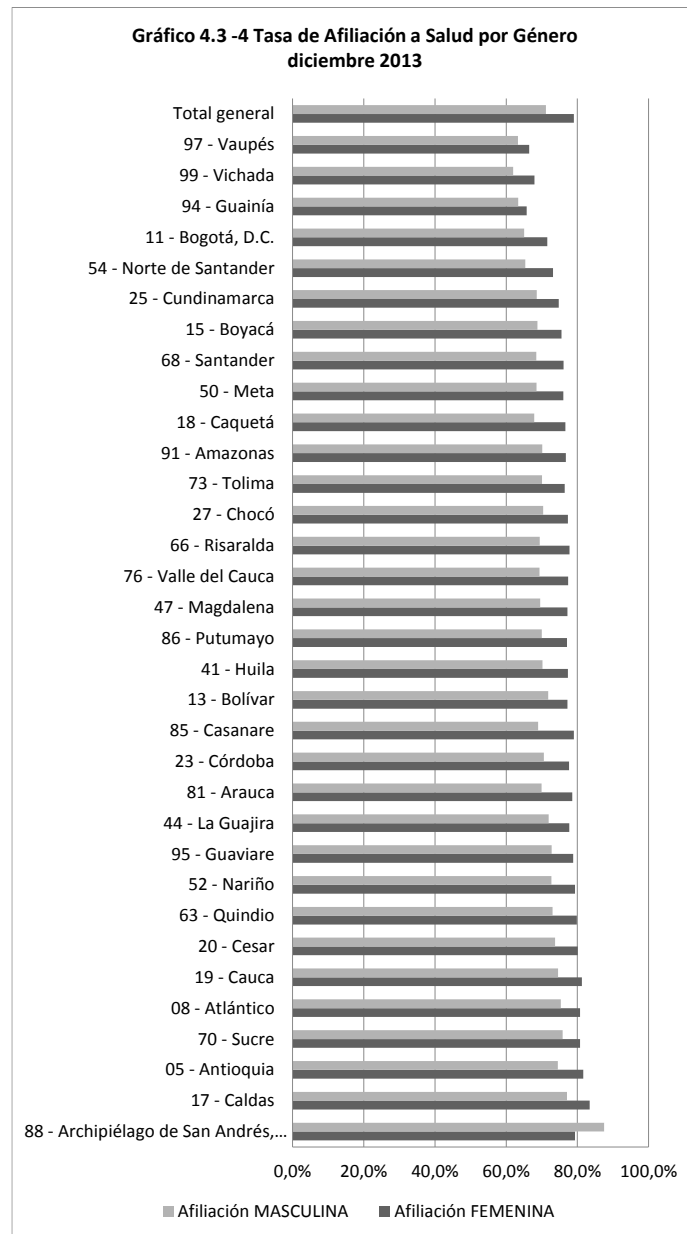


Las cifras de afiliación de víctimas al servicio de salud, según su género, agrupada por departamentos muestra que el 51% son mujeres y el 48% hombres (Gráfico 4.3 -3)



Ahora, las estadísticas de afiliación por género arrojan una media nacional de 79% y 71.1% para el femenino y el masculino, respectivamente. Esta diferencia en la afiliación, de cerca de 8 puntos porcentuales a favor de las mujeres, es mayor que la diferencia en población total femenina (3 puntos porcentuales, gráfico 4.3 -3).

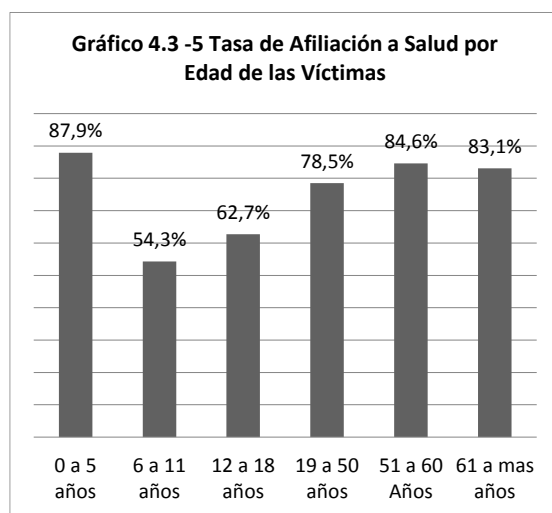
En el gráfico 4.3 -4 hemos elaborado la misma estadística de género, pero enfocado a cada departamento. Obsérvese que en todos ellos (exceptuando San Andrés y Providencia) la afiliación femenina supera a la masculina.



Por tanto, es lícito concluir que hasta diciembre de 2013 (fecha de estas mediciones) los resultados en afiliación son favorables a las mujeres y corresponden al enfoque diferencial a favor de menores, mujeres y tercera edad pregonado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Podría discutirse, por supuesto, si esto ha sido causado por gestiones gubernamentales exitosas (nacionales y locales), por el mayor ímpetu e iniciativa de las mujeres colombianas a la hora de proteger a sus grupos familiares, o bien, por una combinación de ambos factores. En cualquier caso el resultado es satisfactorio.

Afiliación por edad

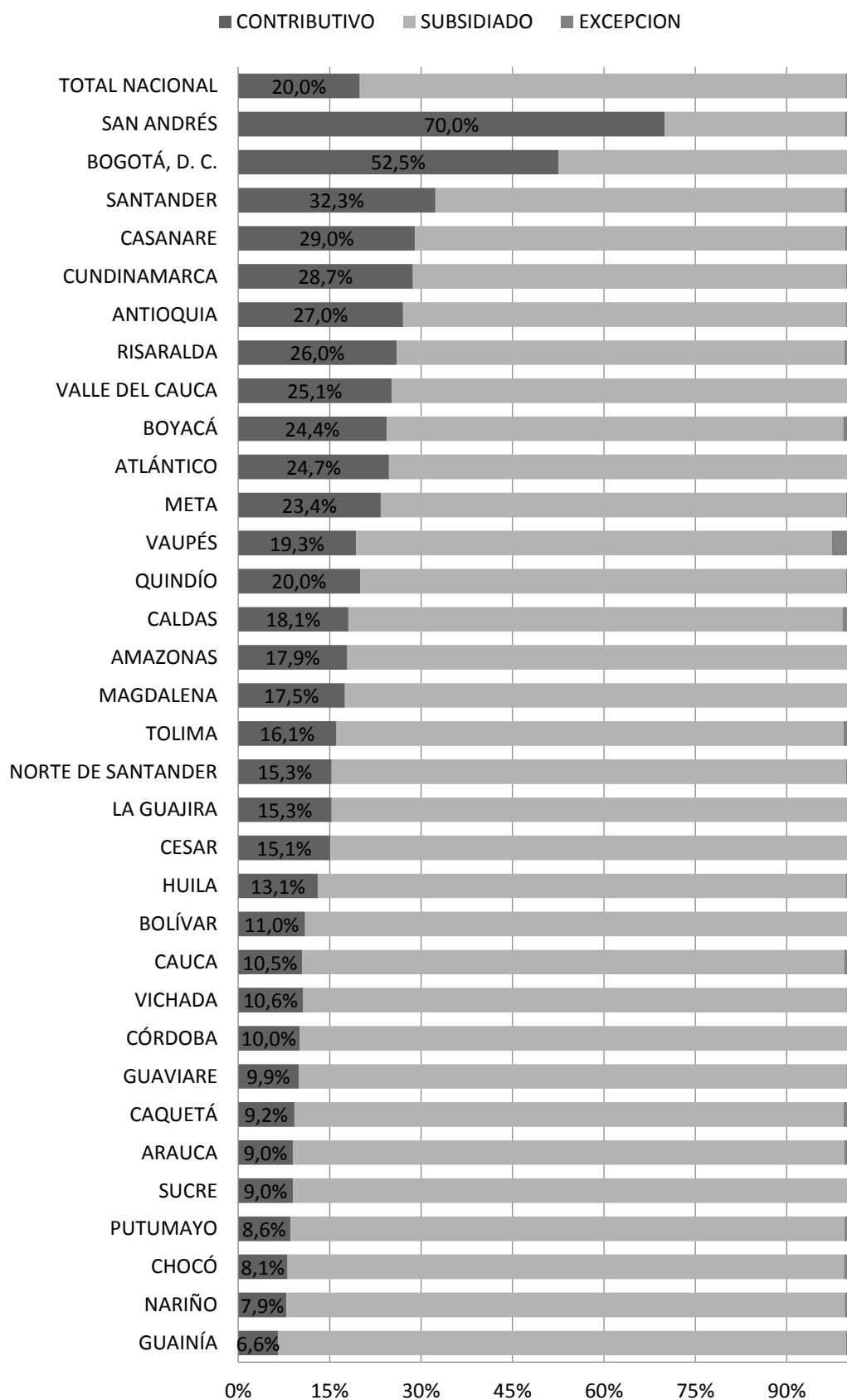
Los resultados correspondientes a los datos etéreos de la población víctima, se presentan en el gráfico 4.3 -5. De acuerdo con ello, las mayores tasas de afiliación a salud se registran en los menores infantes (0-5 años) y en la edad más avanzada (mayores de 51 años), es decir, en la población más vulnerable desde un punto de vista biológico. Aun cuando esta priorización es deseable, debemos recalcar que el servicio de salud es un derecho universal de los ciudadanos y el Estado está en la obligación de lograr una cobertura total en esta materia.



Afiliación por Régimen legal

En el gráfico 4.3 -6 se informa sobre la afiliación de las víctimas al sistema de salud en sus dos principales modalidades. En el total nacional, la gran mayoría (80%) se encuentra afiliada al régimen subsidiado y la minoría al régimen contributivo (20%). La gráfica presenta, en orden descendente, a los departamentos para el contributivo, y se aprecia que las mayores proporciones de afiliados a este régimen se encuentran en San Andrés, Bogotá, y Santander, en tanto que los menores porcentajes corresponden a Guainía, Nariño y Chocó. Inversamente, estos últimos departamentos registran la mayor afiliación a subsidiado.

Gráfico 4.3 -6 Régimen de afiliación a Salud de las Víctimas diciembre 2013



En términos generales, las personas afiliadas al régimen contributivo obtienen un nivel de ingreso que les permite cotizar al sistema de salud en forma mensual y regular. Por su parte, los afiliados al régimen subsidiado perciben un ingreso muy bajo y/o irregular, lo que exige al Estado sufragar gran parte de los costos del servicio. De manera general, podemos identificar a los afiliados del contributivo con personas inscritas en la economía formal, y del subsidiado con la economía informal o la situación de desempleo.

La anterior tendencia general es corroborada por los datos de nuestro gráfico, ya que el coeficiente de correlación entre el PIB per cápita departamental y los porcentajes de afiliación al régimen contributivo es positiva y alta (63.6%)⁷¹. Es decir, existe una relación positiva entre riqueza de una región, volumen de su economía formal, empleo formal, ingreso de las víctimas y afiliación al régimen contributivo de salud. Inversamente, la mayor afiliación al régimen subsidiado está asociada a las regiones más pobres del país.

Afiliación por Entidad

La tabla 4.3 -4 detalla las Empresas Promotoras de Salud (EPS), Cajas de Compensación Familiar (CCF) u otras entidades (RES) a las que se encontraban afiliadas las víctimas a diciembre de 2013.

⁷¹ Para el cálculo de este coeficiente se utilizaron dos conjuntos de datos: a) tasas de afiliación a régimen contributivo y b) valores de PIB departamentales del año 2007 en pesos corrientes (los más recientes publicados en la web del DANE a julio de 2014); estos datos se transformaron a sus logaritmos naturales.

Tabla 4.3 -4 Afiliación de Víctimas al servicio de Salud según Entidad - corte diciembre 2013

ENTIDAD DE SALUD	VÍCTIMAS AFILIADAS	%	% acumulado
EPS020 - CAPRECOM	713.118	17,9%	17,9%
CCF002 - CONFAMA	429.423	10,8%	28,7%
ESS062 - ASMET SALUD	291.901	7,3%	36,0%
EPS013 - SALUDCOOP	222.031	5,6%	41,6%
ESS118 - EMSSANAR E.S.S.	204.173	5,1%	46,7%
ESS024 - COOSALUD E.S.S.	188.168	4,7%	51,4%
ESS133 - COMPARTA	162.801	4,1%	55,5%
EPS016 - COOMEVA	154.119	3,9%	59,4%
EPSS33 - SALUDVIDA	153.972	3,9%	63,2%
ESS207 - MUTUAL SER	147.774	3,7%	67,0%
EPS037 - NUEVA EPS	107.479	2,7%	69,7%
ESS076 - AMBUQ	103.620	2,6%	72,3%
EPSS34 - CAPITAL SALUD	97.785	2,5%	74,7%
EPS002 - SALUD TOTAL	85.217	2,1%	76,8%
ESS002 - EMDISALUD	84.687	2,1%	79,0%
EPSS03 - CAFESALUD	79.423	2,0%	81,0%
CCF055 - CAJACOPI	70.546	1,8%	82,7%
CCF015 - COMFACOR	66.500	1,7%	84,4%
EPS010 - EPS SURA	64.117	1,6%	86,0%
CCF024 - COMFAMILIAR HUILA	54.928	1,4%	87,4%
EPSI03 - AIC-EPSI-I	54.630	1,4%	88,8%
EPS017 - FAMISANAR	34.370	0,86%	89,6%
ESS091 - ECOOPSOS	32.855	0,82%	90,5%
CCF027 - COMFAMILIAR NARIÑO	29.813	0,75%	91,2%
EPS018 - SOS	25.644	0,64%	91,8%
EPS022 - CONVIDA	23.843	0,60%	92,4%
CCF102 - COMFACHOCO	22.256	0,56%	93,0%
EPSI05 - EPSI	21.585	0,54%	93,5%
EPSI01 - DUSAKAWI E.P.S.I.	21.358	0,54%	94,1%
EPS009 - COMFENALCO ANTIOQUIA	19.430	0,49%	94,6%
EPS005 - SANITAS	18.219	0,46%	95,0%
EPS003 - CAFESALUD	17.719	0,44%	95,5%
CCF033 - COMFASUCRE	16.963	0,43%	95,9%
EPSI02 - MANEXKA	15.447	0,39%	96,3%
CCF049 - COMFAORIENTE	14.637	0,37%	96,6%
CCF023 - COMFAGUAJIRA	14.444	0,36%	97,0%
CCF007 - COMFAMILIAR CARTAGENA	14.434	0,36%	97,4%
EPS025 - CAPRESOCA	14.123	0,35%	97,7%
EPS023 - CRUZ BLANCA	13.565	0,34%	98,1%
RES004 - MAGISTERIO	12.188	0,31%	98,4%
EPS008 - COMPENSAR	9.745	0,24%	98,6%
EPSI06 - PIJAOSALUD EPSI	8.984	0,23%	98,8%
EPS033 - SALUDVIDA	7.697	0,19%	99,0%
EPS012 - COMFENALCO VALLE	7.628	0,19%	99,2%
CCF018 - CAFAM	5.794	0,15%	99,4%
EPSI04 - ANASWAYUU	4.568	0,11%	99,5%
CCF101 - COLSUBSIDIO	4.097	0,10%	99,6%
EPS039 - GOLDEN GROUP	3.537	0,09%	99,7%
CCF045 - FAMISALUD COMFANORTE A.R.S	3.269	0,08%	99,8%
EPS001 - ALIANSALUD	3.192	0,08%	99,8%
CCF053 - COMFACUNDI	2.366	0,06%	99,9%
CCF009 - COMFABOY	1.869	0,05%	99,95%
OTRAS CAJAS	1.976	0,0005	100,0%
TOTAL NACIONAL	3.984.027	100%	

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014

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

La Ley 1448 de 2011 asigna al Ministerio de Salud la responsabilidad de diseñar e implementar un Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI), así como un Protocolo de Atención Integral a Víctimas, con Enfoque Psicosocial, que fue posteriormente delineado en el artículo 88 del Decreto 4800 de 2011.

Dicho programa está concebido en la perspectiva psicosocial sustentada en la Ley 1448 de 2011, a partir de la cual se incorpora la estrategia de Atención Primaria de Salud, pero también en la Sentencia T-045 de la Corte Constitucional, que reconoce las particularidades de la población víctima del conflicto desde contextos sociales, culturales y políticos. De tal manera que los daños, transformaciones y pérdidas causadas por los hechos de violencia, se evalúan también como sufrimiento emocional y moral causado por las restricciones a la libertad, la alteración del proyecto de vida y el trastorno de la vida en comunidad.

La primera sección presenta la etapa de diseño y validación del Programa, su estructura y la ruta de atención del componente de atención psicosocial con la descripción de sus fases de implementación. En la segunda, se suministra información relacionada con los resultados de la ejecución del componente de Atención Psicosocial en sus fases de focalización, caracterización, atención psicosocial y fase de cierre en 17 departamentos y el Distrito Capital. La tercera sección presenta los aportes de las víctimas frente a la implementación del PAPSIVI y el Plan Decenal de Salud Pública. La cuarta sección hace referencia a las conclusiones de los datos e información presentada por el Ministerio de Salud.

Diseño, Validación y Estructura del PAPSIVI

Mediante la resolución 000888 del 23 de abril de 2012, el Ministerio de Salud creó el comité institucional para la salud y protección de las víctimas del conflicto armado y presentó como avances los siguientes documentos: protocolo con enfoque psicosocial, programa de atención psicosocial y salud integral, medidas de monitoreo y seguimiento a la atención en salud psicosocial y lineamientos de formación del talento humano en salud. De esta forma se ha ajustado formalmente a lo estipulado por los artículos 88, 90, 164 y 169 del Decreto 4800 de 2011.

El Ministerio informó, con radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014, que el PAPSIVI fue socializado en los espacios de interlocución y participación de las víctimas durante diciembre de 2012 y el primer trimestre de 2013. Y agrega el Ministerio que, para el efecto, se contó con la participación de víctimas y actores sociales de 25 entidades territoriales y 103 líderes de la Mesa Nacional Transicional de Víctimas, y recibió el aval para su implementación en 230 municipios de 17 departamentos priorizados por parte de la Unidad de Atención y Reparación

Integral a las Víctimas (UARIV)⁷²: Antioquía, Arauca, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Sucre, Valle y Bogotá.

El PAPSIVI se diseñó en dos componentes: Atención Integral en Salud y Atención Psicosocial. Estos dos componentes se articularon a través de cuatro estrategias: i) coordinación entre entidades territoriales, ii) construcción conjunta con todos los actores responsables de su diseño e implementación incluidas las víctimas, iii) formación del talento humano y iv) seguimiento, monitoreo y evaluación.

De acuerdo con el Ministerio de Salud, por atención psicosocial se entiende:

“Los procesos articulados de servicios que buscan mitigar, superar y prevenir los daños e impactos a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y la vida en relación, generados a las víctimas, sus familias y comunidades por las graves violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”⁷³.

Y agrega que el objetivo del PAPSIVI es:

“(...) brindar la garantía del derecho a la atención en salud física, mental y psicosocial y el restablecimiento de las condiciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima, dentro de unos marcos éticos que permitan la dignificación y la recuperación de los efectos ocasionados a nivel individual, familiar y comunitario como consecuencia de las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco del conflicto armado en Colombia”⁷⁴.

Como ya se dijo, el PAPSIVI integra las rutas de atención integral en salud y la ruta de atención psicosocial⁷⁵; esta última definida por las siguientes acciones:

- Búsqueda activa de las víctimas en zonas geográficas dispersas, incluyendo población retornada o reubicada.
- Caracterización psicosocial y diagnóstico del daño sufrido, recursos y potencialidades; incluye también afectaciones en salud física y mental.

⁷² Como coordinadora del SNARIV, mediante comunicación del 19 de abril del 2013.

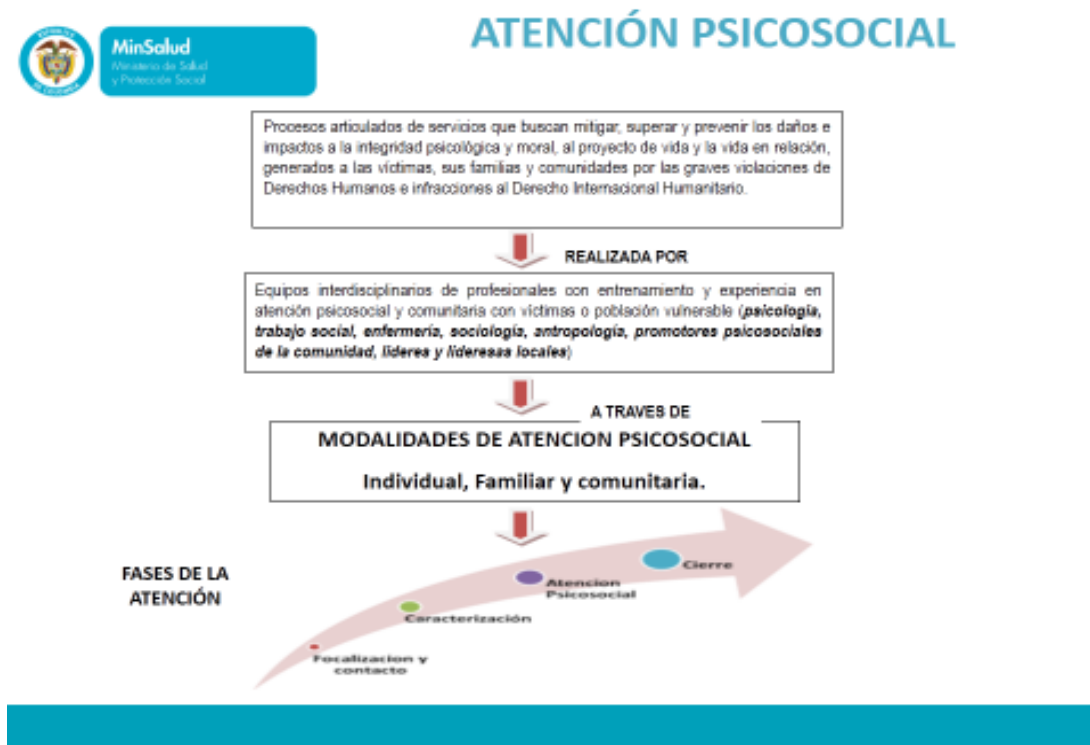
⁷³ MSPS. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI- julio de 2013. Página 40.

⁷⁴ Radicado No 2014ER0079093 del MSPS de fecha 26-05 de 2014. Pág. 3.

⁷⁵ Op. Cit, pág. 75

- Construcción conjunta con la víctima del plan de atención psicosocial individual, familiar y comunitario.
- Atención psicosocial, individual, familiar y comunitaria, por equipos inter-disciplinarios según caracterización del daño.
- Remisión, cuando sea necesario, a otras instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud u otras entidades.
- Registro de las actividades realizadas.
- Monitoreo y seguimiento.

La implementación del componente de atención psicosocial del PAPSIVI se realiza en cuatro fases, tal como lo describe el Ministerio de Salud en la siguiente gráfica:



Fuente: Presentación Ministerio de Salud – Atención Psicosocial

Fase de focalización

A partir de la información suministrada por la UARIV, los equipos interdisciplinarios llevan a cabo un acercamiento directo hacia las personas víctimas con el fin presentar el programa, ofrecer la medida de rehabilitación y establecer acuerdos iniciales para su desarrollo⁷⁶.

⁷⁶ 20141600075451, de fecha 26 de mayo de 2014. Pág. 4.

Fase de caracterización

Tiene como objetivo desarrollar un Plan de Atención Psicosocial en los diferentes niveles, y permite identificar con la persona, familia o comunidad víctima, las afectaciones psicosociales generadas por los hechos victimizantes, así como las necesidades en salud integral. A partir de entonces se redirecciona y se inicia el acompañamiento en el proceso de atención y/o rehabilitación física y/o mental. La caracterización a nivel comunitario se hace por medio de un análisis del contexto⁷⁷, mediante la identificación de los hechos particulares de violencia en el territorio que permitan generar un panorama global de las afectaciones psicosociales encontradas en cada población.

Fase de Atención Psicosocial

Se concibe como un proceso y se orienta por los principios de los enfoques diferencial, psicosocial y transformador. Implica el desarrollo de acciones concertadas en el plan de atención, que se definen a partir de las guías de atención. Entre otras acciones se encuentran:

- Orientación
- Referenciación
- Acompañamiento
- Atención en crisis y contención emocional
- Activación de rutas de apoyo familiar, social y comunitario
- Acompañamiento en reformulación de proyecto de vida
- Articulación con otros servicios de atención a población víctima por medio del SNARIV.

Fase de Cierre

Se realiza de acuerdo con la persona, familia o comunidad, previo un proceso de evaluación de cumplimiento de objetivos del Plan de Atención. Asimismo, el proceso de evaluación también debe determinar si se continúa con el plan de Atención Psicosocial. Dicha valoración se hace a través de una entrevista por parte de Psicología o trabajo social, para nivel individual y familiar; para el nivel comunitario se hace por parte de todo el equipo psicosocial.

4.3.3 Resultados componente de atención psicosocial del PAPSIVI, según fases de implementación

⁷⁷ En donde las SDS y los equipos interdisciplinarios hacen acercamiento al territorio, para identificar oferta institucional local para las víctimas y se realizan procesos de gestión para la articulación.

Mediante oficio dirigido a la CGR, con radicado No 20141600075451 de mayo 26 de 2014, el Ministerio de Salud informó que los recursos destinados para la financiación del PAPSIVI provienen del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y ascienden a \$20 millardos para el año 2013, para atender a 42.760 víctimas. Según niveles de atención, las metas a cumplir a nivel nacional, son: 42.760 planes de atención individuales, 1425 planes de atención/intervención psicosocial comunitaria y 8552 planes de atención psicosocial familiares⁷⁸.

Las metas de atención y presupuesto para cada uno de los departamentos priorizados, así como los resultados de la ejecución, con corte de abril de 2014, se extraen de los informes de ejecución presentados a la CGR por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

Fase de Focalización

En el levantamiento de información para el presente informe, en relación con la implementación del PAPSIVI, la Unidad de Víctimas reporta que durante el año 2013 el consolidado de solicitudes de atención —recibidos a través del Programa y remitidos mediante bases de datos PAARI y de requerimientos gestionados a través del Ministerio de Salud y Protección Social—, asciende a 44.815 víctimas: 44.290 solicitudes identificadas mediante PAARI y 525 hechas por el Ministerio de Salud.

Tabla 4.3 -5: Solicitudes de Atención remitidas

Estado	Enero - Diciembre 2013	Enero - Abril 2014
Identificadas por PAARI para remisión a PAPSIVI	44.290	2064 Nueva ruta remisión
Identificadas por el equipo Psicosocial y remitidas por oficio	525	No se efectúa envío por oficio. Todo a través de la nueva ruta
Total	44.815	2.064
Atendidas por PAPSIVI	Sin retroalimentación por parte del MSPS	Sin retroalimentación por parte del MSPS

Fuente: Respuesta a solicitud Comisión de Seguimiento, oficio DOAV 4035-454 30 de mayo de 2014, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, datos a 30 de abril de 2014.

Según reporta la UARIV, durante 2014 este procedimiento de consolidación y remisión de solicitudes fue modificado, de tal forma que en la actualidad se procura la consolidación global

⁷⁸Plan Operativo. Departamento Atlántico. Metas Nacionales

de la información para ser remitida al Ministerio de Salud. Dicha modificación tiene como fin organizar los procesos de entrega, e incluir el proceso en el convenio de interoperabilidad pactado entre la UARIV y el Ministerio de Salud. Entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2014, han sido remitidas 2.064 solicitudes de atención.

Tabla No 4.3 -6: Fase de Focalización

Departamento	Meta por Departamento			OBSERVACIONES
	Individual	Familiar	Comunitaria	
ANTIOQUIA	6625	1325	220	Realizaron mediante Listados de 4712 personas suministrados por el MSPS Y 3233 POR OTRAS ACCIONES. Reportan 100% de cumplimiento en focalización
ARAUCA	1790	358	60	En total 1072 focalizaciones reportadas: 932 individuales, 126 familiares y 14 comunitarias
ATLANTICO	1850			468 por base de datos de MSPS
BOLIVAR	2190			Reportan 4054 personas entre octubre y enero
BOGOTA	922			558 focalizaciones a marzo de 2014.
CAUCA	1706	342	56	No se registra información al respecto
CESAR	1956	390	67	Durante la ejecución del programa se logró focalizar al 100% de las personas correspondientes a la base de datos otorgada por el MSPS al operador en el Departamento del Cesar,
CHOCO	1585	317	52	452 focalizaciones corte abril de 2014
CORDOBA	3325	660	110	1689 a marzo de 2013
HUILA	922	184	30	290 casos: 208 individual, 78 familiar y 4 comunitarias
LA GUAJIRA	1804	320	60	se reporta que la información fue suministrada en el informe del mes de septiembre, no se registran datos
MAGDALENA	1922			La población focalizada se ha logrado garantizar a través de dos bases de datos de las cuales la primera fue suministrada por el MSPS durante el mes de octubre de 2014 logrando la ubicación de 846 víctimas y la segunda base de datos fue entregada por la UARIV en el mes de marzo de 2014, la cual contempla 904 víctimas para un Total de 1750 víctimas focalizadas.
META	1860	372	62	967 por MSPS y 1699 por UARIV 1135
NARIÑO	2780	556	93	472 PAARI y 607 otras fuentes
NORTE DE SANTANDER	2257	451	75	1048 víctimas remitidas por la UARIV, 140 Sentencia el IGUANO, 231 de otras fuentes.reportadas 569 casos
SANTANDER	4562	912	152	base de datos de 1336 personas.Los resultados obtenidos de la focalización, incluye: focalizadas de la base inicial, remitidas entre municipios priorizados, personas y victimas vinculadas y remitidas a la fecha son en total de 4301 víctimas, ademas hay 114 víctimas focalizadas que no aceptaron ingresar al programa.
SUCRE	2132	426	71	1435 focalizaciones a corte de marzo de 2014, 45 familiares y 2 comunitarias
VALLE	2572	515	30	1949 PAARI y 211 otras entidades

Fuente: Revisión de informes de ejecución por Departamento según r adicado 20141600075451 de 26 de mayo de 2014.

Los informes de ejecución del PAPSIVI reportan dificultades para la focalización de la población víctima a partir de los listados suministrados por la UARIV (tabla 4.3 -6)

Un ejemplo es el presentado en el informe del Magdalena, en cuya matriz de cumplimiento de abril de 2014 se afirma: *“Se hace aclaración que aunque la meta contractual hace alusión a la focalización de 1922 víctimas, el Ministerio de Salud, durante el mes de febrero de 2014, formaliza que se sumen las víctimas focalizadas en el nivel individual, familiar y comunitario, lo cual permite superar la meta de identificación de víctimas requeridas para la implementación del Programa PAPSIVI”*.

En los informes de ejecución por departamento, las metas de focalización no permiten estimar los niveles de ejecución y cumplimiento de las metas contractuales a nivel nacional, ni por niveles de atención individual, familiar y comunitaria.

Fase de caracterización del PAPSIVI

En la tabla 4.3 -7 se presentan los estimativos de cumplimiento de metas correspondientes a la fase de caracterización para cada departamento.

Tabla 4.3 -7: Fase de Caracterización del PAPSIVI

Departamento	Meta por Departamento			Fase de caracterización					
	Individual	Familiar	Comunitaria	Individual	% Cumplimiento	Familiar	% Cumplimiento	Comunitario	% Cumplimiento
ANTIOQUIA	6.625	1.325	220	3.340	50	328	25	132	60
ARAUCA	1.790	358	60	704	39	132	37	14	23
ATLANTICO	1.850	64	370	101	5	14	22	0	0
BOLIVAR	2.190			1.623	74	520	0	8	0
BOGOTA	922			373	40	56	0	0	0
CAUCA	1.706	342	56	180	11	52	15	2	4
CESAR	1.956	390	67	1.650	84	200	51	38	57
CHOCO	1.585	317	52	552	35	56	18	4	8
CORDOBA	3.325	660	110	1.104	33	271	41	0	0
HUILA	922	184	30	643	70	78	42	11	37
LA GUAJIRA	1.804	320	60	1.409	78	186	58	50	83
MAGDALENA	1.922			1.895	99	437	0	79	0
META	1.860	372	62	1.215	65	213	57	43	69
NARIÑO	2.780	556	93	1.077	39	151	27	25	27
NORTE DE SANTANDER	2.257	451	75	1.418	63	171	38	25	33
SANTANDER	4.562	912	152	2.628	58	362	80	67	89
SUCRE	2.132	426	71	1.302	61	84	20	22	31
VALLE	2.572	515	30	2.573	100	525	102	21	70
TOTAL	42.760	7.192	1.508	23.787	55.6%	3836	44,4%	541	34,7%

Fuente: Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

Como se puede verificar, algunos informes departamentales no reportan las metas según nivel de atención, con lo cual se incurre en una grave omisión. El Departamento del Valle presenta los más altos índices de cumplimiento en todos los niveles de la fase de Caracterización, mientras que Cauca, Atlántico y Chocó presentan los más bajos.

Existe diferencia entre el número de caracterizaciones realizadas y el de las efectivas, como se evidencia en el informe de la Guajira, que destaca: *“En cuanto a las caracterizaciones*

individuales se encuentra que de 1.159 caracterizaciones realizadas 1.049 fueron efectivas y 110 Fallidas”. Esto significa un alto número de caracterizaciones fallidas, que de todas maneras implica un esfuerzo tanto de los profesionales como de las personas víctimas.

Con base en el cumplimiento global de las metas de Caracterización, estimado mediante promedios ponderados, debe advertirse que no hay cumplimiento en las metas por departamento, en ninguno de los tres niveles de atención. En efecto, en el nivel individual se cumple el 55,6% de la meta de 42.760 personas; en casos familiares se cumple el 44,6% de la meta de 7.128 casos; y en cuanto a las caracterizaciones comunitarias, se cumple el 45,9% de la meta de 1.138 casos.

Planes de Atención Psicosocial

En la tabla 4.3 -8 se presentan los estimativos de cumplimiento de metas en la fase de elaboración de Planes de Atención Psicosocial para cada departamento.

Tabla 4.3 -8: Planes de Atención

Departamento	Fase de caracterización			Fase elaboración de Planes de Atención					
	Individual	Familiar	Comunitario	Individual	Ejecución respecto del número de caracterizaciones (%)	Familiar	Ejecución respecto del número de caracterizaciones (%)	Comunitario	Ejecución respecto del número de caracterizaciones (%)
ANTIOQUIA	3340	328	132	3249	97	323	98	132	100
ARAUCA	704	133	14	549	78	109	82	8	57
ATLANTICO	101	14	0	44	44	2	14	0	0
BOLIVAR	1623	520	8	1578	97	400	77	8	100
BOGOTA	373	56	0	373	100	56	100	0	0
CAUCA	180	52	2	70	39	48	92	2	100
CESAR	1650	200	38	1650	100	200	100	38	100
CHOCO	552	56	4	552	100	56	100	4	100
CORDOBA	1104	271	0	793	72	0	0	0	0
HUILA	643	78	11	643	100	78	100	11	100
LA GUAJIRA	1409	186	50	1049	74	186	100	50	100
MAGDALENA	1895	437	79	1895	100	437	100	79	100
META	1215	213	43	1215	100	203	95	31	72
NARIÑO	1077	151	25	857	80	151	100	25	100
NORTE DE SANTANDER	1418	171	25	1201	85	115	67	7	28
SANTANDER	2628	362	67	2604	99	334	92	59	88
SUCRE	1302	84	22	1007	77	69	82	7	32
VALLE	2573	525	21	2622	102	462	88	14	67
TOTAL	23787	3837	541	21951	92,3%	3229	84.2%	475	87.8%

Fuente: Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

Los porcentajes de ejecución de Planes de Atención se calcularon respecto de las caracterizaciones realizadas en la fase anterior, en la cual se concretaron dichos planes conjuntamente con las víctimas.

En los Planes de Atención se establecen estrategias de referenciación (remisión) al sector salud, para garantizar el acceso a la atención en salud física y mental con las entidades territoriales. Sin embargo, el acceso real, la oportunidad y la calidad en la atención de salud para la población víctima sigue presentando barreras de acceso, como se evidencia en el siguiente informe del Departamento del Meta del mes de abril de 2014:

Tabla 4.3 -8A: Planes individuales por Departamento

Departamento Priorizado	No de Equipos Psicosociales	No de personas con plan de atención Psicosocial a 2013
ANTIOQUIA	17	1.566
SANTANDER	14	1.323
CÓRDOBA	10	359
NARIÑO	8	0
VALLE	8	891
NORTE DE SANTANDER	7	243
SUCRE	7	176
ATLANTICO	6	140
BOLIVAR	6	684
CESAR	6	777
CHOCO	6	0
MAGDALENA	6	194
META	6	596
ARAUCA	5	885
CAUCA	5	8
LA GUAJIRA	5	516
BOGOTA	2	761
HUILA	2	0
TOTAL	126	9.119

Fuente: Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

“Para el mes de abril se revisó el proceso de atención de la población remitida a servicios de salud, donde se encontró que se mantiene una tendencia negativa en la atención general para los 6 municipios. Tal como se había señalado con anterioridad, no se consolidaron el 100% de los enlaces con las IPS locales, donde se encontraba la población priorizada en el programa PAPSIVI. Casos especiales, como Puerto Concordia, la totalidad de la población fue remitida al Centro de Salud, quienes están atendiendo un promedio de 3 personas por semana. Para el resto de los municipios se muestra una tendencia similar en el número de atenciones semanales por servicios de salud”.

La fase de Caracterización por departamento se cumplió, en el nivel individual, 92,3%; en planes familiares, 84,2%; y en planes comunitarios, 87,8%.

En la tabla 4.3 -8A se presentan los estimativos de la ejecución de Planes de Atención Psicosocial por departamento, según número de personas con Plan de Atención a 2013.

Tabla 4.3 -9: Planes de Atención- PAPSIVI. Recursos 2013

Departamento Priorizado	Asignación Presupuestal \$Millones	No de víctimas	Promedio por víctima \$
ARAUCA	706	56.382	12.517
SANTANDER	1.976	158.667	12.454
LA GUAJIRA	706	87.516	8.064
CÓRDOBA	1.411	175.967	8.021
CHOCO	847	105.651	8.016
NORTE DE SANTANDER	988	127.335	7.759
ATLANTICO	847	125.656	6.740
SUCRE	988	177.003	5.582
META	847	153.785	5.507
NARIÑO	1.129	205.874	5.485
CAUCA	706	147.387	4.788
VALLE	1.129	239.181	4.721
CESAR	847	193.415	4.379
MAGDALENA	847	195.825	4.325
BOLIVAR	847	230.371	3.676
ANTIOQUIA	2.400	881.817	2.721
HUILA	282	118.764	2.377
BOGOTA	282	348.603	810
TOTAL	17.785	3.729.199	

Fuentes: Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014. Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

Allí aparece un total de 126 equipos psicosociales, distribuidos en 47 equipos fijos (conformados por dos profesionales de psicología y otros dos profesionales de las ciencias humanas y un líder comunitario o promotor comunitario), y 79 más móviles (conformados por dos profesionales de psicología y otro profesional de las ciencias humanas y un líder o promotor comunitario). Se reporta un total de 9.119 personas atendidas, a 2013, que cuentan con Plan de Atención Psicosocial, y 21.915 planes de atención a fecha abril de 2014. En el Departamento del Cauca se evidencian 8 planes de atención, mientras que en los departamentos de Choco, Nariño y Huila, a 2013, no se reportan Planes de Atención en el marco del PAPSIVI.

El valor asignado a cada víctima, en promedio, por concepto del Plan de Atención, según el departamento de residencia se registra en la tabla 4.3 -9

En los departamentos de Arauca y Santander, se registra el mayor valor promedio del plan de atención psicosocial y Bogotá tiene la menor asignación promedio. Esto podría ser un indicador de una mayor eficiencia del gasto, de cara a garantizar una mayor cobertura.

Fase de Atención Psicosocial

En la tabla 4.3 -10 se presentan los estimativos de cumplimiento de metas en la fase de Atención Psicosocial para cada departamento.

Tabla No 4.3 -10: Fase de Atención Psicosocial en el PAPSIVI

Departamento	Fase elaboración de Planes de Atención			Fase de (intervención) Atención Psicosocial					
	Individual	Familiar	Comunitario	Individual	Planes Ind. Ejecutados/Planes Ind. formulados (%)	Familiar	Planes Fam. Ejecutados/Planes Fam. formulados (%)	Comunitario	Planes Com. Ejecutados/Planes Com. formulados (%)
ANTIOQUIA	3249	323	132	1993	61	230	71%	114	86%
ARAUCA	549	109	8	415	76	58	53%	2	25%
ATLANTICO	44	2	0	0	0		0%		
BOLIVAR	1578	400	8	1051	67	201	50%	183	2288%
BOGOTA	373	56	0	297	80	38	68%		
CAUCA	70	48	2		0		0%		0%
CESAR	1650	200	38	1687	102	167	84%	43	113%
CHOCO	552	56	4	389	70	34	61%	2	50%
CORDOBA	793	0	0	70	9				
HUILA	643	78	11		0		0%		0%
LA GUAJIRA	1049	186	50	486	46	57	31%	50	100%
MAGDALENA	1895	437	79	530	28	114	26%	20	25%
META	1215	203	31	931	77	101	50%	3	10%
NARIÑO	857	151	25	96	11	22	15%	2	8%
NORTE DE SANTANDER	1201	115	7	749	62	43	37%	2	29%
SANTANDER	2604	334	59	1487	57	81	24%	21	36%
SUCRE	1007	69	7	131	13	10	14%	0	0%
VALLE	2622	462	14	1557	59	376	81%	13	93%
TOTAL	21951	3229	475	11869	54.1%	1532	47.4%	455	95.8%

Fuente: Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

A partir de los avances registrados en la tabla anterior, se puede concluir lo siguiente:

- La atención psicosocial por parte de los equipos PAPSIVI incluye: asesoría psicológica, acompañamiento psicosocial, actividades educativas grupales, etc. En algunos informes se reportan, incluso, sesiones realizadas que incorporaron proceso de acompañamiento y estabilización emocional.

- Cuando la población llega remitida desde la UARIV y es atendida por los profesionales del PAPSIVI, no es necesario realizar procesos de orientación y referenciación hacia otros servicios sociales del Estado, ya que se asume que las personas ya cuentan con PAARI (Planes de Atención y Reparación Integral).
- En términos de avances en nivel de atención psicosocial, se encontraron departamentos que no reportan información alguna en ninguno de los niveles de atención individual, familiar y comunitaria, como es el caso del Huila. Según informes de ejecución de fecha abril 2014, en otros departamentos, como Cauca y Atlántico, no se han iniciado acciones. En contraste, el Departamento de Bolívar, reporta un alto porcentaje de atención a nivel comunitario en relación con la meta contractual de 8 Planes de Atención.

Por su parte, en Bogotá ninguna de las fases de implementación del PAPSIVI reporta acciones a nivel comunitario. No obstante, la Defensoría del Pueblo, en el seguimiento permanente a la implementación de este programa, ha encontrado que las actividades y acciones adelantadas entre diciembre del 2013 y mayo del 2014 del Programa PAPSIVI en el Cauca, ha alcanzado en un 63% las metas en la atención psicosocial a las víctimas del conflicto interno armado, y se espera que en el mes de julio del presente año se dé cumplimiento a la totalidad de la meta y objetivos planteados.

- El cumplimiento global de las metas de atención psicosocial, estimado mediante promedios ponderados para los tres niveles, registra los siguientes resultados: 54,1% en atenciones en el nivel individual; 47,4% en el nivel familiar; y 95,8% en atenciones comunitarias.

Fase de Cierre de los planes de atención psicosocial

En la tabla 4.3 -11 se presentan los estimativos de cumplimiento de metas en la fase de cierre de Planes de Atención Psicosocial para cada departamento.

A partir de los avances presentados en la tabla, se puede concluir lo siguiente:

- a) Para los planes de atención en proceso de ejecución que no se han cerrado a fecha abril 2014 —y como quiera que el presupuesto para contratación de profesionales se proyectó a 8 meses⁷⁹—, algunos equipos profesionales del PAPSIVI han decidido gestionar acciones para la continuidad en la atención psicosocial, como se evidencia en el informe del Departamento del Magdalena:

⁷⁹Los informes de los departamentos reportan actividades desde finales de septiembre de 2013

“Teniendo en cuenta que el acompañamiento psicosocial por parte de la CID⁸⁰ finaliza en el mes de junio de 2014 lo cual no implica que se efectúe cierre del proceso de atención, se vienen generando procesos de articulación con entidades del SNARIV, como ICBF, ANSPE, Ministerio De Agricultura entre otros, con el fin de generar las condiciones de viabilidad para garantizar la continuidad en la atención a las víctimas”.

Tabla 4.3 -11: Fase de cierre de planes de atención psicosocial

Departamento	Fase elaboración de Planes de Atención			Fase de cierres de los casos abiertos en fase de atención psicosocial					
	Individual	Familiar	Comunitario	Individual	Cierres plan de atención Ind. (%)	Familiar	Cierres plan de atención Fam. (%)	Comunitario	Cierres plan de atención Com. (%)
ANTIOQUIA	3249	323	132	273	8	9	3	5	4
ARAUCA	549	109	8	74	13	9	8	1	13
ATLANTICO	44	2	0		0		0		0
BOLIVAR	1578	400	8	117	7	12	3	3	38
BOGOTA	373	56	0	244	65	9	16	0	0
CAUCA	70	48	2		0		0		0
CESAR	1650	200	38	1367	83	38	19	31	82
CHOCO	552	56	4	34	6	23	41	0	0
CORDOBA	793	0	0		0		0		0
HUILA	643	78	11		0		0		0
LA GUAJIRA	1049	186	50	300	29	59	32	0	0
MAGDALENA	1895	437	79	0	0	0	0	0	0
META	1215	203	31	0	0	0	0	0	0
NARIÑO	857	151	25	2	0	0	0	0	0
NORTE DE SANTANDER	1201	115	7	0	0	0	0	0	0
SANTANDER	2604	334	59	33	1	0	0	1	2
SUCRE	1007	69	7	0	0	0	0	0	0
VALLE	2622	462	14	0	0	0	0	0	0
TOTAL	21951	3229	475	2444	11.1%	159	4.9%	41	9%

Fuente: Revisión de Informes de ejecución de departamentos presentados por el Ministerio de Salud mediante radicado 20141600075451 de mayo 26 de 2014.

- b) Magdalena, Meta, Valle y Norte de Santander no reportan cierres de planes de acción, en contraste con departamentos como el Cesar en donde se han priorizado 1.436 casos de cierre. Por otra parte, Santander, Antioquia y Nariño reportan bajo porcentaje en estos cierres.
- c) El cumplimiento global de las metas en la fase de Cierre, estimado mediante promedios ponderados para los tres niveles, registra los siguientes resultados: a nivel individual, 11,1% de cierre de planes; a nivel familiar, el 4,9%; y en atenciones comunitarias, el 9%.

⁸⁰ Centro de Investigaciones y de Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia; operador del PAPSIVI en el departamento del Magdalena.

4.3.4 Aportes de representantes de las víctimas en la implementación del PAPSIVI y el Plan Decenal de Salud Pública.

El Ministerio de Salud y Protección Social busca incorporar en el Plan Decenal de Salud Pública, acciones dirigidas a la población Víctima del conflicto armado, y en tal sentido se puso como meta:

“A 2014, Colombia contará con un capítulo específico, dentro del PDSP, para esta población, el cual definirá los objetivos sanitarios, metas, estrategias y acciones concertadas con las víctimas de la violencia, como sujetos de derechos, para promover la atención con calidad de acuerdo a sus necesidades diferenciales”.

Para la construcción de este capítulo, los representantes de las víctimas solicitaron al Ministerio de Salud que la recolección de insumos se realice en los 32 departamentos y el Distrito Capital. En este proceso, la Comisión de Seguimiento, a través de la Defensoría del Pueblo, acompañó la jornada adelantada en el Departamento de Bolívar, y en el desarrollo de dicha actividad se tuvieron en cuenta las observaciones sobre los insumos a ser incorporados en el PDSP. Asimismo, se tuvieron en cuenta las consideraciones planteadas por los representantes de las mesas de víctimas respecto de la implementación del PAPSIVI.

Frente a la garantía de la atención en salud mental a las víctimas del conflicto armado, se recogió la impresión de dicha población respecto de cómo debe adelantarse este proceso, y mediante un ejercicio de lluvia de ideas se destacaron las siguientes observaciones:

- Debe construirse y socializarse la ruta de atención psicosocial con las mismas comunidades.
- Es necesario recuperar el enfoque de atención diferencial, que si bien está contemplado en la ley no se refleja en la realidad de las comunidades.
- Las propias víctimas deben hacer parte del recurso humano que las atiende, toda vez que los profesionales que lo hacen, en la gran mayoría, no son sensibles a sus necesidades. Es importante subrayar que entre las víctimas también hay profesionales de la salud que pueden cumplir dichas funciones.
- La atención psicosocial es una necesidad principal para las víctimas, no menos importante que la atención en salud física.
- El tema de salud no puede abordarse sin tener en cuenta otros derechos, si se tiene en cuenta que éste se asocia y potencia con los derechos a educación, vivienda y medio ambiente.

Otras observaciones expresadas por los representantes de las víctimas señalan que el PAPSIVI se origina por orden de la Corte Constitucional y va dirigido a la población desplazada, pero que no es un elemento de reparación, como quiera que la atención en salud es un derecho fundamental. Señalan, además, que en la fase de focalización se presentaron dificultades que fueron resueltas con la colaboración de líderes de víctimas que facilitaron el proceso de identificación y acercamiento a las comunidades.

Asimismo, las víctimas sostienen que la mayoría de profesionales de la salud no tienen experiencia en atención a esta población, y por lo tanto no son sensibles a las situaciones específicas de atención que ellas necesitan. Y agregan que el trabajo de estos profesionales se orienta al cumplimiento de metas, con lo que se afecta la calidad de la atención psicosocial. También enfatizan que la prestación de los servicios de salud en zona rural es intermitente, muchas veces por dificultades de acceso geográfico o seguridad, lo que conlleva a que la atención se focalice en las zonas urbanas.

4.4 Educación

En Colombia, como en el mundo, la educación es un bien público y un derecho de toda la ciudadanía, que debe brindarse en condiciones de equidad e inclusión social con la participación de toda la sociedad y el Estado. A partir este principio constitucional, y una vez verificados los resultados de la implementación de las políticas públicas orientadas al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, en el componente de asistencia y atención, medidas de educación, la Comisión de Seguimiento ve con preocupación que los resultados obtenidos hasta el momento son escasos.

Para cumplir con lo estipulado por la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de Educación ha venido ajustando las estrategias de su cartera planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”, con el fin de atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado. Es por ello que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo hace una revisión a los lineamientos diseñados para la atención a las víctimas, que se configuran como el eje central de las estrategias planteadas por el Ministerio para cumplir con la Ley de Víctimas.

También se hace un diagnóstico general de los resultados de la implementación de las estrategias, como son el acceso, la cobertura, la permanencia y la calidad, para lo cual se muestran tanto los avances como los problemas de la puesta en marcha de la política pública educativa dirigida a la población víctima.

4.4.1 Lineamientos de política educativa para atender a la población víctima del conflicto armado

Si se tiene presente que los lineamientos se convierten en la hoja de ruta para direccionar las acciones específicas, que permitan determinar la forma o el modo para desarrollar la política de atención a las víctimas, es de suma importancia que el documento que contiene las directrices sobre esta temática esté disponible para la consulta de los involucrados en la atención a las víctimas, y así mismo para que la población víctima conozca sus derechos en materia de educación.

Como quiera que para el año 2013 el Ministerio de Educación no cumplió con el requisito de tener los lineamientos ajustados a la Ley 1448 de 2011, en materia de atención a la población víctima del conflicto armado, por tal razón para el año 2014 se vio en la necesidad de formular un plan de mejoramiento con el fin de incluir esta actividad, y cumplir así con lo estipulado en la ley. En dicho plan, la entidad rectora de la política educativa planteó —como actividad de mejora—, la suscripción de un convenio de cooperación con la fundación para el Fondo de la Educación para el Refugiado (RET)⁸¹, dirigido a revisar, actualizar y socializar los lineamientos y documentos existentes sobre atención a población víctima del conflicto armado.

El Convenio 107 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el fondo de la Educación para el Refugiado (RET), con fecha del 23 de enero de 2014, fue por un valor de \$1.674.175.000. El Ministerio aportó \$ 1.400.000 y RET aportó \$ 274.175 como contrapartida. El objeto del convenio fue brindar asistencia técnica y acompañamiento a las secretarías de los entes territoriales, para implementar la Ley de Víctimas y una educación de emergencia, además el desarrollo de los lineamientos de atención educativa a población vulnerable y víctima de la violencia.

El Ministerio informó que, en colaboración con RET, se está programando la socialización del documento final, con todos los entes territoriales certificados. Así mismo, se comunicó que el contratista ya entregó el documento de los lineamientos para la atención a la población víctima, y desarrolló planes escolares de gestión del riesgo a 136 nuevas instituciones.

La Comisión de Seguimiento considera que este proceso de actualización de los lineamientos ha desbordado los tiempos, si se tiene en cuenta que desde comienzos del 2013 el Ministerio ha dicho que tal proceso se está adelantando y, sin embargo, a la fecha no ha cumplido con la presentación del documento.

Es fundamental agilizar estos procesos que hacen parte de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Se hace imperativo que los gobiernos locales, las instituciones, los entes territoriales y las propias víctimas conozcan, cuanto antes, cuáles son las herramientas que permiten hacer incluyente la educación para quienes han sido afectados por el conflicto armado.

⁸¹Convenio de asociación 107 del 24/01/14.

4.4.2 Estrategias de Educación

Acceso y Cobertura

La Constitución Nacional establece que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. En esta vía, de acuerdo con el Ministerio de Educación (MEN), la política educativa estableció acciones para la atención educativa de las poblaciones en un marco de equidad e inclusión, en particular para la población en condición de vulnerabilidad.

En este orden de ideas, el Ministerio de Educación suscribió el contrato 479-2012 con la Universidad Nacional, con el objeto de implementar la estrategia “*Ni Uno Menos*”, dirigida a la acción pedagógica, la movilización social y la comunicación, con acciones específicas hacia la población víctima de la violencia. El Valor total del contrato fue \$ 1.840.308.170, incluidas las adiciones. Según el MEN, el producto de este contrato consiste en que la Universidad Nacional entrega la propuesta final de la matriz de acciones para la implementación a corto, mediano y largo plazo de la estrategia “*Ni uno menos, te quiero estudiando por siempre*”.

Ahora bien, se solicitó información al Ministerio de Educación sobre el número de víctimas atendidas en el año 2013. En el oficio 2014E17126 del 30 de abril de 2014, el Ministerio de Educación informó a la Contraloría General de la República que a agosto de 2013 se prestó el servicio educativo a 965.668 personas, de las cuales 857.298 están en el rango de edad entre 5 y 17 años, en tanto que 417.768 son mujeres, que equivalen al 49% de la población escolar. Así mismo, 28.129 (3%) corresponden a indígenas, 65.778 (8%) a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y 14 personas (0,002%) a comunidad Rrom.

La Contraloría realizó el cruce de los datos entregados por este Ministerio con la base de datos del RUV, a diciembre de 2013; mediante este procedimiento constató que la población atendida reportada por el Ministerio se encuentra inscrita en el RUV.

En las siguientes tablas se muestra la distribución etaria y por departamentos de la población que accedió al servicio educativo en la vigencia 2013.

Tabla 4.4 -1: Población víctima atendida en el servicio de Educación por sexo y rango de edad

RANGO DE EDADES	HOMBRE	LGBTI	MUJER	NO DEFINID	NO INFORMA	TOTAL GENERAL
0 a 5 años	6.905	2	6.690	6	9	13.612
6 a 12 años	253.732	22	238.015	167	136	492.072
13 a 17 años	165.980	17	161.818	131	132	328.078
18 a 26 años	41.383	4	42.860	40	52	84.339
27 a 60 Años	9.863	3	26.428	73	103	36.470
61 a 100 años	1.025	1	1.482	9	5	2.522
ND	3.738		4.461	7	369	8.575
TOTAL GENERAL	482.626	49	481.754	433	806	965.668

Fuente: Cruce realizado por la CGR, de datos base SIMAT, suministrada por el Min Educación y Ruv. 31 diciembre de 2013.

De acuerdo con la Tabla 4.4 -1, la población que accede al sistema educativo en su mayoría se define como heterosexual, aunque hay acceso por parte de otros grupos poblacionales. Sin embargo llama la atención el hecho que un número importante no define o no informa su condición de género. Como es de esperarse, la población entre los seis y 17 años, tanto hombres como mujeres, es la que más participa en la oferta educativa.

Tabla 4.4- 2: Población víctima atendida en el servicio de Educación por departamento

DEPARTAMENTO	0 a 5 años	13 a 17 años	18 a 26 años	27 a 60 Años	6 a 12 años	61 a 100 años	ND	Total general
Antioquia	3.700	112.440	29.015	10.257	164.255	656	2.944	323.267
Valle del Cauca	1.610	35.995	10.274	4.192	52.249	194	536	105.050
Cesar	1.740	29.424	6.814	2.882	44.194	200	526	85.780
Caquetá	892	23.295	5.730	2.859	36.434	164	432	69.806
Nariño	991	19.697	6.879	2.981	32.067	139	367	63.121
Magdalena	903	20.840	4.874	3.121	27.915	398	1.380	59.431
Norte De Santander	975	19.974	4.332	2.641	30.812	172	369	59.275
Cundinamarca	636	16.648	4.736	2.848	28.141	219	1.244	54.472
Tolima	364	11.127	2.514	1.090	17.107	55	107	32.364
Sucre	752	7.848	2.070	792	11.609	124	113	23.308
SIN DEFINIR	224	6.612	1.474	657	10.171	70	103	19.311
La Guajira	385	5.748	1.324	268	9.225	21	89	17.060
Meta	123	5.526	1.140	550	8.366	49	71	15.825
Huila	85	4.894	961	378	8.562	15	55	14.950
Caldas	64	4.160	1.175	593	5.061	31	84	11.168
Cauca	92	1.516	483	142	2.282	9	113	4.637
Santander	44	1.373	250	81	2.056	4	16	3.824
Vichada	17	373	104	34	687	2	3	1.220
Boyacá	3	355	96	64	480		13	1.011
Vaupés	12	233	94	40	399		10	788
Total general	13.612	328.078	84.339	36.470	492.072	2.522	8.575	965.668

Fuente: Cruce realizado por la CGR, de datos base SIMAT, suministrada por el Min Educación y Ruv. 31 diciembre de 2013.

La tabla 4.4 -2 muestra que dos departamentos, Antioquia y Valle del Cauca, concentran el 44% de la población que accede al servicio educativo. Esta proporción se mantiene, con pequeñas variaciones, en los distintos grupos etarios. Con los seis siguientes departamentos, se cubre el 90% de la población. Esto significa que el Ministerio de Educación debe orientar esfuerzos a coordinar actividades con ocho departamentos para lograr resultados en la mayoría de la población.

Entre los convenios revisados para examinar la cobertura se encuentra el 1048 de 2013, suscrito entre ICBF y la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), por valor de \$1.885,4 millones. Del total de estos recursos, el ICBF aportó \$1.695 millones y Ascun aportó \$190 millones (en especie); el ICBF, además, adicionó el convenio en \$845.235 millones.

El objeto del convenio es aunar esfuerzos, recursos técnicos y financieros para apoyar la formación en educación superior de carreras técnicas, tecnológicas o profesionales en las fases de pregrado, u otras actividades de apoyo al Proyecto de Vida de Adolescentes que se encuentran vinculados al proceso administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), con declaratoria de adoptabilidad en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes y desvinculados del conflicto armado.

Los jóvenes se postulan en los Centros Zonales del ICBF, y allí entregan los documentos de acuerdo con los requisitos establecidos en el protocolo para apoyo educativo. Consecuentemente, las Direcciones Regionales del ICBF realizan el Comité de Restablecimiento de Derechos para la selección de los beneficiarios, y seguidamente el listado se remite al operador para que se ejecuten los recursos.

Mediante este convenio en 2013 se atendieron 1003 jóvenes, de los cuales solo 12 pertenecen a población víctima, con unos recursos que ascendieron a \$34 millones. Llama la atención que a pesar de ser un programa específico para la población víctima, de entre mil jóvenes sólo se hayan beneficiado 12 víctimas.

Aun así, a pesar de la baja cobertura para la población víctima en este proyecto “Vida de Adolescentes —que correspondió al 1,19% para 2013—, se evidenció que a los jóvenes les hacen un proceso de acompañamiento y seguimiento para la adaptación al medio universitario, atención psicosocial y control del rendimiento académico; además, se hace una búsqueda de socios estratégicos para la manutención, y se propician espacios de formación e inserción a la vida laboral y prácticas empresariales, entre otras acciones.

Modelos Flexibles de educación⁸²

⁸²Los modelos educativos flexibles incluyen la entrega de una canasta educativa a los establecimientos focalizados, que los asumen en su PEI; contienen elementos pedagógicos y lúdicos que permiten el desarrollo de competencias. Tales elementos

El Ministerio de Educación informa que implementó un portafolio de modelos flexibles para 2013, a través de los cuales ofrece educación formal en los niveles preescolar, básica y media, como estrategia para ampliar la cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad⁸³.

De acuerdo con el Ministerio, los modelos flexibles se han convertido en una respuesta para la población víctima del desplazamiento forzado que se vio obligada a abandonar la escuela por algún hecho victimizante, y que gracias a una práctica educativa acorde con su realidad se ha facilitado el acceso de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo.

En concordancia con lo expuesto, el Ministerio suscribió un convenio para fortalecer estas estrategias. La Contraloría General de la República revisó el convenio 841 de 2011, suscrito entre el Ministerio de Educación y la Fundación Católica del Norte, cuyo objeto fue el de aunar esfuerzos para implementar el modelo de bachillerato virtual.

Según el informe de interventoría de la firma Silva Carreño del 17 de febrero de 2014, relacionado con este convenio y entregado al Ministerio de Educación⁸⁴, en el año 2012 se atendieron 424 personas. De acuerdo con el informe, 312 de estas personas (73%) fueron mujeres y 112 hombres (24%). Mientras que para el año 2013 la atención favoreció a 134 estudiantes, de los cuales 97 fueron mujeres (72%) y 37 hombres (28%). El valor del convenio fue de \$410 millones, de los cuales el Ministerio aportó \$350 millones y la Fundación Universidad del Norte \$60 millones. Se hizo una adición de \$100 millones, de los cuales el MEN aportó \$80 millones.

Es de anotar que con este convenio se beneficiaron las mujeres a que hace referencia el Auto 092 de 2008, que residían en las entidades territoriales en donde se desarrolló. En la vida del contrato se dio atención a 424 mujeres, con lo cual se pasó la meta de 350 mujeres atendidas, que estaban consignadas en el contrato.

son adaptados a los diferentes contextos para dinamizar el proceso de aprendizaje, mediante actividades atractivas e interesantes que generen permanencia de los estudiantes en las experiencias implementadas. Por otro lado, también incluyen capacitación a docentes, directivos docentes y funcionarios de las secretarías de educación.

⁸³La atención se brinda para los espacios escolarizados y semiescolarizados, respondiendo a las necesidades de la población estudiantil, en términos de tiempo, ubicación geográfica y condiciones de vulnerabilidad. Respuesta enviada por el Ministerio de Educación Nacional abril 30 de 2013.

⁸⁴Radicado de oficio No. SCAI-P50-00636-2014.

Tabla 4.4 -3: Matrícula de población víctima en modelos educativos flexibles

METODOLOGÍA	MATRÍCULA 2013
Educación Tradicional	713.987
Escuela nueva	108.545
Posprimaria	17.166
Telesecundaria	5.961
SER	3.223
CAFAM	9.262
SAT	769
Etno-educación	17.007
Aceleración del Aprendizaje	4.869
Programa para Jóvenes en extraedad y Adultos (Decreto 3011)	61.242
Preescolar Escolarizado	2.417
Preescolar No Escolarizado / Semiescolarizado	302
SAT presencial	5.227
Círculos de Aprendizaje	645
Media Rural	1.863
Transformemos Adultos	2.444
Grupos Juveniles Creativos	820
Modalidad Virtual Asistida UCN	276
A Crecer	6.937
Bachillerato Pacicultor	97
Modelo Ser Humano Ciclos 1, 2, 3, 4 , 5 y 6	2.471
Caminar Secundaria	138
Total Ley de Víctimas en matrícula 2013	965.668

Fuente : Ministerio de Educación 2013

De otra parte, en el mes de abril de 2013 el Ministerio abrió una convocatoria para implementar el modelo educativo flexible “Círculos de Aprendizaje”⁸⁵, dirigido a la atención de niños, niñas y adolescentes de básica primaria víctimas del conflicto armado interno, en instituciones educativas que tienen capacidad instalada para el desarrollo del modelo, en las secretarías de educación pertenecientes a los municipios de Florencia y Villavicencio.

⁸⁵página web Min Educación. Los Círculos de Aprendizaje se caracterizan por brindar a los estudiantes una formación integral adaptada a sus necesidades y requerimientos con el fin de que puedan posteriormente continuar un proceso escolar regular con tutorías especializadas en el manejo de problemas de aprendizaje y manejan una canasta educativa con materiales de alta calidad pertinentes en el acompañamiento de la metodología de alto costo aportados por el Ministerio de Educación Nacional para el municipio.

Según el Ministerio, del total de víctimas reportadas, 251.681 personas asistieron a las diferentes modalidades de educación no tradicional. Aunque la tabla 4.4 -3 no recoge todos los modelos flexibles de educación implementados por el Ministerio, es una muestra de la mayoría de ellos.

Permanencia

La permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas, incluso de aquellos que no sean víctimas del conflicto armado, deber ser una preocupación de la sociedad en general. Por tanto, conscientes de la importancia que tiene la escuela como formadora, es necesario que continuamente se haga el monitoreo de las necesidades de las víctimas con el fin de encontrar soluciones a los problemas que impiden la permanencia de los niños y niñas en la escuela.

Con el propósito de revisar los avances en esta materia, se le requirió al Ministerio información sobre cuántas de las víctimas que disponen de cupos en la educación pública, han abandonado las escuelas y centros de enseñanza, y qué otras razones identifican para la deserción educativa de las víctimas del conflicto armado interno. Dicha entidad respondió que en Colombia la tasa de deserción escolar del sector oficial, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE), ha disminuido desde el año 2002, al pasar de 8% a 5.8% en 2006 y de 4.89% en el año 2010 a 4.28% en 2012.

A lo anterior, añade el Ministerio que las principales causas de deserción escolar son:

- i. El poco gusto por el estudio
- ii. Problemas económicos del hogar
- iii. Dificultades económicas
- iv. El desplazamiento forzado
- v. Ubicación del establecimiento lejos de los hogares.

A pesar de que se pregunta específicamente los factores asociados a la deserción escolar de las víctimas, al parecer dichos factores no se abordan en esta encuesta, con lo cual esta problemática se mantiene sin diagnóstico y por ende sin estrategia clara para enfrentarla.

Según la información que presenta el Ministerio de Educación en su página web, se identificaron varias experiencias significativas relacionadas con el tema de permanencia. Una de estas experiencias es la que tiene que ver con el transporte escolar, el cual se ha venido expandiendo por todo el territorio nacional, y con la contribución de los municipios se ha hecho posible que se extienda a un gran grupo de la población, no solamente a las víctimas.

Asimismo, el Ministerio también informa que promueve la elaboración de diagnósticos encaminados al conocimiento, características y necesidades relacionadas con el servicio de transporte escolar, con el fin de definir los lineamientos e instrucciones que contribuyan a mejorar la calidad y la eficiencia.

La Contraloría visitó 30 municipios escogidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, con el propósito de verificar su implementación en dichas entidades territoriales. En las visitas se observó que la mayoría de los municipios, en concordancia con las estrategias del Ministerio de Educación, están brindando el servicio de transporte urbano a los estudiantes, incluidos las víctimas; pero en la parte rural persiste el problema de falta de transporte.

Otra de las estrategias implementadas por el Ministerio es la entrega de kits escolares. Sin embargo, dicha medida no ha tenido una cobertura total. En los 30 municipios visitados se pudo constatar que no todas las alcaldías hacen entrega de estos elementos escolares a los niños, según se aduce por la falta de recursos.

De acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Educación Nacional, con recursos del Sistema General de Regalías se están promoviendo proyectos de cobertura educativa a nivel territorial; y para combatir la deserción escolar se está implementando el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

La Comisión recibió la queja por parte de las víctimas, en el sentido de que en algunas instituciones educativas territoriales se exige a los niños víctimas el uso del uniforme escolar, sin tener en cuenta que, precisamente, la no exigencia del uniforme hace parte de las estrategias complementarias implementadas por el Ministerio de Educación para la permanencia de esta población en el servicio educativo. Así mismo los planteles educativos están exigiendo a los desplazados constancias de estudio, que en muchos casos las personas no las tienen por el contexto en que se desarrollaron los hechos.

4.4.3 Calidad

Si tenemos presente que una de las prioridades planteadas por el Gobierno nacional en el Plan de Desarrollo es mejorar la calidad de la educación, y que ésta incluya a toda la población y en particular a las víctimas, se hace necesario que en el desarrollo de una política pública —además de realizar un mejoramiento de los procesos pedagógicos—, se tenga presente la especificidad que caracteriza a cada territorio, y particularmente en los casos de aquellos municipios receptores de población víctima. Para contribuir con el mejoramiento de la calidad educativa, el Ministerio de Educación y el ICBF suscribieron contratos que coadyuven con este propósito.

De ellos, la Contraloría revisó el Convenio 578 suscrito el 2 de julio de 2013 entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Instituto Colombiano de Bienestar familiar ICBF y el Ministerio de Educación, cuyo objeto fue desarrollar un proceso de cualificación al talento humano y acompañamiento psicosocial a familias beneficiadas de programas de infancia, para el fortalecimiento del vínculo afectivo y la resiliencia familiar, desde edades tempranas, incluida la gestación.

Dicho convenio se planteó como una estrategia de prevención de las violencias en zonas de conflicto y con alto riesgo de reclutamiento militar. El valor fue de \$5.140.937.116.00, distribuido de la siguiente manera: OIM \$ 303.049.166, ICBF 2.010.867.950 y Ministerio de Educación \$ 2.827.020.000. En el informe enviado a la Corte, el Ministerio dice que 6.000 familias víctimas se beneficiaron con este convenio. En el ICBF el convenio se identifica con el número 1339 de 2013.

Este programa se desarrolló en 40 municipios de 10 departamentos, priorizados de acuerdo con el índice de desplazamiento; se enfocó a población víctima correspondiente a niños en el servicio de formación-educación inicial de 0-5 años.

El ICBF formó 13.500 familias en promoción de la resiliencia familiar, consistente en un mecanismo de adaptación que promueve la afectividad entre los niños y sus familiares, como vía para disminuir la violencia intrafamiliar y prevenir el reclutamiento forzado.

Sin desconocer que en desarrollo de la ejecución del convenio las familias fueron caracterizadas, debe advertirse que el ICBF no cuenta con las estadísticas de la población víctima atendida; y tampoco establece claramente la población registrada en el RUV, ni la que se reconoce individualmente como víctima pero no ha hecho su declaración y que, por ello, no se encuentra registrada como tal.

También fue revisado el contrato 552 del 2 de julio de 2013, suscrito entre el Ministerio de Educación y la Fundación para la Reconciliación. El objeto de este contrato consistió en implementar la propuesta de alfabetización *Es.Pe.Re.*, a través del programa "*La Alegría de Leer y Escribir... Perdonando*", de la Fundación para la Reconciliación, diseñada específicamente para atender la población víctima del conflicto en Colombia. El valor del contrato fue de \$2.000 millones.

Respecto de las obligaciones específicas del contratante, se consignaron entre otras: implementar el ciclo I de educación de adultos del Programa Nacional de Alfabetización en las Entidades Territoriales, entregar los Kits del modelo *Es.Pe.Re "La Alegría de Leer y Escribir... Perdonando"*, para los 8.000 beneficiarios y los 320 facilitadores encargados de la implementación. La Contraloría no recibió los informes de supervisión y de interventoría; sin embargo, el Ministerio informó que el contrato se pagó en su totalidad en cuatro (4) pagos, contra la entrega de los productos.

La información que recabó la CGR en 30 municipios del país, da cuenta de la imposibilidad que tiene la población víctima, especialmente en las zonas rurales y alejadas de los cascos urbanos, de obtener educación con calidad, por ejemplo, cuando en las escuelas existe déficit de profesores, cuando los establecimientos educativos no cumplen con las condiciones mínimas para albergar a sus alumnos y cuando los gobiernos locales no le dan prioridad a la educación.

4.4.4 Plan de mejoramiento Ministerio de Educación

A raíz de las observaciones hechas por la Contraloría General de la República al Ministerio de Educación, a través de la actuación especial adelantada en 2013 a la implementación de la Ley 1448 de 2011, en lo referente a la medida de educación, este suscribió un plan de mejoramiento en el que formuló cinco acciones de mejora encaminadas a subsanar los problemas detectados por el organismo de control.

El primer hallazgo fue la inobservancia del artículo 92 del Decreto 4800 de 2011, en lo relacionado con los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia. La actividad planteada para subsanar el hallazgo, fue tramitar y suscribir el convenio de cooperación con RET para revisar, actualizar y socializar los lineamientos y documentos existentes sobre atención a población víctima de la violencia; además, validar el documento con las áreas misionales y actividades programadas para comenzar el 01/02/14 y finalizar el 30/04/14. En una visita realizada por la Contraloría a las instalaciones del Ministerio, se informó que se están preparando los talleres para socializar el documento y llevar a cabo su publicación.

Sobre el segundo hallazgo —que hace referencia a la falta de capacitación por parte del Ministerio en el conocimiento de la Ley 1448 de 2011 y los modelos flexibles en las Secretarías de Educación—, el Ministerio planteó como actividad un encuentro nacional de estrategias de permanencia, que si bien estaba programado para iniciarse en el mes de junio, aún no se ha llevado a cabo. También planteó la realización de encuentros regionales de educación en emergencia. Según el Ministerio, esta capacitación se tiene pensada para los 94 entes territoriales certificados y debe comenzar en agosto.

Para el tercer hallazgo, se señala que el diseño, ejecución y seguimiento de la política educativa nacional no diferencia a la población víctima, el Ministerio planteó una actividad, para revisar, actualizar y socializar los lineamientos y hacer visible la diferenciación.

El cuarto hallazgo menciona que la ejecución de los recursos reportados por el Ministerio, no permitía conocer qué proporción de ellos fueron destinados específicamente para atender la población víctima, y que además en el SIIF no era posible establecer qué porcentaje se invirtió exclusivamente para este grupo de la población.

La Contraloría constató que para el año 2014 el Ministerio desagregó la información, y con ello pudo visibilizar los recursos que se destinan a la atención de las víctimas. Sin embargo, en las conversaciones sostenidas con los funcionarios del Ministerio, se informó que la población desplazada se encuentra catalogada como población vulnerable. Esto quiere decir que en esta clasificación no solamente se contabilizan los recursos de las víctimas del desplazamiento, sino que además se incluyen los recursos destinados a la atención de la población afectada por otros hechos como la ola invernal, la pobreza, etc. En este orden de ideas, por el momento sólo

es posible que se visibilicen claramente los recursos de otros hechos victimizantes y no los del desplazamiento.

El último hallazgo se refiere al no registró de la actualización de las metas planteadas en el SISMEG⁸⁶ durante la vigencia 2012. Para la vigencia 2013 se hizo la revisión de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”, para el indicador “víctimas de 5 a 7 años que asisten al servicio educativo”. La Contraloría General verificó que para 2014, la meta establecida se actualizó y que va en un avance del 93% (tabla 4.4 -4).

Tabla 4.4 - 4: Cumplimiento metas SISMEG Víctimas de 5 a 7 años que asisten al servicio educativo

Periodo	Meta	Resultado
Línea de base 2010-2014		87
Agos-Dic 2010		
Ene-Dic 2011		
Ene-Dic 2012	92	87
Ene-Dic 2013	93	87
Ene-Ago 2014		
Ene-Dic 2014	94	
2010-2014	94	87

Fuente DNP. 28/05/14

4.4.5 Ejecución Presupuestal

Según el Conpes Social 159, en el caso de la Participación para Educación se distribuyeron \$12.189.518 millones, de los cuales \$11.837.068 se asignaron a partir del criterio de *población atendida*. Para este efecto, se tuvo en cuenta la matrícula de 2012 certificada por el Ministerio de Educación en enero del año en curso, lo cual no tenía aún el efecto de los resultados de las auditorias de matrículas realizadas por dicha entidad⁸⁷.

⁸⁶Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

⁸⁶

⁸⁷Documento Conpes Social 159, Bogotá D.C., 24 de Enero de 2013.

**Tabla 4.4-5: Participación para Educación- Vigencia 2013
(Pesos corrientes)**

A:SGP Total Educación 2013	\$15.758.046.341.475
SGP Educación Básica	\$15.295.553.786.254
SGP Educación Puntos adicionales	\$462.492.555.221
B: Recursos Distribuidos Presente Conpes	\$12.189.517.742.224
B1. Población Atendida	\$11.837.068.227.200
B.2 Cancelación Prestaciones Sociales	\$352.449.515.024
C. Recursos Distribuidos Presente Conpes	\$1.565.954.627.909
C.1 Ajuste Población Atendida (incluye internados)	\$304.234.410.400
C.2 Calidad-Matrícula Oficial	\$700.260.408.509
C.3 Calidad-Matrícula Gratuidad	\$561.459.809.000
E: Total recursos pendientes por asignar (A-B-C)	\$2.002.573.971.342

Fuente Conpes 159 del 24 de enero de 2013. Sistema General de Participaciones, distribución educación. Conpes 162 de marzo de 2013; ajustes.

Nota: no se incluye a los alumnos desertores

De acuerdo con la respuesta enviada por el Ministerio a la CGR el 30 de abril de 2014, se establece que, en concordancia con los Conpes 159 y 162 de 2013, el presupuesto asignado y ejecutado en la vigencia 2013 en las entidades territoriales certificadas por concepto de población víctima atendida, fue de \$1,46 billones. Estos recursos se encuentran distribuidos así: \$1,31 billones por población atendida, \$84.735 millones por gratuidad educativa y \$64.136 millones por calidad educativa; en su totalidad, estos recursos se derivan del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con estas cifras, se puede decir que del total de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), destinados para atender el servicio educativo de toda la población en los entes territoriales, \$11.837.068.227.200, (12%), se destinaron para la atención a las víctimas del conflicto armado. Debe tenerse en cuenta que el total de estudiantes en el nivel territorial es de 7.737.078 personas, y que 847.358 son víctimas, lo que equivale asimismo a un 12% de la población territorial.

4.4.6 Educación Superior

En el anterior informe la Comisión daba cuenta de que la asistencia brindada respecto a los subsidios concedidos en educación superior para las víctimas eran escasos y por poco valor. Los beneficiarios fueron 62 personas con enfoque diferencial, por un valor de \$21.740.480, según reporte del Ministerio de Educación Nacional. Para el 2013 esta cifra aumentó de manera significativa tal y como aparece en el Informe del Gobierno Nacional sobre Asignación de créditos para educación superior en el segundo semestre 2013, beneficiando a 1.716 personas,

los cuales ascendieron a la suma de \$4.539.423.754. Para el primer semestre de este año, según reporta el ICETEX la cifra aumenta a 3.390 créditos educativos en favor de estudiantes víctimas del conflicto armado, 1716 desde el segundo semestre de 2013 y 1674 hasta el primer semestre de 2014, por un valor total de 9.176.622.091 millones de pesos, otorgados en 29 departamentos y el distrito capital.

En el segundo semestre 2013 el Icetex asignó créditos en educación superior para 1.716 personas víctimas, con recursos que ascendieron a la suma de \$4.539.423.754. Y según reporta el Icetex, para el primer semestre de 2014 se beneficiaron otras 1674 personas. De esta manera, el total de créditos educativos en favor de estudiantes víctimas del conflicto armado durante los dos periodos fue de 3.390, por un valor total de \$9.176.622.091. Estos recursos fueron entregados en 29 departamentos y el Distrito Capital, tal como consta en el capítulo de *acceso a créditos y alivio de pasivos* del presente informe.

4.5 Ayuda y Atención Humanitaria

La ayuda humanitaria se presta con el fin de mitigar los efectos negativos que sobre las condiciones de vida de la población tienen las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las violaciones a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. De acuerdo con la Ley⁸⁸, su objeto es socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas a las víctimas del conflicto armado.

4.5.1 Marco Normativo

Las normas fijan tres tipos de ayuda que se diferencian por el período de tiempo en el que se suministran, los criterios bajo los cuales se otorgan, los bienes y servicios que cubren y las entidades responsables de su provisión. La tabla 4.5 -1 ilustra estos aspectos.

Sobre lo descrito en la tabla 4.5 -1, cabe destacar que están vigentes las normas previas a la Ley 1448 de 2011 para la prestación de ayuda humanitaria, afianzadas por lo dispuesto en el capítulo III (arts. 62 al 65), pero el artículo 47 amplió la cobertura a todos los hechos victimizantes. La población víctima que no sufre desplazamiento forzado tiene la posibilidad de ser asistida con los servicios que se indican en la tabla 4.5 -1. La referencia —del art. 47 de la Ley 1448 de 2011— a la cobertura según necesidades inmediatas y de relación directa con el hecho victimizante, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-438 del 11 de julio de 2013. De manera que la ayuda se suministra según las condiciones de

⁸⁸ Artículo 47 de la Ley 1448 de 2011.

vulnerabilidad, y no se restringe a las necesidades inmediatas ni a aquellas relacionadas directamente con el hecho victimizante.

Tabla 4.5 -1: Ayuda Humanitaria: tipos y componentes, según marco normativo

Item / Etapas	INMEDIATA	EMERGENCIA	TRANSICIÓN
I. Hecho Victimizante	PD (Ley 1448, arts. 47 y 63) HV dif D. (art. 102, D. 4800)	PD (Ley 1448, arts. 47 y art. 64) HV dif D. (art. 103, D. 4800)*- <u>Vig.2014</u>	PD (Ley 1448, arts. 47 y 65)
II. Lapso para el que se otorga	Ley 1448/11: A partir de la declaración, hasta inscripción en RUV. Al ocurrir el HV (art. 156)	Ley 387/97: Producido el DF Ley 1448/11: Expedición de acto admitivo de Inclusión en el RUV	Ley 1448/11: Expedición de acto admitivo de Inclusión en el RUV
II. Bienes y servicios que cubre			
1. Alimentación	X	X	X
2. Aseo personal	X	X	X
3. Alojamiento transitorio	X	X	X
4. Manejo de abastecimientos	X	X	
5. Utensilios de cocina	X	x	Equiv. 0.5 SMLV. + Eltos de alojam. una sola vez. Art. 111
6. Transporte-Salud Emerg.	X		
III. Entidad Responsable	Entidad Territorial Receptora	- UARIV - A través de ET (art. 168)	- Alojamiento: UARIV - Alimentación: ICBF
IV. Criterios	- Declarantes cuyo hecho ocurrió 3 meses antes de la declaración - Vulnerabilidad Acentuada - Requieren albergue y alimentación	- Declarantes cuyo hecho se registra un año antes - Grado de necesidad - Grado de urgencia de subsistencia mínima	- Declarantes cuyo hecho se registra más de un año antes - Persistencia de las necesidades de alimentación y alojamiento - Temporalidad, vulnerabilidad derivada del DF y condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares.

* El art. 105 fija tasación máxima de 2 SMLV por afectación de bienes, heridas -incapacidad-, secuestro, según sea individual o colectiva, se relacione con el HV, lapso entre la ocurrencia del HV y la solicitud y enfoque diferencial

La Ley 1448 de 2011 precisa las reglas para la población desplazada, según el tipo de ayuda humanitaria, y el reglamento (Decreto 4800 de 2011) se ocupa de dicha precisión para la población afectada por hechos distintos al desplazamiento. Esto obedece a que la Ley otorga el derecho para hechos victimizantes diferentes, pero considera que quienes requieren este tipo de ayuda por un lapso amplio son las víctimas de desplazamiento puesto que el despojo de su tierra implica usurpación de las condiciones mínimas de subsistencia. El artículo 102 del Decreto 4800 concede la ayuda inmediata a la población víctima de hechos diferentes al desplazamiento por un mes prorrogable a otro, y el artículo 103 dispone que la UARIV otorgue, por una sola vez, la ayuda de emergencia autorizada por el artículo 49 de la Ley 418 de 1997. Esta Ley tuvo una vigencia inicial de dos años, prorrogados por tres años más (Ley 548 de 1999), y posteriormente se ha prorrogado parcialmente; el citado artículo 49 está vigente hasta 2014, de acuerdo con la prórroga de cuatro años establecida en el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010.

Formalmente se accede a la ayuda humanitaria inmediata después de declarar la ocurrencia del hecho victimizante. No obstante, el legislador es consciente del apremio de las situaciones de victimización y el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 dispuso que “...salvo la medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el

momento mismo de la victimización” (subrayado fuera de texto); la Ley 387 que no tenía previsto diferencias entre ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, habilita esta última para ser prestada desde el momento en que se presente el desplazamiento forzado.

4.5.2 Presupuesto

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley, la ayuda humanitaria inmediata está a cargo de las entidades territoriales donde se registran los hechos victimizantes o donde se recibe a la población desplazada; y las ayudas humanitarias de emergencia y transición están a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), excepto el servicio de alimentación, en transición, que está a cargo del Instituto de Bienestar Familiar. Aun así, también está previsto que la Unidad apoye, subsidiaria o complementariamente, a las entidades territoriales en los casos en que éstas no cuenten con las capacidades financieras e institucionales para atender las emergencias. De ahí que el mayor componente de recursos para esta prestación derive del Presupuesto General de la Nación (PGN), y que el manejo esté en cabeza de la UARIV.

En 2013, la UARIV destinó de sus programas de inversión \$561 mm para ayuda humanitaria. En el transcurso de la vigencia adicionó tres programas de inversión, por cerca de \$103 mm, para atender las órdenes del auto 099 de la Corte Constitucional de definir la corresponsabilidad Nación Territorio e implementar una estrategia con vocación de sostenibilidad, integralidad y cobertura nacional en materia de ayuda humanitaria. Los tres programas con sus recursos, son:

- Apoyo para la entrega de atención humanitaria a la población desplazada en el marco del auto No. 099 de 2013, a nivel nacional. Se ejecutaron cerca de \$89 mm.
- Asistencia y entrega de atención humanitaria a la población desplazada en el marco del auto no. 099 de 2013, a nivel nacional. Se ejecutaron poco más de \$13 mm.
- Implementación de la entrega de atención humanitaria a la población desplazada en el marco del auto No. 099 de 2013, a nivel nacional. Se ejecutaron \$813 millones

Dado que, en 2013, el presupuesto ejecutado para inversión sólo aumentó en \$94 mm, la asignación en nuevos programas implicó reducir los recursos de los programas ejecutados en 2012, de manera particular en el denominado “Prevención, Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional”, en el que los recursos se redujeron en \$178.8 mm, al pasar de \$661 mm en el año 2012 a \$482.2 en 2013.

Tabla 4.5 - 2: Ayuda Humanitaria: acuerdos institucionales de servicios suscritos entre UARIV y los municipios, ejecutados en 2013.

MUNICIPIO	BENEF.	VALOR \$ Miles	MUNICIPIO	BENEF.	VALOR \$ Miles	MUNICIPIO	BENEF.	VALOR \$ Miles
Medellín	295	97.770	San Agustín	14	9.196	Montenegro	5	3.160
San Andrés de Tumaco	222	139.317	Gigante	14	8.810	La Tebaida	5	2.580
Montería	155	115.172	Dagua	12	8.734	Popayán	5	2.566
Neiva	142	42.990	Solita	12	8.554	Ipiales	5	2.566
Buenaventura	139	99.990	Valle Del Guamuez	12	7.246	Florida	5	2.040
Bello	103	43.769	Isnos	12	5.680	Cartago	4	3.932
Cúcuta	96	54.422	Apartado	12	4.694	La Estrella	4	2.654
Pitalito	43	20.560	Palmira	11	7.041	Zarzal	4	2.111
Timbio	39	26.908	El Zulia	11	6.762	Hobo	4	1.227
Carepa	39	22.494	Envigado	11	2.565	Agustín Codazzi	3	3.408
Cartagena Del Chairá	36	22.622	Qimbaya	10	4.775	Fortul	3	2.250
Pereira	33	18.955	Mocoa	10	2.065	Valledupar	3	2.064
Turbo	32	21.296	La Montañita	9	6.138	Yumbo	3	1.944
Taraza	32	21.282	La Plata	9	6.098	La Llanada	3	1.904
Dosquebradas	32	11.005	Suaza	13	8.020	Olaya Herrera	3	1.904
Los Andes	31	20.908	Puerto Libertador	13	1.860	Puerto Caicedo	3	1.319
El Bagre	29	19.874	Roldanillo	9	5.738	Caucasia	3	460
Yarumal	28	17.580	Copacabana	9	5.712	Santa Rosa De Osos	2	1.500
San Jose Del Guaviare	28	14.746	Soledad	9	5.300	Candelaria	2	1.500
Tame	27	20.878	Nechí	8	6.466	Malambo	2	1.220
El Paujil	27	14.474	Jamundí	8	6.080	Rio Viejo	2	1.154
Sincelejo	25	18.396	Riofrio	8	5.816	Puerto Leguizamo	2	1.154
Bucaramanga	24	17.052	Armenia	8	4.650	Caicedonia	2	808
La Virgina	24	12.680	Aguachica	7	5.636	Sardinata	1	1.136
Calarcá	23	10.990	Montelibano	7	4.984	Sogamoso	1	790
Cali	21	11.230	Balboa	7	3.745	Zaragoza	1	750
Timbiqui	20	16.278	Puerto Colombia	7	3.180	Tarqui	1	750
Barranquilla	20	15.814	Urrao	6	3.848	San Lorenzo	1	750
Puerto Asis	20	13.160	Córdoba	6	3.462	La Unión	1	570
Chigorodó	18	11.464	Marinilla	6	2.996	Risaralda	1	284
Sandoná	17	14.154	Palermo	6	2.368	Acevedo	1	180
Cáceres	14	9.888	Caldas	6	1.730	TOTAL	2.221	1.238.702

Fuente: Información suministrada por UARIV a la CGR, en desarrollo de la auditoria sobre 2013

Pero más aún: el avance en materia de coordinación nación territorio para la ayuda humanitaria es limitado. En la aplicación del principio de subsidiariedad, se fijó un indicador que permite focalizar los municipios para la suscripción de acuerdos institucionales y se establecieron reglas de corresponsabilidad (contenido del acuerdo, valores según tipo de ayuda), pero la ejecución es insuficiente frente a las necesidades: se han suscrito 154 acuerdos por \$10,3 mm, se ejecutaron \$1.2 mm en 95 municipios, donde se beneficiaron 2.221 hogares (ver tabla 4.5 -2); el 32% de los recursos se concentraron en Medellín, Tumaco, Montería y Neiva, donde se atendió al 36% de los hogares.

Además de la baja ejecución en los acuerdos con los municipios, se observa que en la ejecución presupuestal para ayuda humanitaria persiste el problema de los reintegros que deben realizarse, debido a que no siempre se reclama la ayuda humanitaria. Del total de ayudas humanitarias colocadas por la UARIV en 2013, por valor de \$561.3 mm, se reintegraron \$58.9 mm. Pese a la reducción proporcional (del 35% al 10.5%), entre 2012 y 2013, la devolución sigue siendo elevada, frente a las necesidades de la población. Los reintegros afectan los derechos de las víctimas, quienes deben reiniciar los trámites respectivos para que les sitúen nuevamente los recursos, con lo que se retrasa el disfrute del beneficio. En la siguiente sección se analizan las causas.

4.5.3 Resultados de la Gestión⁸⁹

En relación con los reintegros, se encontraron diferencias entre los saldos de extractos bancarios y los saldos de contabilidad derivadas de reintegros por no pagos de ayudas humanitarias e indemnizaciones, lo que puso en evidencia que no hay un control real e individualizado sobre los saldos no pagados; los valores se registran de manera acumulada y el resultado es que no se reprograman los pagos según la antigüedad de lo no pagado. De acuerdo con lo manifestado por la UARIV, este valor obedece a destinatarios que no pudieron realizar el cobro debido a: (i) el establecimiento de domicilios temporales, (ii) migración hacia el exterior, (iii) fallecimiento de la víctima, destinatarios o beneficiarios durante el trámite de la solicitud, (iv) privación de la libertad, (v) cambio de residencia, (vi) aparición sobreviniente de destinatarios o beneficiarios con igual o mejor derecho, o (vii) por solicitud expresa de reprogramación del giro en otro lugar geográfico.

De manera concomitante —y por razones similares a las de los reintegros— se presentan demoras en la entrega de los recursos de indemnización y de ayuda humanitaria, atribuibles a

⁸⁹ Los resultados de la gestión que se relacionan en esta sección corresponden a 12 hallazgos detectados durante la Auditoria que realizó la Contraloría sobre la vigencia de 2013 a la UARIV. Para este ejercicio, se realizaron visitas de campo a una muestra de entidades territoriales seleccionadas con base en los siguientes criterios: la aplicación del principio subsidiariedad y de los “*criterios de priorización*”, el diligenciamiento del PAARI, el proceso de tasación, distribución y pago de la indemnización y la concentración territorial de los actos tutelados en la sentencia SU 254 de 2013. Los municipios seleccionados fueron: Medellín, Bello y San Carlos, en Antioquia; Valledupar, la Jagua de Ibirico y la Paz, en el Cesar; Cúcuta, El Zulia y Sardinata, en Norte de Santander; y Santa Marta, Puebloviejo y Pivijay, en Magdalena. Estos hallazgos fueron comunicados a la UARIV, quien debe formular un plan de mejoramiento que permita superar las dificultades detectadas.

las deficiencias de comunicación de la UARIV para informar oportunamente a las víctimas sobre la colocación de los recursos en el Banco y a errores en los datos de identificación de las víctimas. Algunas deficiencias son de carácter interno, como las evidenciadas en el proceso de notificación, registros deficientes de los datos de las víctimas y centralización de la información, pero también se observaron debilidades de origen externo como, por ejemplo, el cambio de estado civil de los beneficiarios, la movilidad de las víctimas; incluso el temor a la visibilización que, en muchos casos, ha provocado la revictimización (paseos millonarios, atracos o extorsiones).

Además de los reintegros y las demoras en la entrega de la ayuda humanitaria, la población víctima se ve afectada porque persiste la baja cobertura. En 2013 se suministraron 641.066 ayudas por \$561mm. Para suministrar ese número de ayudas en todo el país, se requiere un gran esfuerzo institucional, que resulta excesivo para una entidad pero insuficiente frente a las dimensiones del problema. Hay otros factores que socavan las posibilidades institucionales de cumplir con la asistencia y atención humanitaria. Por ejemplo, es necesario avanzar en el diseño y puesta en marcha de sistemas de información funcionales que eviten la reiterada petición de soportes, como en los casos de discapacidades permanentes y enfermedades crónicas sobre los que la población víctima debe aportar pruebas cada tres meses para beneficiarse de la Ayuda Humanitaria de Transición.

De otro lado, el valor que se reconoce por los distintos componentes de la ayuda de transición está expresado en valores nominales de 2010, con lo que se ha venido reduciendo el valor real reconocido. Esos valores se fijaron en la Resolución 3069 del 12 de mayo de 2010 y la Circular 001 del 25 de mayo de 2010, por la extinta Acción Social y fueron adoptados por la Resolución 2347 de 2012 en forma transitoria pero aún siguen vigentes. Es comúnmente conocido que los valores nominales deben actualizarse para que recojan las pérdidas de poder adquisitivo ocasionadas por variaciones de precios; así opera para la determinación de impuestos, de salarios, etc. No obstante, se ha hecho caso omiso de esta necesidad en las citadas normas con lo que esos valores nominales registran cuatro años de retraso.

Todas estas dificultades son percibidas por la población víctima como vulneración de sus derechos, quienes acuden al derecho de petición o al sistema de justicia para reivindicarlos. Con ello se impone una mayor carga de trabajo y congestión en las distintas instituciones y en la propia UARIV.

En los municipios visitados, se observaron serias falencias administrativas en la atención y en la entrega oportuna de las ayudas a las víctimas y, por consiguiente, la concurrencia reiterada a mecanismos jurídicos (derechos de petición y tutelas) o a la intermediación. Entre 2010 y 2013 casi se duplicó el número de reclamaciones en la UARIV al pasar de 561.013 a 1.043.751, 260.417 más que en 2012, lo cual indica un incremento del 33.24%. Si bien la entidad muestra una destacada eficiencia y capacidad para responder a los derechos de petición (profiere cerca de 600 mil respuestas al año), no se observa el diseño e implementación de una estrategia que

tienda a mitigar el número de reclamaciones. Muchas de ellas se profieren por no contar con información oportuna y adecuada, como en el caso de los reintegros o la confusión que existe al no haber una clara distribución de funciones entre el ICBF y la UARIV (numeral 2.3 del protocolo de caracterización del 5/02/2014). Asimismo, podría mejorarse la respuesta efectiva a las víctimas al aliviar sus necesidades más básicas.

Así, el incremento en el número de derechos de petición evidencia que las acciones dirigidas a mejorar los procesos de la Unidad no han sido del todo eficaces. No todos los puntos de atención a la población víctima cuentan con el espacio físico y personal suficiente para la atención, lo cual incide en la inseguridad para la población. Además, se observó que la población debe esperar hasta más de cuatro horas para ser atendida y algunas veces no alcanzan a ser favorecidas con la entrega de fichas para la asignación de los turnos. A esta situación contribuye la lentitud y bloqueos de la consulta y uso de herramientas informáticas como VIVANTO, SIPOD, RUV, ORFEO, INDEMNIZA, CRM, MAARIV) que congestionan las áreas misionales y los puntos y/o centros de atención a víctimas. En algunos municipios (como la Jagua de Ibirico y La Paz) no tienen acceso a ningún sistema de información y/o herramienta informática de la UARIV. Por tanto se dificulta la información a las víctimas respecto del estado de los trámites que adelantan. Incluso, muchas veces se ven obligados a trasladarse a otra ciudad (en este caso, Valledupar) a realizar las solicitudes y/o consultas del estado de los trámites, con lo cual se reducen sus posibilidades de acceso a la oferta y beneficios de las entidades pertenecientes al SNARIV.

Un aspecto que influye en esta situación es la debilidad que persiste en la coordinación nación-territorio. Pese a que, como se indicó, se han registrado algunos avances con la suscripción de acuerdos institucionales, subsisten dificultades en el seguimiento, monitoreo y acompañamiento de la UARIV a los entes territoriales para la caracterización de la población víctima y la entrega de ayuda humanitaria inmediata. Las entidades territoriales no prestan los servicios conforme a lo dispuesto legalmente: en algunos casos el alojamiento se provee solo por quince días; se suministran kits incompletos; se omiten lapsos legales; solo se cubre a la población desplazada y no a toda la población víctima, como se explicó en el marco normativo; y no siempre se verifican condiciones de vulnerabilidad, por lo que algunas veces la Ayuda Humanitaria se entrega a quien no la necesita.

En algunos territorios la situación se ve agravada porque persisten condiciones de inseguridad atribuida a la falta de presencia institucional, que ocasionan pequeños y reiterados desplazamientos, lo cual dificulta el suministro de la ayuda humanitaria inmediata.

En la ejecución de los Acuerdos Institucionales se evidenciaron problemas de planeación, traducidos en baja ejecución. En Cúcuta, por ejemplo, del acuerdo suscrito por \$300millones, solo se ejecutó un valor de \$54millones; y en Valledupar no se ejecutó porque se suscribió al finalizar el año. Además, las debilidades en la información distorsionan los resultados del indicador utilizado para focalizar los municipios objeto de suscripción de acuerdo institucional.

Por ejemplo, en Sardinata la población no cumplía los requisitos y sólo se benefició a un hogar de 19 previstos, mientras que la suscripción y ejecución del convenio con Medellín evidenció que no siempre se siguen los parámetros normativos, los resultados del índice y la fijación de las reglas. El trabajo de campo también permitió observar que la UARIV no siempre realiza seguimiento para verificar el cumplimiento de las obligaciones de corresponsabilidad, en particular de las gobernaciones.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Como quiera que le compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la entrega del componente de alimentación a los hogares en situación de desplazamiento, en tanto beneficiarios de la Atención Humanitaria de Transición, así como generar las acciones tendientes a lograr la reunificación familiar conforme lo establecido en los párrafos primeros de los artículos 47 y 66 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión indagó sobre los avances en estos dos temas.

En desarrollo de esta indagación, se reiteró la inquietud planteada en el informe anterior respecto de los inconvenientes que puede acarrear a las víctimas el hecho de tener que adelantar, ellas mismas, los trámites de Ayuda Humanitaria de Transición: por una parte, el componente de alimentación ante el ICBF, y el resto, ante la UARIV. Y adicionalmente, la falta de información oportuna sobre la disponibilidad de la ayuda, cuya barrera da lugar a un importante monto de reintegros y, en consecuencia, un aumento de acciones judiciales para lograr el acceso a estas ayudas

Frente a los avances reportados por la entidad, está el fortalecimiento de la ruta de notificación de entrega de ayudas para los hogares que, según su condición, requieren recibir la ayuda en su fase de transición. El mecanismo establecido, según la respuesta, consiste en que el Instituto elabora un aviso-orden de pago el cual es divulgado por sus Direcciones regionales, en el que consta la información sobre el lugar a donde las víctimas deben ir a reclamar los recursos. Esto se hace mediante los coordinadores de asistencia técnica, quienes los difunden en los municipios de su respectivo departamento, para que sean publicados en lugares tales como centros zonales, personerías, centros regionales de atención a víctimas. Para esto es necesario el contacto con enlaces de atención a víctimas municipales y con personerías. La publicación se mantiene por 35 días calendario, tiempo que dura la colocación en el Banco Agrario. La información contenida en el aviso incluye entre otros datos: número de cédula del beneficiario, municipio de atención y de giro, fechas de constancia de fijación y desfijación que debe coincidir con el periodo de disponibilidad del cobro.

Como complemento de lo anterior, sostiene el Instituto que la integralidad en la atención es un elemento fundamental, ya que se entiende que los niveles de vulnerabilidad deben ir disminuyendo una vez se inician los procesos de atención integral de las víctimas, y que esto

solo será posible si la atención se acompaña de las medidas de estabilización socioeconómica señaladas en la ley, que involucren al resto del Sistema Nacional de Atención.

Pero el ICBF mantiene la responsabilidad de sostener la entrega de la ayuda a los casos especiales, entendidos como los “casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar

Acciones complementarias

- **Implementación del enfoque de género en las acciones que desarrolla el ICBF.**

Menciona el ICBF que se diseñó el Modelo de Enfoque Diferencial (MED), con el fin de incluir los enfoques diferenciales de discapacidad, pertenencia étnica y de género. Se espera que impacte en la cultura organizacional del Instituto e incida en la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la protección de la infancia, la niñez y adolescencia en el país. El seguimiento a dicho modelo se prevé realizar en este año.

Según advierte el Instituto, la línea de base en enfoque diferencial de género, se adelantará una vez se implemente el Modelo de Enfoque Diferencial, lo que permitirá incluir las variables que servirán de línea de base para el enfoque de género.

- **Acciones en reunificación familiar**

Afirma el ICBF que la ruta de reunificación familiar se desarrolla a través de los defensores de familia en tres etapas: la primera, actualización de la evaluación socio familiar y emisión de concepto de viabilidad de ubicación de niños y niñas con su familia biológica; la segunda, de preparación para la integración y periodo de adaptación para el retorno e integración del menor al medio familiar y social; finalmente una etapa de acompañamiento y seguimiento al proceso⁹⁰

Con respecto al avance en la implementación de esta acción, encuentra la Comisión que, para el momento de la respuesta, la ruta de articulación entre la UARIV y el ICBF aún estaba en construcción. Sobre cifras de solicitudes de reunificación, en el Informe del Gobierno a las Comisiones Primeras del Congreso de la República aparece una tabla que presenta la UARIV, en la sección “NOVEDADES EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS – RUV” tramitadas durante el año 2013. Sin embargo al momento de registrarla se presenta de manera

⁹⁰ Proceso que se desarrolla teniendo en cuenta los lineamientos técnicos aprobados mediante resolución 5929 del 27 de diciembre de 2013 - lineamientos técnico administrativos de rutas de actuaciones y modelo de atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados (noviembre de 2010).

consolidada junto con las solicitudes de división de núcleo familiar, lo que impide tener una información precisa sobre los requerimientos que los hogares hacen sobre el particular.

Tabla 4.5 -3: Evolución de las Solicitudes de Modificación Familiar en el RUV.

Tipo de Solicitud	I-2012	II-2012	I-2013	II-2013	TOTAL
División y reunificación del grupo familiar	8.261	9.995	6.903	3.108	28.267

Fuente: UARIV. Informe a las Comisiones Primeras del Congreso de la República Cuadro 1.12. Gestión de novedades 2012 – 2013 31.12.2013.

Cifras de atención

De acuerdo con el informe presentado por el Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, sobre medidas de asistencia específicas para Ayuda humanitaria por desplazamiento forzado en etapa de transición, y en cuanto a las acciones realizadas por el ICBF respecto del componente de alimentación, se reporta lo siguiente:

“Componente de alimentación. En el marco del Programa de Alimentación en la Transición, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atendió, en el segundo semestre de 2013, un total de 250.822 solicitudes de ayuda humanitaria, para lo cual colocó un total de recursos equivalente a la suma de \$159.012.135.000, que corresponde a 234.704 hogares en situación de desplazamiento. Los cobros efectivos por los beneficiarios del Programa ascendieron a 182.022 que, al clasificarlos por hogares, corresponden a 170.210, lo que equivale a \$117.807.285.000” (...) Cabe agregar que el ICBF recibió 158.093 solicitudes requiriendo información del Programa durante el segundo semestre de 2013. Todas fueron respondidas e ingresaron al proceso de colocación de recursos las que cumplieron los requisitos de ley.”

Llama la atención de estas cifras, el porcentaje de cobros efectivos de las ayudas colocadas por el ICBF, que es del 73%. Ello significa que una de cuatro colocaciones no es reclamada por el hogar que requirió dicha ayuda, lo cual es significativo en la medida en que se trata de hogares en fase de Atención Humanitaria de Transición y, por consiguiente, se supone que su información está debidamente actualizada y debe permitir un mejor seguimiento de estos hogares por parte de la UARIV y el ICBF.

Sobre este particular, el precitado informe menciona que “el ICBF viene ajustando su sistema de información misional para mejorar la atención. Y que también ajustó los protocolos que precisan sus competencias en la atención a víctimas del desplazamiento forzado: i) el Protocolo de Respuesta para Solicitudes de Atención Humanitaria; y ii) el Protocolo de Caracterización,

Viabilización de Solicitudes, Asignación de Turnos y Colocación de Atención Humanitaria en las Etapas de Emergencia y Transición para Víctimas.”

Así como este porcentaje de ayudas no reclamadas, que demuestra que la ruta de notificaciones debe continuar mejorando el proceso de identificación efectiva de beneficiarios, para garantizar la entrega de ayudas a las personas que la requirieron, preocupa que a tres años de entrada en vigencia la ley, las entidades continúen en procesos de implementación de rutas de articulación y de implementación de modelos de seguimiento institucional a la asistencia brindada.

En las visitas a las regiones por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, no se evidenciaron deficiencias en la ejecución por parte de la entidad. No obstante, se lograron establecer algunos compromisos para mejorar la calidad en la atención que brinda el ICBF, relacionados con capacitación sobre rutas de atención, fortalecimiento de puntos con personal y brigadas dirigidas a comunidades en lugares específicos. A continuación se destacan los compromisos más importantes:

- Trasladar a los municipios los edictos de notificación a las víctimas y orientarlas para ofrecer la atención.
- Participar en las mesas de víctimas y ofrecerles capacitación sobre las rutas de atención y oferta institucional.
- Gestionar ante el nivel nacional una mayor disponibilidad de personal en los centros de atención zonal, y la atención, con alguna periodicidad, de un orientador del ICBF en los municipios.
- Fortalecer el acompañamiento a las alcaldías para la debida atención, y para activar las rutas de atención a los niños y jóvenes en los hogares de paso.
- Valorar y verificar los datos de los CDI (Centros de Desarrollo Infantil) en el municipio de Zambrano, con base en la información que suministre el Alcalde Municipal.
- Adelantar en el mes de junio de 2014 una brigada con la Unidad Móvil, para efectuar el diagnóstico de los niños de Puerto Wilches y determinar la atención respectiva en los no escolarizados (la atención de los niños escolarizados corresponde a la Gobernación).

Esta Comisión requirió al Instituto sobre las cifras relacionadas con la población víctima de desplazamiento, que ha sido atendida en los municipios objeto de visita. Sobre el particular, la

entidad anexó⁹¹ la información de la base de datos del Registro Único de Unidades Móviles (RUUM) con corte a 31 de diciembre de 2013.

De acuerdo con dicha información, la Ayuda Humanitaria de Transición, que es la que por obligación legal le corresponde suministrar al ICBF, corresponde al 92% de toda la ayuda entregada por el Instituto, tal y como se desprende del informe presentado. Las otras ayudas se dirigen a procesos de reubicación y atención humanitaria de emergencia, aunque en un porcentaje muy bajo (5% y 1% respectivamente); y un 2% de la ayuda suministrada por el Instituto se dirige a satisfacer requerimientos de atención humanitaria de emergencia y atención inmediata, así como ayudas a población que no es desplazada.

5. Estabilización Socioeconómica: Generación de ingresos y generación de empleo

Por la relevancia de estas medidas y, dado el propósito transformador de la Ley 1448 de 2011, la CSML consideró pertinente incluir un capítulo autónomo alusivo a la política de generación de ingresos, estabilización socio económica, proyectos productivos, formación y generación de empleo rural y urbano.

Estas medidas buscan garantizar los derechos económicos y se consideran transversales a toda la política pública para las víctimas del conflicto armado, razón por la cual se entrecruzan con las fases de atención y asistencia, así como con la fase de reparación integral.

Por tanto, si bien la generación de empleo urbano y rural para las víctimas ha sido ubicada como medida de reparación integral (restitución de capacidades laborales) en el texto del artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, la CSML presentará los resultados del seguimiento al cumplimiento de esa medida en este capítulo integral sobre estabilización socio económica.

La estabilización socio económica de la población víctima del conflicto armado es uno de los componentes más relevantes de la política para superar la vulnerabilidad de este sector de la población y avanzar en el goce efectivo de derechos. Los logros en la implementación de la política de estabilización permitirán superar el carácter asistencialista que se ha observado por parte de los organismos de control en la implementación de dicha política⁹².

⁹¹ Atención por municipio y sexo; municipio y grupo etario, municipio y etnia; por municipio fase de desplazamiento; por municipio y tipo de desplazamiento; por municipio y acciones realizadas; por municipio, condición de discapacidad y grupo etario; por municipio y beneficiarios de ayuda alimentaria de transición.

⁹² En el seguimiento al diseño e implementación de la Ley 1448 de 2011, se ha constatado que la mayor inversión -en recursos y esfuerzos- ha sido en ayuda humanitaria, lo cual ha tendido a crear dependencia de los recursos del Estado para la subsistencia, en detrimento de los aportes para fortalecer esfuerzo individual con miras a lograr autonomía económica.

La CSML considera que la línea de política en la materia debe integrar los programas y políticas de formación, generación de ingresos, estabilización socioeconómica y generación de empleo. Lo anterior, en razón a que las alternativas de acceso de la población víctima del conflicto armado al sistema productivo - para generar ingresos y estabilizarse social y económicamente - son el enganche laboral o la gestión autónoma de proyectos, y en los dos casos se requiere la identificación de posibilidades y la promoción de procesos de formación que preparen adecuadamente a la población para viabilizar adecuadamente tal vinculación.

Con esta propuesta se busca superar la perspectiva según la cual la *formación* está especialmente ligada al *enganche laboral*, mientras que la *generación de ingresos* está generalmente asociada al desarrollo de *proyectos productivos para la estabilización socioeconómica*.

Con todo, la CSML es consciente de que la integralidad de los programas y políticas en esta materia no supone necesariamente simultaneidad, así como la integralidad no riñe con la gradualidad en la implementación. Es decir, la CSML entiende que el ingreso de la población víctima a la vida económica y social es un *proceso*.

Este acápite se divide en cuatro partes. En la primera se describe brevemente la política, su marco normativo y la institucionalidad para su ejecución. En la segunda, se registran los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a la política. En la tercera se presentan los resultados al seguimiento en materia de generación de capacidades laborales. En cuarto lugar, se presentan las conclusiones de la CSML sobre el tema.

5.1 Marco normativo e institucional de la política pública

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Prosperidad para todos”, que constituye el derrotero de las políticas públicas del cuatrienio, es cronológicamente anterior a la Ley 1448 de 2011. Por esta razón la política de estabilización socioeconómica que estaría estructurada dentro del pilar “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, objetivo “Promoción Social” y Estrategia, Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”, se restringe a la población desplazada y no cubre a toda la población víctima.

En el marco de planeación, los proyectos no están asociados exclusiva ni mayoritariamente con la estructura del PND. La tabla 5.1 muestra que los recursos asignados a la oferta programática de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica están asociados a cuatro de los cinco pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

“Prosperidad para todos”⁹³. En ese contexto, la “locomotora agropecuaria y de desarrollo rural” ha concentrado la mayor parte de los recursos durante los tres años (2011-2013)⁹⁴.

Tabla 5.1: Recursos de la Política de Generación de Ingresos, desde la perspectiva del Plan Operativo Anual de Inversiones del PND 2010-2014

OBJETIVO	ESTRATEGIA	2010	2011	2012	2013
Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia	Sin estrategia	-	97.564	-	-
Competitividad y crecimiento de la productividad	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	-	18.614	29.830	-
Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	Agropecuaria y desarrollo rural	-	166.644	233.801	140.675
	Nuevos sectores basados en la innovación	-	31.894	57.288	-
Política Integral de desarrollo y protección social	Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	-	-	-	133.971
Promoción social	Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	-	200	197	142.839
Apoyos transversales al desarrollo regional	Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación	-	-	-	584
Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	Buen gobierno	-	460	-	-
Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo	Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	48.361	-	-	-
Política de defensa y seguridad democrática	Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	200	-	-	-
Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	Equidad en el campo	25.225	-	-	-
	Inserción de las familias en el sistema de protección social	1.402	-	-	-
	Pobreza y población vulnerable	133.165	-	-	-
No Clasificado	No Clasificado	-	-	264.990	119.515
		208.353	315.376	586.105	537.584

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

En la tabla también se observa que en 2013 la línea de política orientada a la población víctima (desplazada) ha logrado concentrar una mayor proporción (26.57%) del total de recursos asignados a la política. En ese año, las estrategias sobre las que se sustenta la política

⁹³ Obsérvese que en 2010 la clasificación de los recursos correspondía al anterior PND.

⁹⁴ En esa contabilidad no se incorpora el programa Desarrollo Rural con Equidad –DRE–, antiguo Agro Ingreso Seguro puesto que pese a que la Contraloría verificó que cubre población desplazada, no se tiene certeza sobre la proporción de los recursos que se dedican a este sector de la población y el monto de los recursos de todo el programa es alto respecto de los demás programas; al incorporarlo todo, se distorsionan los resultados.

(empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos y política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia) han logrado equiparar su participación a la de la locomotora agropecuaria y de desarrollo rural.

5.1.1 Descripción de la política

Desde 1997, con la expedición de la Ley 387, si bien el diseño de la política ha evolucionado y la asignación de recursos ha sido significativa, no se ha logrado concretar un marco coherente que garantice su ejecución exitosa. El diseño vigente incluye normas de dicha Ley que se refieren, de manera general, a la obligación gubernamental de adoptar medidas para la estabilidad social y económica de los retornados o reubicados, incluido el acceso a la oferta social del Gobierno. La Ley 1448 de 2011 incorpora la formación y generación de empleo como medidas reparadoras y remite a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 respecto a la estabilización socioeconómica para población desplazada.

Desde entonces, la política se ha perfilado en respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional⁹⁵ (Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento), orientados a que el Estado asuma el deber de identificar las características, condiciones y alternativas de subsistencia de la población desplazada, para evaluar las posibilidades de emprender proyectos de estabilización económica individuales o colectivos para generar ingresos que permitan la subsistencia autónoma de los grupos familiares. Se trata de diagnosticar las carencias y, sobre todo, las potencialidades y conocimientos en productividad, superar rápidamente la etapa de diseño de los programas y avanzar en su ejecución. Así mismo, la Corte ha insistido en la conveniencia de garantizar la generación de ingresos y subsistencia autónoma de los retornados para contribuir a superar la condición de vulnerabilidad. La estabilización socioeconómica es relevante en la medida en que su logro constituye el parámetro básico para la cesación de la condición de desplazamiento.

La Corte también ha puesto en evidencia la necesidad de aclarar las competencias y funciones de las entidades territoriales, identificar la oferta total de programas de generación de ingresos dirigidos a población desplazada y los criterios que deben cumplir para considerarse apropiados para el logro de los objetivos; fijar las metas, cobertura, plazos, recursos, responsabilidades institucionales -como la coordinación- y resultados esperados.

⁹⁵ El Gobierno reconoce que “... desde la Sentencia T-025 de 2004 (...) el Gobierno nacional ha venido ajustando la política para prestar un mejor servicio a los colombianos víctimas de este delito y con ello contribuir al goce efectivo de sus derechos, entre ellos, el derecho a la generación de ingresos y trabajo”. DNP, Guía para incluir la política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial. Equipo de Generación de Ingresos. Bogotá. 2012. Pág. 8.

La formulación vigente de la política de generación de ingresos, según el DPS⁹⁶, fija tres principios⁹⁷, ratificando el objetivo del Conpes 3616 de 2009 de “*Desarrollar e incrementar el potencial productivo de las personas, aprovechando sus capacidades, y dando oportunidades para acumular activos*”, estructurados en cuatro componentes: i) desarrollo de capital humano y social y de capital productivo; ii) desarrollo local incluyente; iii) marco institucional y iv) sistema de protección social consolidado.

Adicionalmente, se fijan los parámetros generales de las rutas de generación de ingresos en cuatro etapas, así: i) puertas de entrada; ii) procesos de caracterización y enrutamiento en los que, a partir de los perfiles productivos territoriales y la caracterización socio laboral, se orienta a la población a la tercera etapa; iii) servicios específicos de generación de ingresos: formación, intermediación y enganche laboral, y emprendimiento y fortalecimiento; iv) obtención de los resultados esperados.

Si bien se trata de un marco de política coherente, la CSML considera que los programas vigentes no se integran y articulan como lo contempla la ruta; dejan en evidencia la necesidad de avanzar en una estructura más articulada y coordinada, aún dentro del propio DPS. Al respecto, el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), entidad a cargo de la coordinación en materia de generación de ingresos, promovió la “Misión de Generación de Ingresos”, cuyos resultados se conocieron en noviembre de 2013⁹⁸ y, por tanto, aún no han sido implementadas todas sus recomendaciones.

5.1.2 Marco normativo y de planeación

Tal como lo han manifestado con anterioridad los organismos de control⁹⁹, una dificultad para el seguimiento de los programas de generación de ingresos y generación de (auto) empleo, resulta del hecho de que la política no tiene un marco normativo, institucional y de política interno cohesionado, de manera que no constituye un componente unívoco en la política de atención y reparación integral a las víctimas. Los programas no son exclusivos para la población víctima y no en todos los casos se identifica a este grupo de población.

⁹⁶ Presentación al equipo de trabajo de la CGR en marzo de 2014. Archivo Power Point.

⁹⁷ La Política de Generación de Ingresos se desarrolla sobre un Sistema de Protección Social consolidado; la Política de Generación de Ingresos apunta al acompañamiento de los hogares a lo largo de sus ciclos de vida y la Política de Generación de Ingresos genera procesos de movilidad social.

⁹⁸ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Departamento para la Prosperidad Social. Informe Final. Misión de Expertos de Generación de Ingresos, Diciembre de 2013.

⁹⁹ Procuraduría General de la Nación, informe de seguimiento a la política de generación de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto armado, diciembre de 2012.

Las medidas de la Ley 387 de 1997 establecen la obligación gubernamental de generar condiciones de sostenibilidad económica y social a la población en el marco del retorno o el reasentamiento y el acceso a programas de producción, capacitación, atención y empleo¹⁰⁰.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND), el Gobierno Nacional reconoció que había falencias en materia de generación de ingresos para avanzar en el reto de garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y que faltaba coordinación y acompañamiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos¹⁰¹. En respuesta, se propuso como lineamiento de política *“Realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, en el marco del retorno o la reubicación”*.

En materia de generación de ingresos, el PND remitió a la política fijada en el CONPES 3616 de 2009¹⁰² y precisó que se establecerá i) un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, ii) un programa de fomento al empleo para la población joven, y iii) un programa de asistencia técnica integral para población víctima del desplazamiento forzado que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras.

En la estrategia “Agropecuaria y de Desarrollo Rural” que hace parte del objetivo de “Locomotoras para el crecimiento y generación de empleo” relacionados con el pilar “Crecimiento Sostenible y Competitividad”, se propuso *“...generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del Estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados”*.

Posteriormente, en la Ley 1448 de 2011 se dispuso que el empleo es parte de la ayuda humanitaria¹⁰³, al tiempo que las acciones de formación y generación de empleo se consideran

¹⁰⁰ La Ley especifica los siguientes programas: **1.** Proyectos productivos; **2.** Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; **3.** Fomento de la microempresa; **4.** Capacitación y organización social; **5.** Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y **6.** Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social (artículo 17 de la Ley 387/97).

¹⁰¹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014. “Prosperidad para todos”. Resumen Ejecutivo. Pág. 20

¹⁰² “El objetivo principal de la Política de Generación e Ingresos (PGI) es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”. Documento CONPES 3616 “LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO”.

¹⁰³ El artículo 65 de la Ley 1448, que trata de la Ayuda Humanitaria de Transición, dispone en su segundo párrafo que *“Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.”*.

medidas reparadoras¹⁰⁴; la estabilización socio económica es complementaria a las medidas de atención¹⁰⁵. En cuanto a la restitución de tierras, la estabilización se menciona como un principio en relación con los retornos y reubicaciones¹⁰⁶.

El artículo 105 de la Ley, que señala taxativamente las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), no incorpora obligaciones respecto de la generación de ingresos, apoyo a proyectos productivos o a la estabilización socioeconómica, a diferencia del artículo 130 que sí establece obligaciones para el SENA y el Ministerio de Trabajo – otrora Ministerio de la Protección Social – respecto al diseño de programas de generación de empleo urbano y rural.

El Decreto 4800 de 2011 fija las fases del programa de generación de empleo y el flujo de información entre el Sistema de Formación de Recurso Humano para Colombia, y el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral-SINIDEL y la vinculación del sector privado como aliado estratégico.

Finalmente, el Conpes 3712 de 2011 propuso una Política de Generación de Ingresos (PGI) unida a la de empleabilidad, pero el diseño definitivo de las rutas fijadas en el anexo del Conpes 3726 de 2012 separó nuevamente los temas y fijó una ruta para generación de ingresos y otra para empleo. La primera es parte del componente de asistencia y atención y la segunda, de la reparación integral.

Así las cosas, pese a que existe un marco normativo y de planeación, aún falta articular y consolidar una política de formación, empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica orientada a las víctimas del conflicto armado que incorpore en un esquema único la estrategia para permitir a las víctimas incorporarse a la vida económica y social del país, de manera que se supere la implementación asistencialista de la política de atención a las víctimas y se propenda por consolidar los resultados en una reparación transformadora.

5.1.3 La institucionalidad para diseñar, implementar y ejecutar la política

La tabla 5.2 presenta las entidades a quienes les han sido asignadas funciones, competencias legales, o compromisos en el diseño, implementación y ejecución de la política.

¹⁰⁴ Entre las medidas de reparación, la ley 1448 incluye formación y generación de empleo para promover el auto sostenimiento de las víctimas. El artículo 130, establece el acceso prioritario de las víctimas a los programas de capacitación técnica del Sena y el diseño de programas especiales para la generación de empleo rural y urbano como parte del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁰⁵ La Ley 1448, art. 60, establece que la atención a la población desplazada se complementará con la política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida por la Ley 387 de 1997.

¹⁰⁶ Entre los “Principios de la Restitución”, establecidos en el Artículo 73 de la Ley 1448 se encuentra “4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad”.

Tabla 5.2: Entidades del Orden Nacional que intervienen en la Política de Generación de ingresos, según el rol que desempeñan

ORIENTADORES Y GESTORES PRINCIPALES	INTERMEDIACIÓN O	
	GESTORES	FINANCIADORES
Departamento para la Prosperidad Social –DPS-	Ministerio de Comercio	Banco Nacional Agrario –Banagrario-
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-	Artesanías de Colombia	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO-
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-	Departamento Nacional de Planeación –DNP-	Banca de Oportunidades
Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena-	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE - Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS:-	IceTex
Ministerio de Trabajo	Municipios	
Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras – URT-		
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UAERIV-		

Fuente: Contraloría General de la República, junio de 2014

La distribución institucional de responsabilidades refleja la complejidad para entender la manera como el Gobierno implementa la política de generación de ingresos y de (auto) empleo. Como se indicó en el marco normativo, el instrumento al que se refieren tanto el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 de 2012), como el Plan Nacional de Desarrollo, es el Conpes 3616 de 2009, que por ser anterior a la Ley 1448, no recoge la nueva institucionalidad. Por ejemplo, no es claro cuál es la asignación de funciones a la Unidad de Tierras; las funciones del DPS, rector de la política general, tampoco quedaron explícitas legalmente¹⁰⁷.

No existe a la fecha un acto administrativo ni un instrumento de planeación en el que se fije el rol del DPS como rector de la política de generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado, pero el contexto en el que se creó, su organización institucional y las funciones

¹⁰⁷ El Departamento para la Prosperidad Social se creó con el Decreto 4155 del 3 de noviembre de 2011, el cual fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas en la Ley 1444 del mismo año, con la que se reorganizó institucionalmente la administración pública, al escindir algunos ministerios. En la parte motiva del Decreto, se invoca el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 en el que se establece que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en un Departamento Administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

que le fueron asignadas, indican claramente que tiene asignado ese rol. En el “INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL SOBRE LAS MEDIDAS DE EMPLEO RURAL Y URBANO PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO” del 26 de febrero de 2013, remitido a la Procuraduría General de la Nación, se menciona que *“Mediante Oficio No. GPE-20128130753121, del 12 de octubre de 2012, el Departamento Nacional de Planeación informó al señor Procurador General de la Nación, acerca del traslado de la coordinación de la política y la secretaría técnica de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, al Departamento para la Prosperidad Social, y las razones técnicas y jurídicas por las cuales se adoptaba dicha decisión de Gobierno”*.

El Decreto 4800 de 2011 deja en cabeza del Ministerio de Trabajo el diseño, coordinación y seguimiento de los programas de generación de empleo e involucra a otras entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Banco Agrario, Bancoldex, y el Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario, para la definición de lineamientos de política.

El Ministerio del Trabajo se encarga de articular la estructura de las rutas de empleabilidad y el autoempleo rural para las víctimas del conflicto armado; sin embargo, la definición de rutas, perfiles, oferta programática e instrumentos de caracterización para el sector rural, serán definidas y construidas en conjunto entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER.

La Ley 387 de 1997 le asignó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Dirección de Desarrollo Social y Oficina de Mujer Rural-, el diseño y ejecución de los programas para la consolidación y estabilización socioeconómica (Numeral 2 del artículo 19) y al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia su financiación o cofinanciación (artículo 22).

5.2 Presupuesto y programas ejecutados en el cuatrienio 2010-2014

Con la expedición de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, la Corte Constitucional reiteró la necesidad de mejorar la política para las víctimas de desplazamiento forzado y destinar un mayor monto de recursos para ese propósito. La propia Contraloría en sus informes a la Corte destacó la escasez de recursos, principalmente los orientados a la estabilización económica¹⁰⁸.

¹⁰⁸ En el Auto 219 de 2011, la Corte señala que *“Una vez más, la Contraloría llamó la atención sobre el hecho de que a los programas que buscan el autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento, sólo se les ha destinado un 7% de la inversión total”*.

Entre 2010 y 2012, los recursos asignados aumentaron ostensiblemente (más del doble) y pasaron del medio billón de pesos. No obstante, los mayores recursos no parecen traducirse en mejores resultados, toda vez que la población víctima aún sigue demandando el apoyo, las autoridades locales no conocen los proyectos y aquellos que se han implementado adolecen de deficiencias, como se señalan en los hallazgos detectados por la Contraloría en el desarrollo de su ejercicio de control fiscal y atribuibles a la ausencia de un diseño homogéneo de la política y a la falta de coordinación en su implementación.

Tabla 5.3: Recursos Ejecutados (comprometidos) en los programas de la política (\$Millones)

Tipo de Programa	2010	2011	2012	2013
Capacitación para el Empleo	19.881	18.614	29.830	44.746
Empleo	-	-	1.000	15.623
Emprendimiento	-	1.000	51.583	6.153
FOMIPYME	28.480	31.894	57.288	-
Proyectos Productivos - Artesanía	200	200	3.308	584
Subsidio Empresas Agropecuarias	42.257	118.644	157.187	31.530
Capitalización Microempresarial	-	-	7.000	-
Generación de Ingresos	92.310	98.024	161.095	189.922
Análisis Vocación Productiva	-	-	-	3.000
Alianzas Productivas	17.400	34.000	50.000	70.000
PP-Restituidos/Retornados	-	-	14.857	99.313
Oportunidades de Inversión	7.825	13.000	14.000	19.406
Desarrollo Rural	-	-	38.957	57.308
Total general	208.353	315.376	586.105	537.584
% de Ejecución respecto del PGN	0,16	0,22	0,36	0,30

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

La tabla 5.3 presenta los recursos ejecutados entre 2010 y 2013 en la política. Los datos de la última línea evidencian que en efecto se han destinado mayores recursos del Presupuesto General de la Nación a la política. En 2010, del total de recursos ejecutados, el 0.16% correspondió a programas asociados a estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento¹⁰⁹. No obstante, debe advertirse que no en todos los tipos de programas es posible definir los recursos que se dedican específicamente a atender población víctima. La destinación de mayores recursos no ha estado acompañada de un esfuerzo institucional por identificar a esta población.

¹⁰⁹ La CSML aclara que para ese entonces no se había expedido la Ley 1448 de 2011, momento en que se integra a las víctimas de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. Por eso en este aparte se hace mención únicamente a las víctimas de desplazamiento.

Tal como se observa en la tabla 5.4, en 2010, el 52.64% de los recursos ejecutados correspondían a programas destinados específicamente a población víctima; este porcentaje subió a 55.35% en 2012 pero se redujo nuevamente a 54.22% en 2013. Con base en la información de los beneficiarios, no es posible mejorar el indicador puesto que la información no está completa, no siempre es consistente con la programación presupuestal (los nombres de los programas no coinciden, por ejemplo, con los registrados en presupuesto) y las entidades no tienen una estrategia de cruce de información con el Registro Único de Víctimas.

Tabla 5.4: Recursos ejecutados en la política, según se refieren específicamente a Población Víctima del Conflicto

Especificidad de los Programas respecto de PV	2010		2011		2012		2013	
	\$Mill	%	\$Mill	%	\$Mill	%	\$Mill	%
Específico	109.680	52,64	172.051	54,55	324.392	55,35	291.467	54,22
No Específico	98.673	47,36	143.325	45,45	261.713	44,65	246.116	45,78
Total general	208.353	100	315.376	100	586.105	100	537.584	100

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

Lo anterior impuso una restricción importante a la evaluación realizada por la Contraloría, puesto que la actuación se restringe a los programas en los que se beneficia población víctima. En el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, el tema es crítico, puesto que pese a que es la entidad con mayor tradición en la responsabilidad (17 años desde la Ley 387 de 1997), no ha desarrollado programas específicos, no hace cruces de información y no tiene estructuradas bases de datos de beneficiarios con ese propósito. Con base en la información suministrada, la Contraloría procedió a hacer cruces y obtuvo los resultados que se registran en la tabla 5.5.

Cabe advertir que el proyecto Agro Ingreso Seguro, ahora denominado Desarrollo Rural con Equidad, no es incluido dentro de las estadísticas presupuestales de la política, puesto que los recursos que ejecuta este programa ascienden al medio billón de pesos¹¹⁰ y pese a que se identificó población víctima, dentro de los beneficiarios, no fue posible obtener la proporción que de los recursos totales se dedican a la población. No obstante, se incluyó en el trabajo de campo y se examinó desde el punto de vista cualitativo.

¹¹⁰ En 2010 se ejecutaron \$436 mm; en 2011, \$500 mm; en 2012, \$528 mm y en 2013, \$586 mm.

¹¹⁰

Tabla 5.5: Programas del Ministerio de Agricultura. Resultados del cruce de información para verificar atención a población víctima

Rubro Presupuestal	Programa	Tipo	Periodo	Observación respecto de la Población
320-1100-102	Implementación Programa para el Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales. Nacional	Desarrollo Rural	2007-2014	2010-2013: Del total de población atendida, el 7,7% esta registrada en el RUV
310-1100-120	Proyecto de apoyo a la Alianzas Productivas - PAAP	Alianzas Productivas	2002-2014	2010-2013: Del total de población atendida, el 12,1% esta registrada en el RUV
620-1100-006	Apoyo a los emprendimientos productivos y desarrollo de las mujeres Rurales	Generación de Ingresos	2011-2014	No fue posible cruzar las bases de datos
620-1100-008	Implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional	Desarrollo Rural	2012-2014	No reportó información sobre beneficiarios
520-1100-108	Apoyo agro ingreso seguro a nivel nacional (Desarrollo Rural con Equidad)-Asistencia Técnica Especial	Desarrollo Rural	2007-2014	2012: Del total de población atendida, el 10% está registrada en el RUV.

Fuente: CGR, con base en SIIF, información del Ministerio (bases de beneficiarios de los programas, e Información RUV, de la UAERIV

La dificultad para identificar a la población en los programas pone en evidencia que no se ha cumplido con la caracterización, uno de los parámetros más relevantes reiterado por la Corte Constitucional. La CSML aclara que no considera indispensable crear programas específicos para población víctima, pues eso podría resultar discriminatorio con otros sectores de la población vulnerable, como se ha constatado en el trabajo de campo. Lo que sí es necesario es identificar claramente a la población, a fin de considerar sus características especiales, que las diferencian de los otros sectores vulnerables, e incluir los componentes pertinentes en el acompañamiento, tales como la ayuda psicosocial, el enfoque diferencial, las necesidades de protección, entre otros.

Los datos de la tabla 5.3 permiten observar la dinámica de la política durante el cuatrienio, lo cual es consistente con lo expuesto en el marco normativo e institucional. Hay por lo menos cuatro tipos de programas nuevos con recursos: empleo, emprendimiento, desarrollo rural, restituidos y retornados. Hay otros cuatro programas en los que se observa el fortalecimiento en la asignación: Capacitación para el empleo, subsidio a empresas agropecuarias, alianzas productivas y aquellos que tienen que ver con la generación de ingresos.

Las instituciones encargadas de ejecutar los mayores recursos son: el DPS, quien asumió la dirección de la política a partir de 2012 y, por tanto, ejecuta los programas que tenía Acción Social y el DNP. Además, ha concentrado gran parte del incremento y en 2013 concentró cerca del 52% del total de recursos ejecutados en la política. El MADR pasó de ejecutar el 12% del total de los recursos a ejecutar el 20%, sin tener en cuenta el Programa de Desarrollo Rural con Equidad, por las razones ya explicadas. Esta distribución se deriva de la tabla 5.6.

Tabla 5.6: Recursos Ejecutados (comprometidos) en los programas de la política (\$Millones)

NOMBRE	2010	2011	2012	2013
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL -	90.908	97.564	-	-
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	-	-	189.308	278.171
DEPARTAMENTO DE PLANEACION - GESTION GENERAL	1.402	460	-	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	42.257	118.644	187.177	75.252
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	25.225	48.000	76.614	109.145
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	200	200	3.308	584
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - GESTION GENERAL	28.480	31.894	58.888	-
MINISTERIO DE CULTURA - GESTION GENERAL	-	-	14.973	-
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	-	-	4.976	31.264
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	19.881	18.614	29.830	32.105
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	-	-	14.857	11.064
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	-	-	6.174	-
Total general	208.353	315.376	586.105	537.584

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

5.3 Los avances y acuerdos alcanzados por el Gobierno en materia de restitución de las capacidades laborales

En el informe institucional presentado en agosto de 2013 al Congreso de la República, los organismos de control señalaron que a pesar de que el Ministerio del Trabajo había diseñado un plan de acción a mediano y largo plazo en materia de generación de empleo para las víctimas, este plan aún estaba en su fase de diseño.

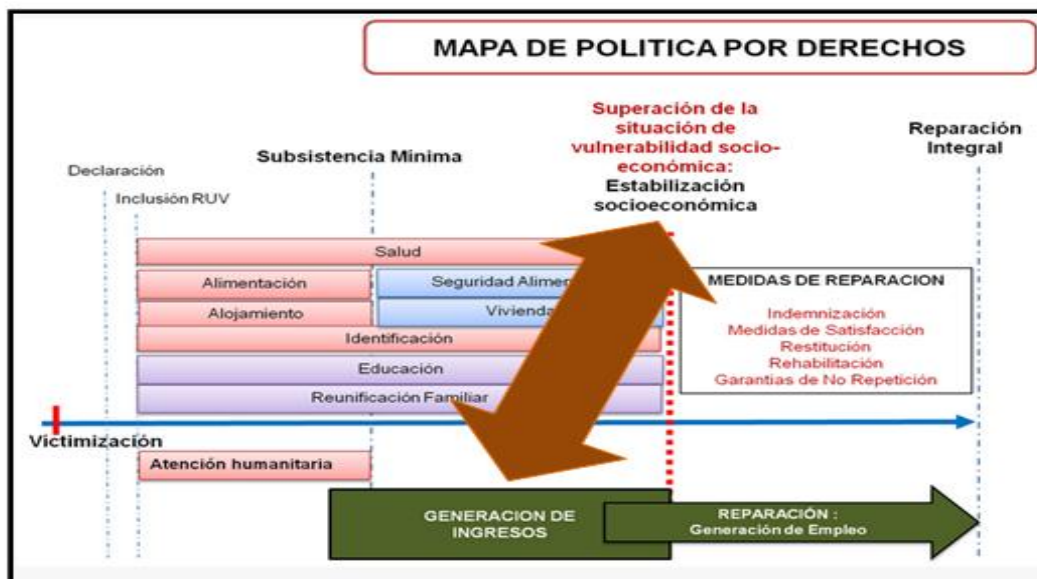
Para la vigencia del presente informe, el Ministerio ha presentado los avances en la ruta de generación de empleo para las víctimas, denominada “Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Interno Armado–PRIEV”¹¹¹. Dada la complejidad para comprender el diseño de dicha ruta, **este acápite se dividirá en dos partes**. En primer lugar, se explicará lo concerniente a la ruta de empleo en el marco del MAARIV (PAARI- Módulo Reparación); y luego se presentarán los avances reportados por el Gobierno Nacional.

¹¹¹ Dirigido por el Ministerio de Trabajo, como entidad del Gobierno Nacional encargada de dar las líneas de política, en coordinación con la UARIV y con el SENA, para "diseñar programas y proyectos especiales de generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas" como medida de reparación transformadora (artículo 130 Ley 1448 de 2011, artículos 66-67 Decreto 4800 de 2011).

La ruta de generación de empleo en el MAARIV (PAARI – Módulo Reparación)

La CSML considera importante mencionar que, en el marco del SNARIV, es necesario diferenciar los conceptos de generación de ingresos y generación de empleo. Aunque ambos conceptos hacen parte del MAARIV¹¹² -puerta única de entrada a la ruta de generación de empleo-, sus objetivos, requisitos y aplicación de herramientas de caracterización son distintos, según la etapa en la que la víctima se encuentre dentro del *Mapa de Política por Derechos* (Ver gráfico 5.1).

Gráfico 5.1



Fuente: UARIV. Informe, enero de 2014.

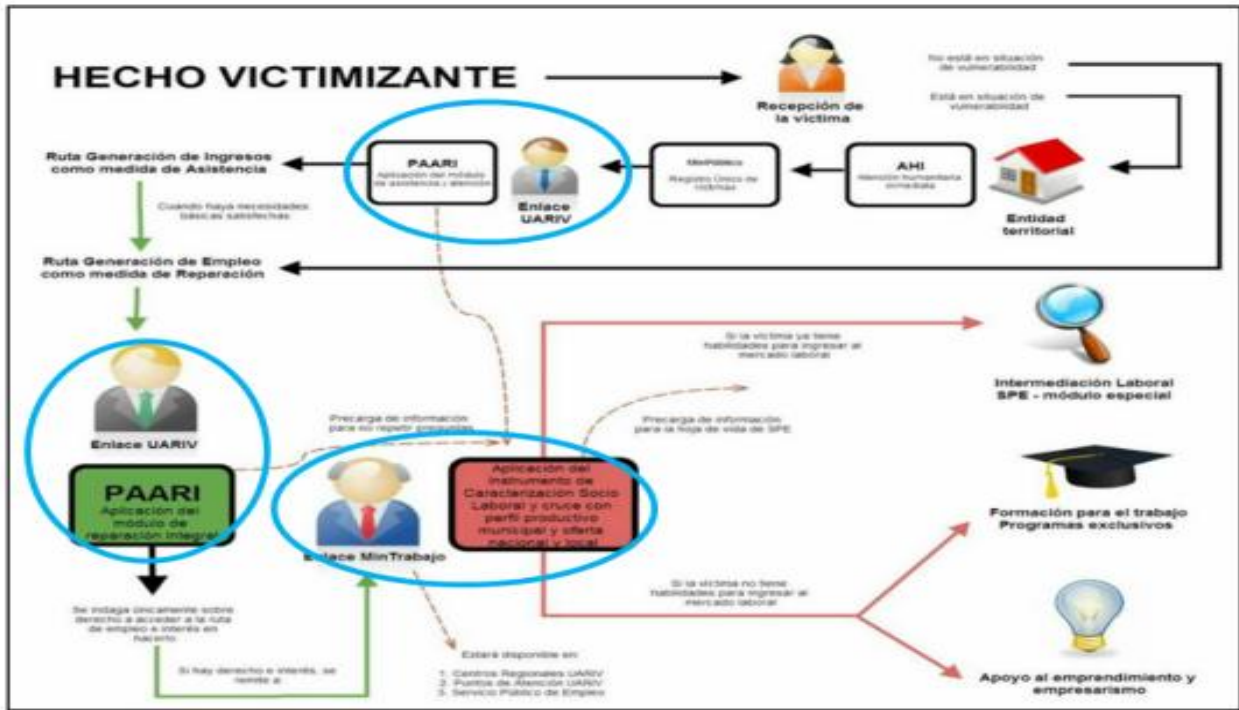
Las medidas de generación de ingresos, hacen referencia a “aquellas acciones y programas que buscan apoyar el auto sostenimiento de las víctimas, a través de acciones que van desde la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta (...), pasando por su estabilización socioeconómica y generando condición [sic] para su reparación integral”¹¹³. Es decir, son aquellos planes y programas temporales o de transición¹¹⁴, los cuales se enmarcan dentro de

¹¹² Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

¹¹³ Informe presentado por el Gobierno Nacional a la Procuraduría General de la Nación en julio de 2013, en cumplimiento de las recomendaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de las medidas de generación de empleo para las víctimas de diciembre de 2012 de la Procuraduría, p. 38.

¹¹⁴ Entiéndase “temporales o de transición” como programas de periodos cortos (en el caso de oferta SENA), diseñados para atender la fase de atención y asistencia (ayudas humanitarias), en busca de la superación del estado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado.

Gráfico 5.2



Fuente: UARIV. Informe presentado a la Procuraduría Julio de 2013, pág. 38

Las medidas de *generación de empleo* son “*aquellas acciones y programas que deben restituir las capacidades laborales de las víctimas y brindarles herramientas para que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su auto sostenimiento en el mediano y largo plazo*”¹¹⁵. Estas medidas solo tendrán éxito si sus programas y proyectos son dirigidos exclusivamente a las víctimas que han satisfecho sus necesidades básicas y alcanzado la *estabilidad socioeconómica*, pues únicamente en tales casos se garantizará la permanencia en el tiempo de las víctimas dentro de las rutas de reparación y su consiguiente efectividad.

Cuando se habla de la búsqueda de la “estabilización socioeconómica y generación de condiciones para su reparación integral”¹¹⁶, se está indicando que las medidas de generación de ingresos tienen un *enfoque reparador*. Es decir, no se puede contemplar un avance hacia la

¹¹⁵ Informe presentado por el Gobierno Nacional a la Procuraduría General de la Nación en julio de 2013, en cumplimiento de las recomendaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de las medidas de generación de empleo para las víctimas de diciembre de 2012 de la Procuraduría, p. 38.

116 *Ibíd.*

ruta de generación de empleo sin antes haber culminado la fase de generación de ingresos en el marco de la política de atención y asistencia¹¹⁷ (Ver gráfico 5.2.).

Si se entiende que el éxito de la fase de generación de empleo dependerá de que la persona u hogar víctima haya superado su *estado de vulnerabilidad* -es decir, se encuentre estabilizada socioeconómicamente y todas sus necesidades básicas como alimentación/seguridad alimentaria, alojamiento/vivienda, salud, educación, identificación, reunificación familiar, ya hayan sido satisfechas-, debe haber absoluta claridad respecto al momento en que el Gobierno considera que una víctima cumple de manera satisfactoria el objetivo de la fase de generación de ingresos –primer PAARI-. Esta claridad no existe en este momento.

De otra parte, la CSML no encuentra razonable que para la formulación del PAARI módulo atención y asistencia de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, sea necesario que la víctima deba estar en etapa de ayuda humanitaria de transición. Si el sentido del PAARI es servir de hoja de ruta para que las víctimas superen su estado de vulnerabilidad acentuada, esperar aproximadamente un año significaría en la práctica una demora injustificada en el inicio del proceso de restablecimiento de derechos y de sus capacidades productivas. La CSML no logró aclarar el porqué de este prerrequisito para las víctimas de desplazamiento forzado.

5.3.1 Avances del Gobierno Nacional

Para el Gobierno Nacional, los programas y proyectos que se desarrollen en el marco de la fase de generación de empleo, deberán contribuir a la reconstrucción duradera de los proyectos de vida de las víctimas. El Ministerio del Trabajo, entidad a cargo del PRIEV¹¹⁸, está llamado a aplicar de manera efectiva las rutas de generación de empleo y la articulación de la oferta institucional en relación con el empleo rural y urbano, así como a la generación de ingresos en el país.

El PRIEV busca *“fomentar el fortalecimiento de las capacidades laborales de las víctimas, su inserción al mercado laboral formal, y/o el emprendimiento o fortalecimiento de proyectos productivos ya existentes que busquen formalizarse”*¹¹⁹. El Programa cuenta con tres estrategias así:

1. Aumento de la demanda de mano de obra de las víctimas en el sector público y privado. Se da a través de incentivos al sector productivo para estimular la contratación o adquisición de productos y servicios provenientes de la población víctima, y comprometer al sector

¹¹⁷ Véase: Informe Gobierno Nacional – Enero 2014, Pág. 9

¹¹⁸ Dirigido por el Ministerio de Trabajo, como entidad de gobierno nacional encargada de dar las líneas de política, en coordinación con la UARIV y con el SENA, para "diseñar programas y proyectos especiales de generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas" como medida de reparación transformadora (artículo 130 Ley 1448 de 2011, artículos 66-67 Decreto 4800 de 2011).

¹¹⁹ Véase: Informe Gobierno Nacional - Enero 2014, Pág. 11

público para que sus plantas de trabajo integren víctimas del conflicto armado. Estos objetivos tienen como líneas de trabajo campañas publicitarias en medios masivos de comunicación y el diseño de una política pública para el otorgamiento de beneficios tributarios.

2. Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la mano de obra de las víctimas, con la articulación de programas especiales del Estado ya existentes en generación de ingresos y empleo, y la creación de programas especiales de formación y emprendimiento.
3. Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante el cruce de la oferta institucional y la demanda de mano de obra de las víctimas del conflicto armado. En este punto, se toma como referencia las caracterizaciones socio-laborales realizadas con el instrumento diseñado por el Ministerio del Trabajo (encuesta especializada) y el levantamiento de los perfiles productivos de los municipios.¹²⁰

Ahora bien, tal y como se precisó en el informe institucional de 2013, la estrategia de coordinación de tres políticas de mercado: calidad de la oferta, caracterización de la demanda y su articulación, planteada por el Ministerio, se encontraba en fase de diagnóstico y se pretendía caracterizar a un total de 22.000 víctimas en cuatro ciudades y 20 municipios, levantar el perfil productivo de 44 municipios del país, así como analizar la oferta laboral a nivel nacional, regional y local para detectar problemas del acceso al empleo y autoempleo formal¹²¹.

Frente a lo anterior, para el período considerado en el presente Informe, se confirma la caracterización de los perfiles socio-laborales individuales de 29.571 víctimas hasta finales de 2013 mediante un instrumento exclusivo o formulario único construido a partir de la experiencia de diversas instituciones nacionales y regionales, en 4 ciudades capitales, 20 municipios y 8 departamentos¹²².

¹²⁰ El Ministerio del Trabajo suscribió un convenio de cooperación con el PNUD (acuerdo 212 de 2012), para el levantamiento del perfil productivo de 44 municipios, inicialmente, en los cuales se encontraba un número significativo de víctimas del conflicto armado. Este convenio fue ampliado, para continuar con el levantamiento de 77 municipios más durante 2013-2014. Véase: Informe del Gobierno Nacional sobre la articulación de las políticas de generación de ingresos y generación de empleo para las víctimas del conflicto armado. Bogotá D.C. Enero 2014. Pág. 23

¹²¹ En respuesta a las sentencias de la Jurisdicción de Tierras y de Justicia y Paz, atendiendo a la progresividad, gradualidad y articulación entre los distintos fallos judiciales que ordenan acciones de generación de ingresos y de empleo rural y urbano en Colombia, como también dichos fallos contienen indicaciones en cuanto a otros componentes de la reparación integral a las víctimas.

¹²² Respondiendo a llamados específicos de la Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011, órganos de control, documentos de política de gobierno y normas del estado, así como atendiendo a las experiencias internacionales de implementación de herramientas de inclusión de población en condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral rural, desde un enfoque diferencial, étareo y por hecho victimizante, se ha definido una única puerta de entrada en donde se da cruce de información y da respuesta a las tres estrategias mencionadas en el principal de este capítulo, (considerando las especificidades de los mercados rurales, que no comparten necesariamente con los mercados urbanos y que se tienen en cuenta en la construcción y puesta en marcha del componente rural del PRIEV).

Así mismo, se ha realizado el levantamiento de perfiles productivos territoriales en 121 municipios de 22 departamentos con porcentaje significativo de víctimas (44 en el primer semestre de 2013 y 77 adicionales en el mes de noviembre del mismo año), en coordinación con la UARIV, a partir de la guía metodológica especialmente diseñada por el Ministerio para este fin y en atención al exhorto segundo del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional y los criterios de priorización establecidos por la Unidad de Víctimas¹²³.

Si bien esta Comisión constató una importante oferta institucional en programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas, de acuerdo con el informe final del proyecto piloto de caracterización socio-laboral para las 29.571 víctimas en todo el país -trabajo adelantado por el convenio de cooperación entre el Ministerio del Trabajo y PNUD/Econometría-, se evidenció la deficiencia en la oferta de programas para la *generación de ingresos*, aspecto que dificulta el paso de la víctima a la fase de *generación (efectiva) de empleo*.

Igualmente, la información obtenida con los levantamientos de perfiles productivos de los municipios también ha permitido al Gobierno la evaluación de la oferta institucional. En respuesta al requerimiento de la Procuraduría del 25 de marzo de 2014, el Ministerio del Trabajo manifestó el trabajo realizado por el SENA para articular sus programas, en aras de flexibilizar la oferta educativa según la vocación o necesidades del territorio¹²⁴.

Respecto de la Política de Restitución de Empleo, es importante precisar que si bien propende a la vinculación laboral de las víctimas, no alcanza a garantizar el empleo efectivo de las mismas.

A continuación se presentan brevemente los programas que actualmente se encuentran en desarrollo por parte del Gobierno Nacional:

En primer lugar el *Programa de Formación para el Trabajo*, dirigido a 5.648 víctimas en fase de reparación o en transición a la misma, en 12 ciudades capitales. Se trata de cursos a medida, superiores a 6 meses, respaldados con alianzas público-privadas y que son elaborados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios, las necesidades de los empresarios y la dinámica laboral del lugar de que se trate. En segundo

¹²³ Retornos y reubicaciones con asignación de vivienda urbana y rural; número de víctimas con PAARI; edad de trabajar y sin fuente de ingresos; Asistencia y Atención cuyo desplazamiento ocurriera hace más de 10 años, en edad de trabajar y que hubiera manifestado su interés de vincularse a un programa de generación de ingresos; número de víctimas en desplazamiento forzado que hayan avanzado en la superación de su situación de vulnerabilidad socio-económica. Criterios que son base para la definición de propuestas de inserción laboral, bajo los principios progresividad, gradualidad, participación conjunta y colaboración armónica con la UARIV, alta participación de autoridades locales, organizaciones de víctimas, líderes e instituciones académicas locales, con reuniones antes y durante los procesos y socialización de resultados.

¹²⁴ Un primer avance, reportado por el Gobierno Nacional, es el departamento del Chocó, el cual posee un alto potencial para la producción de medicamentos y cosméticos especiales, entre otras cualidades. El SENA está en proceso de ajuste de su oferta de programas de corto y largo plazo, con el fin de que estén acordes con la vocación productiva de este departamento.

lugar los *Programas (específicos) de Formación para 3000 Jóvenes Víctimas del CAI*, administrados por el Icetex, con el objeto de mejorar sus competencias básicas cognitivas y socioemocionales, y competencias específicas en la etapa de reparación integral entre los 16 y los 28 años de edad. En tercer lugar, *Programas de Formación Vocacional y Acompañamiento Técnico para 1500 Jóvenes Víctimas con Encargo Fiduciario* como medida de reparación integral de víctimas entre los 14 y los 17 años, en 24 municipios de 8 departamentos. Finalmente, en cuarto lugar, *Programa Jóvenes en Acción* y *Programa 100.000 oportunidades para Jóvenes*, dando acceso preferencial a un total de 8.293 aprendices víctimas entre el segundo semestre de 2013 y el primero de 2014.

Aunque se ha respetado la cobertura geográfica prevista en cuanto a los perfiles productivos territoriales, e incluso se ha superado el número de víctimas dispuesto en el planteamiento inicial para su caracterización, no cabe inferir, en cambio, si se han producido avances o no en cuanto a la articulación efectiva de ambos componentes, ya que la entidad informante, el Ministerio de Trabajo, nada reporta en claro al respecto. En todo caso, el mismo Ministerio, quien viene contemplando un aumento de la demanda en este ámbito, pone de manifiesto la dificultad que entraña la efectiva puesta en funcionamiento de las medidas de generación de empleo, dada su reiterada complejidad y complementariedad con otras disposiciones en el marco de la asistencia, atención y reparación integral.

Es importante señalar que estos programas del PRIEV se articulan y son subsidiarios a los Procesos de formación técnica y tecnológica a medida dirigidos a víctimas en fase de reparación integral en las distintas ciudades capitales del país como parte de la oferta institucional del SENA. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos en la materia, de las 29.571 víctimas caracterizadas socio-laboralmente, la CSML encontró un estado de enrutamiento actual de 1.598 víctimas, cuya base de datos ha sido remitida por dicha entidad en marzo de 2014 para promover su acceso preferencial a programas de formación para el trabajo (técnico y tecnológico)¹²⁵.

A la fecha de 30 de abril de 2014 hay 147 víctimas matriculadas en programas técnicos de formación en curso, con una duración superior a 6 meses. Otras 296 ya han accedido a la oferta y están pendientes de iniciar un nivel superior de formación. 89 víctimas están matriculadas en programas de jóvenes rurales emprendedores y otras 10 se certificaron en 13 normas de competencias laborales. Los restantes se encuentran en proceso de atención (convocatoria y vinculación) del SENA para acceder de manera preferente a convocatorias dispuestas. Adicionalmente, la entidad otorgó un Acceso Preferencial a la Formación Titulada de hasta el 20% para el ingreso de población referenciada por el Ministerio de Trabajo a los programas de

¹²⁵ Satisfaciendo los requisitos básicos de acceso del Formato Único de Registro de Oferta Titulada, a saber, cada regional reportando a nivel nacional la población que aspira a ingresar a los procesos de formación de cada convocatoria; retroalimentación trimestral acerca del comportamiento del acceso preferente, orientación de fechas para cumplir tiempos establecidos en el calendario académico, aclaración de dudas e inquietudes y se motiva a incrementar la participación de la población a través de convenios de ampliación de cobertura.

formación titulada (profesional). También ha destinado Cupos a 1.224 víctimas en situación de discapacidad, de los cuales se advierte la siguiente tendencia ascendente: 436 en 2012, 543 en 2013 y 245 en lo corrido del año 2014.

Por otro lado, el SENA ha adelantado acciones de Flexibilización para el Apoyo al Emprendimiento -Fondo Empezar- en 28 proyectos por valor total de 2.106 millones de pesos¹²⁶. También se han destinado 2.000 millones para financiar iniciativas empresariales de mujeres emprendedoras víctimas, con 41 proyectos presentados el día 3 de abril de 2014, los cuales se encuentran actualmente en proceso de evaluación¹²⁷. Además, 234 entre las 1.598 personas remitidas al SENA durante junio 2013 a abril 2014 en el marco del PRIEV se inscribieron en el aplicativo de la Agencia Pública de Empleo, de intermediación laboral para fortalecer habilidades emprendedoras a partir de la asesoría para la identificación de ideas y/o formulación de planes de negocio, con 499 acciones de orientación, logrando 202 colocaciones laborales.

Paralelamente, el Ministerio de Trabajo desarrolló una campaña de comunicación masiva con el objetivo de sensibilizar a los empresarios y a la sociedad en general sobre las ventajas de contratar a la población víctima. En ese sentido, avanzó en la celebración de acuerdos de empleabilidad con más de 123 empresas, correspondientes al Programa de Transformación Productiva -PTP¹²⁸-. Se informó que en trabajos de articulación con el DPS, los beneficiarios de este programa contarán con incentivos económicos (ICE) como apoyo para los gastos durante el proceso de formación.

Con respecto a estas alianzas público-privadas para futuros enganches laborales de población víctima, por el momento, esta Comisión carece de valoración preliminar, no siendo posible evidenciar cuál es el impacto directo para las víctimas. En todo caso, el Ministerio manifiesta haber realizado otros acercamientos con el sector público-privado a través de la suscripción de acuerdos para el trabajo, recalificando los perfiles de la población con el fin de mejorar su vinculación a empleos formales y mejorar su calidad de vida, con un total de 73 alianzas suscritas y la vinculación laboral de 163 víctimas.

En lo que respecta al convenio celebrado en el año 2012 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de levantar los perfiles productivos de varios municipios del país, se constató un avance para la vigencia 2014, con la firma de un nuevo convenio para la implementación del programa *Desarrollo Económico Incluyente (DEI) Rural*, cuyo objetivo es el de fortalecer la puesta en marcha de pequeños negocios de productores

¹²⁶ Convocatoria N° 23: "Financiar las iniciativas empresariales a nivel nacional que provengan de emprendedores víctimas certificados y registrados en la base de datos de la UARIV y adelanten procesos de orientación ocupacional en el SENA.

¹²⁷ Convocatoria N° 34 en febrero de 2014.

¹²⁸ El Programa PTP de Bancoldex-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con gerencias exclusivas en sectores de prioridad para la industria colombiana, trata que el sector empresarial se muestre dispuesto a contratar a personas que se formen de acuerdo a los requerimientos que se predispongan.

agrícolas, para su posterior ingreso a una cadena productiva que asegure un sustento económico familiar en el corto, mediano y largo plazo. El insumo principal para la implementación de este nuevo programa será la revisión exhaustiva de los levantamientos de perfiles productivos de los municipios.

Por su parte, el DNP, en coordinación con el DPS y el Ministerio de Trabajo, ha llevado a cabo acciones de apoyo técnico para el seguimiento al PNARIV a partir del segundo semestre de 2013 a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados en cuanto a las medidas de restitución de Empleo Rural y Urbano, en el marco de las llamadas Políticas Activas del Mercado Laboral -PAML¹²⁹-. Para ello, ha contratado a una consultora para la evaluación del impacto y estudio de la relación costo-beneficio de diversos programas de empleo rural y urbano para población víctima¹³⁰. Hasta la fecha, se ha elaborado una caracterización de las condiciones iniciales de 4 programas: perfiles socio-demográficos, indicadores para las variables de resultado, análisis de la focalización de los programas, clasificación de habilidades socioeconómicas de los entrevistados¹³¹.

Desde la perspectiva institucional, las políticas de generación de ingresos en esta población superan algunos de los problemas que se planteaban con anterioridad¹³², mediante la realización de seguimiento, asesoría y acompañamiento y capacitación práctica durante todo el tiempo de duración de los programas, mayor duración del proceso formativo, así como gracias a la inclusión de un enfoque que considera tanto las necesidades de las víctimas como los intereses de los sectores productivos en aras a mejorar las posibilidades de inserción laboral.

Sin embargo, no es seguro que los diversos programas en las rutas integrales de empleo rural y urbano estén teniendo en consideración la totalidad de la información recabada y su aplicación efectiva en el cruce entre la caracterización socio-laboral de las víctimas y los perfiles productivos territoriales para alcanzar el mayor impacto posible de la restitución de capacidades laborales. Igualmente, se percibe que se adolece de los mecanismos de medición de resultados, que no hay evaluación posterior del impacto efectivo de las medidas, como sucede con las capacitaciones para la generación de ingresos e inserción laboral, sin que se perciba

¹²⁹ Las PAML propenden por la creación de nuevos empleos de forma directa o indirecta, ayuda al desempleado para ocupar vacantes existentes o auto-emplearse a través de capacitaciones, reentrenamiento, servicios de desarrollo micro-empresarial, promoción de mercados laborales eficientes a través de servicios públicos de empleo, bolsas de empleo, agencias de empleo temporal o consejerías de empleo.

¹³⁰ Consultora Unión Temporal Econometría-SEI S.A., entidad que se ha encargado de la evaluación de los programas: Trabajemos Unidos -TU-, Ruta de Ingresos y Empresarismo -RIE-, Incentivo de Capacitación para el Empleo -ICE-, e Ingreso Social -IS-, para permitir posteriores levantamientos de información y generar recomendaciones para una implementación más efectiva y eficiente de cada uno de los anteriores programas.

¹³¹ Este trabajo de caracterización se encuentra recogido en un Documento disponible en el siguiente enlace: https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/archivos/b10280a2-c4aa-4985-96dd-d6ff46fca9dc/informe_final_evaluacion_paml.pdf

¹³² Según dispuso el Auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional en relación a las políticas de generación de ingresos establecidas en el Conpes 3616.

en ocasiones, que se haga seguimiento a su situación posterior luego de acceder y tomar parte en los programas¹³³.

No obstante lo anterior, se reconocen los esfuerzos de coordinación entre el SENA, la UARIV, y el Ministerio de Trabajo, en cuanto al Intercambio de información, socialización de acciones realizadas, acuerdo de estrategias, planeación de acciones y determinación de cursos a impartir, direccionando el conjunto de la oferta institucional. Se constata que el resto de las entidades concernidas asume sus responsabilidades en la materia, pero que, en cambio, no hay una política general armonizada de la que se desprendan varios programas que se complementen. Es decir, se comprueba que cada entidad realiza importantes esfuerzos en la implementación de sus respectivos programas, pero no queda clara la existencia de una apuesta unificada en la política en cuestión.

En todo caso, las anteriores percepciones han de relativizarse tanto a la luz de la valoración de las víctimas al respecto, como en virtud de la consideración de la complejidad e interdependencia de las medidas de generación de empleo con las de otras políticas, las cuales contribuyen con todo su potencial en cuanto a la reparación efectiva sólo en la medida en que se desarrollen ininterrumpida y articuladamente a medio y largo plazo.

En ese sentido, encuentra la CSML que los beneficiarios de los programas pasan 12 meses de promedio mínimo buscando trabajo, el 78,5% no posee contratos laborales escritos y el 85,1% posee contratos informales, con baja calidad de los empleos e ingresos mensuales promedios considerablemente inferiores (375.907 pesos) a la remuneración mínima legal, lo cual se ve agravado por el hecho de tratarse de núcleos familiares extensos, con altas tasas de dependencia y gastos mensuales de alrededor de 1.500.000 pesos¹³⁴. Aunque el 81,6% de los beneficiarios de los 4 programas anteriores dispone cuenta de ahorros, sólo alrededor del 5% tiene ahorro formal¹³⁵. Por otro lado, si bien la oferta se encuentra en su mayoría ajustada a las necesidades de las víctimas, se dan casos en donde estas no alcanzan el nivel educativo suficiente para participar, o bien no pueden afrontar los gastos asociados, o no disponen del tiempo requerido para ello.

Por otro lado, el 33.6% de las víctimas caracterizadas socio-laboralmente presenta alguna limitación extrema para acceder al mercado laboral ya sea por discapacidad o porque asumen un rol de cuidadores de menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad¹³⁶.

¹³³ Tampoco se cuenta con una metodología de seguimiento a las sentencias judiciales y sistematización de las medidas de empleo en ellas dispuestas, la articulación interinstitucional para la efectividad de dichas medidas contenidas en los fallos siendo pues insuficiente.

¹³⁴ 35,1% de alimentación, 15,5% de servicios públicos y 7,3% de alquiler, según ha informado el Departamento Nacional de Planeación -DNP- a la Defensoría del Pueblo en respuesta al requerimiento de información hecho por parte de esta entidad de control en su Oficio DOAV 4035-441, de 12 de mayo de 2014.

¹³⁵ Información obtenida de la respuesta del DNP al Oficio de la DP, DOAV 4035-441 de 12 de mayo de 2014.

¹³⁶ Ministerio de Trabajo en respuesta a requerimiento DP en Oficio DOAV 4035-412 de 6 de mayo de 2014.

Se resalta la necesidad de implementar políticas encaminadas a la economía del cuidado. El hecho de que un tercio de la población objeto cuente con los problemas mencionados pone de manifiesto, o al menos sugiere, que las entidades como el ICBF, encargadas de proveer cuidado a las anteriores víctimas, vienen acusando fallas en la asistencia que dispensan, así como en cuanto a su articulación interinstitucional, lo cual, a estas alturas de implementación de la Ley, no debería ser una limitante.

Finalmente, aunque la gran mayoría de las víctimas sí considera necesarias las medidas de restitución de capacidades laborales, en términos generales, casi la mitad de ellas no solicita el acceso a los diferentes programas de generación de empleo existentes¹³⁷. Teniendo en cuenta que los motivos pueden ser uno o varios en cada caso, encontramos como principales razones el desconocimiento mismo de su existencia, en casi la mitad de las víctimas, así como la falta de información frente a los trámites requeridos, en igual porcentaje de ellas.

De entre las víctimas que acceden a algún tipo de medida de generación de empleo, alrededor de la mitad se muestra satisfecha con su participación en los programas citados, al menos en cuanto a las capacidades instaladas. No obstante lo anterior, en una parte considerable de los anteriores casos, los procesos no se materializan en la generación efectiva de empleo, siendo esta una aspiración manifiesta, por lo tanto no satisfecha, que tienen las víctimas que toman parte en ellos, y que es en últimas su mayor preocupación frente a este capítulo de la ley¹³⁸.

Reparación Integral

6.1 Restitución de Tierras

En el marco del Estado Social de Derecho, en el que es fin esencial la protección y garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación¹³⁹ -catalogados de rango de fundamentales-, es importante la revisión a la política pública de restitución de tierras como elemento preponderante para la reparación de la población víctima del conflicto armado.

Para los efectos del presente informe, la Contraloría General de la Republica aportó información relacionada con la política de restitución de tierras, emanada de actuaciones especiales realizadas durante el primer semestre de 2014. Como resultado de este ejercicio auditor, esta entidad dictaminó que la política cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos.

¹³⁷ Información obtenida a partir del ejercicio de valoración de la percepción de las víctimas realizado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo. Primer semestre de 2014.

¹³⁸ Información obtenida a partir del ejercicio de valoración de la percepción de las víctimas realizado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo. Primer semestre de 2014.

¹³⁹ Con base en la nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011.

Por un lado, este cumplimiento parcial se sustenta en que los indicadores de la política no muestran un avance significativo en consideración del tiempo establecido por la Ley para el cumplimiento de los objetivos; aunque se reconoce la existencia de las diferentes dificultades que representa su implementación, tanto por ser un mecanismo innovador en un marco de justicia transicional, como por los elementos estructurales relacionados con la informalidad de la tenencia de la tierra y los datos históricos institucionales existentes, así como por su desarrollo aun en medio del conflicto, dificultando el accionar del Estado en parte del territorio rural.

De otro lado, se encuentra se ha avanzado en la restitución del derecho a tenencia formal y material de la tierra despojada o abandonada por el conflicto armado para las personas que inician el proceso, a pesar que existen riesgos inherentes a la identificación del predio, a la heterogeneidad de medidas complementarias ordenadas por los jueces y a que, derivado de la microfocalización, muchas solicitudes de inclusión en el registro no avanzan en la etapa administrativa y en consecuencia en la judicial; quedando a la deriva la garantía de su derecho a la restitución. Lo anterior se ve agravado si se tiene en cuenta que, del potencial de víctimas de despojo o abandono forzado, la mayoría no se han acercado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas¹⁴⁰ para iniciar el proceso.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación¹⁴¹ se fundamentó en fuentes estadísticas y cualitativas de información, realizando el análisis de una muestra de sentencias de restitución, entre junio de 2013 y marzo de 2014 y efectuando entrevistas y visitas a terreno. En dicho análisis se incluyeron los conceptos y relatos de los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, quienes desempeñan un rol activo dentro del proceso, de tal manera que se obtuvo un resultado comprensivo de los cuellos de botella y ajustes necesarios que requiere la política de restitución en su tercer año de implementación y ejecución.

El presente capítulo se estructura en tres grandes secciones correspondientes a cada una de las etapas del proceso (administrativa, judicial y postfallo), brindando una visión de conjunto de la política de restitución, que permite concluir sobre la necesidad de realizar ajustes en la coordinación interinstitucional y la falta de complementariedad entre la política de restitución y las medidas de reparación integral en todas las etapas.

Así mismo, se destaca el reto del desminado humanitario de cara a la restitución de tierras y la existencia de cultivos ilícitos en algunas áreas macrofocalizadas, condiciones que podrían conducir a la revictimización y que sugieren la imperiosa necesidad de presencia institucional integral del Estado, de tal manera que se generen condiciones socio económicas estables que incentiven el retorno y garanticen la efectiva restitución.

¹⁴⁰En adelante URT

¹⁴¹ Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras.

6.1.1 Análisis de etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

6.1.1.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la política pública

La fuente de información sobre la cual la comisión de Seguimiento, particularmente la CGR, construye este conjunto de indicadores corresponde a los registros administrativos de la URT, con corte a 31 de diciembre de 2013¹⁴².

Solicitudes de Inscripción al Registro de Tierras Despojadas

Partiendo de la base de que cada registro de la información entregada por la URT se corresponde con una solicitud al registro de tierras despojadas, se tiene que en total había 54.830 solicitudes a diciembre de 2013; con la distribución, a nivel departamental (teniendo como clave de clasificación el departamento del predio), que muestra la tabla 6.1 -1.

Tabla 6.1-1 Número de solicitudes al registro de tierras despojadas y su distribución departamental

Departamento	Número	Porcentaje (%)	Departamento	Número	Porcentaje (%)
Amazonas	15	0.03	Guaviare	824	1.50
Antioquia	9,797	17.87	Huila	498	0.91
Arauca	491	0.90	La Guajira	292	0.53
Atlántico	140	0.26	Magdalena	3,889	7.09
Bogotá D.C.	75	0.14	Meta	3,935	7.18
Bolívar	4,143	7.56	Nariño	3,094	5.64
Boyacá	240	0.44	Norte Santander	2,845	5.19
Caldas	500	0.91	Putumayo	2,321	4.23
Caquetá	1,098	2.00	Quindío	30	0.05
Casanare	402	0.73	Risaralda	119	0.22
Cauca	1,228	2.24	Santander	1,89	3.45
Cesar	4,32	7.88	Sucre	1,99	3.63
Chocó	873	1.59	Tolima	4,359	7.95
Córdoba	2,033	3.71	Valle Del Cauca	1,905	3.47
Cundinamarca	897	1.64	Vaupés	47	0.09
Guainía	30	0.05	Vichada	510	0.93
Fuente: URT. Cálculos CGR.			Total	54,83	100.00

De este universo, el 35.8% (19.676 solicitudes) han sido o son objeto de trámite de restitución. Tabla 6.1 -2.

¹⁴² La información relacionada con la etapa judicial para el cálculo de los indicadores, corresponde a la recopilada por la UAEGRTD a través del ejercicio de seguimiento a las sentencias de restitución, mas no a información consolidada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Tabla 6.1-2 Solicitudes Objeto de Trámite de Restitución

Cuadro	Objeto de restitución	% del universo	% de objeto de restitución
Análisis Previo	5.329	9.7	27.1
Cierre Extraordinario	151	0.3	0.8
Demanda Presentada Por Terceros	220	0.4	1.1
En Demanda	2.947	5.4	15.0
En Estudio	5.577	10.2	28.3
Incluido	1.533	2.8	7.8
Niega Estudio Formal	1.218	2.2	6.2
NO Incluido	1.325	2.4	6.7
Sentencia	965	1.8	4.9
Suspensión	411	0.7	2.1
Total general	19.676	35.8	100.0

Fuente: URT. Cálculos Propios.

La distribución a nivel departamental de las solicitudes para el ingreso al registro de tierras despojadas que han sido o son objeto de trámite de restitución de tierras se concentra en Antioquia, Magdalena, Cesar y Norte de Santander. De acuerdo con esta clasificación, se puede decir que hay 8.359 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas¹⁴³ que finalizaron la etapa administrativa. De aquellas que terminaron con inclusión en el registro (5.665) ,3.167 se encuentran en la etapa judicial y 965 con sentencia, quedando un 27,1% de las solicitudes incluidas en el registro, sin trámite judicial.

De las 19.676 solicitudes al registro, el 27% están en análisis previo (5.329) y el 28% en Estudio (5.577).

De las 8.359 reclamaciones que finalizaron la etapa administrativa, 1.533 (18.3%) fueron incluidas en el registro; 1.325 (15.9%) No incluidas, en el caso de 1.218 (14.6%) fue negado el estudio formal; 151 (1.8%) aparece con cierre extraordinario; 2.947 (35.3%) en demanda; 220 (2.6%) en demandas presentadas por terceros y, 965 (11,5%) con sentencia. Del total de las 4.132 solicitudes de restitución (demandas), tan sólo el 23.3% tienen sentencia.

En este marco, un resumen del proceso y sus diferentes matices se presentan en la tabla 6.1 - 3

¹⁴³En adelante RTDA.

Tabla 6.1-3 Las cifras (fecha de corte: 28 de febrero de 2014)

Estado Proceso	Solicitudes de ingreso al registro	%				
	54,886	100				
Objeto de Trámite	19,676	35.8	100			
Reclamaciones Finalizado el Proceso Administrativo	8,359	15.2	42.5	100		
Inscritos en el Registro de Tierras	5,665	10.3	28.8	67.8	100	
En la Etapa Judicial	4,132	7.5	21.0	49.4	72.9	100
Sentencias	965	1.8	4.9	11.5	17.0	23.4

Del total de reclamaciones (54.886), el 35.8% han sido objeto de trámite por parte de la URT; el 42.5% de éstas han finalizado el proceso administrativo y el 28.8% fueron inscritas en el registro de tierras. De las solicitudes inscritas el 72.9% están en la etapa judicial y de ellas el 23.4% tienen sentencia.

En otras palabras, 965 solicitudes de ingreso al registro han culminado con fallo de restitución de tierras, que corresponden al 17% de los inscritos en el registro de tierras; al 4,9% de los registros objeto de trámite y al 1,8% del total de reclamaciones.

De los 965 registros con sentencias, 74 (7,7%) no tienen área reportada; 19 donde el área reportada fue nula; 448 registros con sentencias donde el área del fallo es superior al área reportada y 424 donde el área reportada es mayor al área considerada en el fallo. Adicionalmente, de 74 reclamaciones que no tienen área reportada, 18 tuvieron sentencia favorable sin un área a restituir.

Términos del análisis previo

El Decreto 4829 de 2011 en su artículo 11 establece que para efectos de los términos del análisis previo, la Unidad deberá elaborar una orden de inicio de este estudio; no obstante, en la totalidad de los expedientes revisados por el equipo auditor de la CGR en las direcciones territoriales de Bolívar, Antioquia, Magdalena, Sucre y Tolima, no se encontró evidencia alguna de documentos que soporten el inicio del análisis previo.

En ese sentido es importante resaltar que la falta de mecanismos de control interno y de la alta dirección para verificar el cumplimiento de los términos establecidos por la normatividad, permite que no se lleven registros del inicio del análisis previo; lo que podría conllevar a que solicitudes de ingreso al RTDA con el lleno de los requisitos, no avancen dentro de la etapa

administrativa de acuerdo a lo establecido por la Ley, en cuanto al cumplimiento de los términos establecidos para esta etapa.

De igual forma la CSML a través de la Defensoría del Pueblo indagó a la URT sobre el tiempo mínimo, máximo y medio que toman los análisis previos, así como de la práctica de la prueba en fase administrativa para la restitución, desde la expedición de la resolución que da inicio a la misma, hasta su conclusión. La entidad manifiesta al respecto que existen aspectos sobrevinientes e impredecibles que, "...además de ser ajenos a la Unidad de Restitución de Tierras, implican dificultades para el desenvolvimiento de las actividades que se deban desarrollar en los tiempos fijados por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios"¹⁴⁴; de igual forma expresa que: "De acuerdo con esa complejidad y teniendo en cuenta que el proceso de restitución es aún de reciente implementación, es claro que con las herramientas actuales de software y del sistema de información de que dispone esta entidad no resulta posible técnicamente ...establecer en la práctica un promedio del período de duración de estudio de una solicitud hasta su inclusión en el registro, y aún en el evento de que pudiera hacerse este ejercicio el mismo arrojaría un dato aritmético arbitrario que desconocería de la dimensión y dinámica del entorno en que se da la restitución y sus dificultades, de diverso alcance y naturaleza en todo el territorio nacional"¹⁴⁵.

Términos etapa administrativa

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 76 establece un término de 60 días para realizar el estudio del análisis formal y tomar una decisión de inclusión o no en el RTDA, con la posibilidad de ampliación por 30 días más, dependiendo de las circunstancias que así lo ameriten.

De la muestra de expedientes analizados por el equipo auditor (113), se calculó un promedio de 70 días hábiles desde el inicio del análisis formal y la resolución de inclusión en el registro. Por otra parte, se presentan 36 casos donde estos términos fueron superados (más de 90 días, sumando los 30 días adicionales establecidos por la norma). Por otra parte, si se tiene en cuenta el tiempo en que los procesos estuvieron suspendidos, solo 44 cumplen con los términos establecidos.

De acuerdo con la tabla 6.1 -4, el tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo, es de 237 días (8 meses). El 50% de los fallos se presentaron con 240 días o más, siendo 279 días el tiempo de mayor recurrencia. Lo anterior es de preocupación, si se tiene en cuenta que, por ley, los jueces tienen 4 meses para fallar dentro del marco de la justicia transicional ; no obstante, están haciendo uso del doble de este tiempo.

¹⁴⁴ Respuesta a requerimiento de la Defensoría del Pueblo mediante Oficio DOAV 4035-445, de 12 de mayo de 2014.

¹⁴⁵ Respuesta a requerimiento de la Defensoría del Pueblo mediante Oficio DOAV 4035-445, de 12 de mayo de 2014.

Por otro lado, se encontró que existen pocos casos de suspensión del proceso, y el promedio de los días en que se aplica este trámite es de 4 días, teniendo como tiempo máximo 30 días.

Si se analiza el proceso de restitución, desde el inicio del estudio de análisis formal, hasta el fallo emitido por los jueces y magistrados, se encuentra que este es en promedio de 406 días calendario (13 meses y medio) teniendo como mínimo 29 días y máximo 585 días.

Tabla 6.1-4 Términos etapa administrativa

Variable/ID Expediente	PROMEDIO	DATO MAXIMO	DATO MINIMO	MEDIANA	DESVIACION ESTANDAR	MODA
Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y la resolución de inicio de análisis formal	50	409	3	28	57,88	52
Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y la resolución de inclusión en el registro	95	249	29	83	42,66	49
Tiempo entre la resolución de inclusión en el registro y la presentación de la solicitud de restitución (demanda)	77	257	2	49	71,3	257
Tiempo entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo	237	412	35	240	80,36	279
Suspensión del proceso (No de días)	4	30	0	0	9,25	0
Días restando la suspensión análisis formal a registro	80	106	76	76	9,25	76
Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y el fallo (No de días)	406	585	29	419	111,59	585
Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y el fallo (No de días)	456	891	84	455	127,96	637

El tiempo total del proceso de restitución, es decir, desde que se presenta la solicitud en el registro de tierras despojadas y abandonadas, hasta la fecha del fallo por el juez, es en promedio para la muestra analizada, de 456 días calendario, es decir, 15 meses. Consecuente con lo anterior, el proceso está demorando un poco más de 12 meses, teniendo como tendencia 21,2 meses (637 días) y como el tiempo máximo 891 días (29 meses). En este mismo sentido, llama la atención que el 50% de los casos analizados tome 455 días. Lo anterior genera que los términos ágiles establecidos en la Ley no se cumplan, afectando el acceso al restablecimiento de los derechos de la población víctima.

Otras variables sobre la etapa administrativa

Adicional a los tiempos transcurridos en el proceso, en cada una de las territoriales se analizaron otras variables. Así, se encontró que los procesos de suspensión en la etapa administrativa, solamente se presentaron en Antioquia donde se adujeron causas como escasez de personal, jornadas de capacitación o falta de condiciones de seguridad en el territorio microfocalizado.

De la relación jurídica del solicitante con el predio se encontró que 35 de ellos eran ocupantes (31%), poseedores 36 (31,9%) y propietarios 42 (37,1%), lo que se soportó, en su mayoría, adjuntando folio de matrícula, declaraciones extra juicio, promesas de compraventa, recibos de pago del impuesto predial y de servicios públicos, resoluciones del antiguo INCORA o el INCODER y presentación de escritura pública.

Existe una diversidad de fuentes de información para soportar el análisis de contexto o de caracterización, como Informes de Fiscalía (Justicia y Paz), informes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), cartografía social, informes de prensa, sentencias de condenas por los delitos causados por desplazamiento forzado, informes del Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, así como estudios académicos sobre el conflicto armado en el departamento.

6.1.1.2 Conflictos alrededor de la identificación del predio a restituir

El proceso de restitución de tierras a las víctimas del despojo implica que el Estado debe movilizar esfuerzos coordinados, eficientes y eficaces, que permitan garantizar y proteger los derechos de propiedad, así como restaurar los derechos al patrimonio a las víctimas del conflicto armado, como una medida de reparación. Como lo señaló la Corte: *“(v) la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes”*¹⁴⁶.

Por lo anterior, la identificación predial constituye uno de los elementos neurálgicos para la restitución, toda vez que, según lo reglamentado en la Ley 1448 de 2011, ésta permite definir la ubicación, departamento, municipio, corregimiento o vereda, identificación registral, número de matrícula inmobiliaria, identificación catastral, número de cédula catastral, cabida y linderos; permitiendo que la sentencia se refiera a la identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y número de matrícula inmobiliaria.

¹⁴⁶Sentencia C 715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Formación y Actualización Catastral

En el proceso de identificación predial se desarrollan procedimientos que tienen como objetivo efectuar la "Localización Cartográfica Preliminar de las Solicitudes" y de la "Actualización de la Localización Cartográfica Preliminar de las Solicitudes que no tienen un polígono identificado", para lo cual la URT ha definido, estandarizado y adoptado el procedimiento que se debe realizar, sin que ésta sea autoridad catastral, como bien lo reconocen la Unidad y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹⁴⁷.

Según el artículo 4 de la Ley 14 de 1983, *"las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles"*. Las normas técnicas para el desarrollo de las labores catastrales las establece el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien además ejercerá las labores de vigilancia y asesoría a las demás entidades catastrales (Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia).

La Resolución 70 de 2011 del IGAC¹⁴⁸, reglamenta técnicamente la formación catastral y conservación catastral, según ésta, *el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica* (Artículo 1).

De esta forma, la Identificación Predial se refiere al *levantamiento de la información y la verificación de los elementos físico y jurídico del predio, mediante la práctica de la inspección catastral y demás medios probatorios para identificar, en documentos cartográficos y/o catastrales, su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones y precisar el derecho de propiedad o posesión*. (Artículo 31). Aclarando que la inscripción catastral no constituye título de dominio, ni sana los vicios de titulación o la posesión.

Según la Resolución 70 de 2011 se tiene que: *"Predio: Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública. Parágrafo: Se incluyen en esta definición los baldíos, los ejidos, los vacantes, los resguardos indígenas, las reservas naturales, las tierras de las comunidades negras, la propiedad horizontal, los condominios (unidades inmobiliarias cerradas), las multipropiedades, las parcelaciones, los parques cementerios, los bienes de uso público y todos aquellos otros que se encuentren individualizados con una matrícula inmobiliaria, así como las mejoras por edificaciones en terreno ajeno"*. (Artículo 9)

¹⁴⁷ En adelante IGAC.

¹⁴⁸ Deroga las resoluciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 2555 de 1988, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004, 556 de 2004 y 1166 de 2010, expedidas por la Dirección General del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

“Identificación predial: Es el levantamiento de la información y la verificación de los elementos físico y jurídico del predio, mediante la práctica de la inspección catastral y demás medios probatorios para identificar en documentos cartográficos y/o catastrales su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones, y precisar el derecho de propiedad o posesión.” (Artículo 31)

Sin embargo, el artículo 36 del Decreto 4829 de 2011 define predio para los fines de la Restitución de Tierras, en los siguientes términos: *“Predio: Es el inmueble constituido como una unidad espacial individualizada, de manera preferente a través de coordenadas geográficas o planas únicas, con linderos y demás características que permitan su singularización; forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo”.*

Es decir, que la definición de “predio” de la URT hace referencia a un espacio físico, mientras que la del Catastro hace referencia a la propiedad. Además, que el catastro requiere la identificación física, jurídica, fiscal y económica, en donde la información jurídica es obtenida de fuente notarial y registral, mientras que la económica y catastral proviene de la información física del predio.

Según se aprecia, para efectos de la función de la URT, esta entidad entiende la individualización como la diferenciación que se hace del predio o área de terreno solicitada por la víctima cuando se han definido con precisión dos aspectos principales: i) la ubicación física lograda por medio de la a) ubicación político administrativa, y b) la ubicación georreferenciada; y ii) la identificación documental conseguida a través de la fuente institucional y la fuente documental formal y no formal de cada área de terreno o predio.

Debe recordarse además, que uno de los elementos fundamentales en el proceso de formación y actualización catastral es la definición de los linderos, para lo cual, según las resoluciones 70 de 2011 y 193 de 2014, el delegado de la autoridad catastral busca establecer un acuerdo, partiendo de una propuesta técnica. El mismo, se consigna en las fichas prediales. Si no hay acuerdo, se definirá un lindero provisional, que será comunicado a las partes y así se hará constar en los documentos catastrales, mientras se agota el proceso judicial correspondiente.

Las instrucciones brindadas en el documento “Búsqueda de Información en Geoportal” elaborado por la URT para la identificación predial, omite la norma de formación y actualización catastral, al indicar que con la identificación de un polígono, éste debe registrarse; desconociendo que existen procedimientos claros que involucran: actas de colindancia, solución de controversias por linderos, derechos de terceros, historias catastrales que deben analizarse con atención antes de modificar una base oficial de la propiedad y de violentar el derecho a la misma.

Adicionalmente, no es posible hacer una equivalencia entre una georreferenciación y un levantamiento topográfico, sin que se indique claramente el alcance del mismo, la escala, precisión y validación de la información.

Por todo lo anterior, el procedimiento adelantado por la URT no constituye un proceso ni de formación ni de actualización catastral, como lo reconoce la entidad y por ello no permite conocer y determinar, con base en los elementos técnicos y jurídicos, la cabida y linderos de los predios, impidiendo renovar los datos de la formación catastral con el fin de lograr los objetivos del catastro; razón por la cual se generan conflictos en el cumplimiento de las órdenes de los jueces y no se garantiza la no repetición.

Para la CGR es claro que la Ley 1448 de 2011 dispuso que la Unidad realice la identificación predial, aunque ésta no sea autoridad catastral; en este sentido, la Unidad y el IGAC han realizado esfuerzos en acotar y definir cada uno de los elementos y procesos que hacen parte de la identificación¹⁴⁹. Sin embargo, debe reconocerse que la etapa judicial basa su análisis y falla con fundamento en el proceso adelantado por la Unidad, que como se reconoce, en las *Memorias de la Gran Reunión Técnica “Cumbre sobre identificación e individualización predial”*¹⁵⁰, realizada durante los días 5 y 6 de noviembre de 2013, presenta vacíos que impiden acatar las órdenes impartidas por los Jueces.

Ciclo en el tránsito de la propiedad

Son conocidas las dificultades históricas que enfrenta el proceso de registro y catastro de la propiedad rural. Es por ello, que el proceso de restitución de tierras a los despojados se enfrenta a diversas formas de ilegalidad en la propiedad que deben ser resueltas, con el fin de garantizar que las medidas adoptadas por el Estado permitan hacer efectivo el registro o la delimitación de las viviendas, tierras o patrimonio, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia.

El proceso de Registro, según el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos¹⁵¹, requiere la plena identificación del inmueble por su matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre,

¹⁴⁹ Respuesta dada por la UAEGRTD el 6 de junio de 2014 al oficio No 2014EE009116. Comunicación de observaciones.

¹⁵⁰ Los siguientes son algunos de los problemas identificados por las mesas de trabajo compuestas por funcionarios Interinstitucionales, publicadas en las Memorias: “Falta de análisis técnico de contexto (URT) sobre lo cartográfico y predial colindante al predio con sus respectivos soportes”, “diferencias entre la información reportada por el área catastral y el área cartográfica del mismo predio de la misma entidad”, “insuficiencia en la información para la elaboración de las actas de colindancias”, “no es claro para los jueces, juezas, magistrados y magistradas cuáles de las diversas versiones de áreas de un mismo proceso se deben tener en cuenta”, “diferencias metodológicas para identificar los predios”, “Mejorar, robustecer las justificaciones y motivaciones de los cambios de áreas y linderos en el Informe Técnico Predial”. La cumbre institucional que contó con presencia de IGAC, INCODER, Consejo Superior de la Judicatura, PGN, Ministerio de Agricultura, Agencia Nacional de Minería y URT

¹⁵¹ Ley 1579 de 2012.

linderos, área en el Sistema Métrico Decimal, así como los intervinientes con documento de identidad (Art. 16) y constituye un requisito para el registro catastral.

De otra parte, según lo recuerda la Instrucción Administrativa Conjunta Instituto Geográfico Agustín Codazzi No 01 y Superintendencia de Notariado y Registro No 11, para que sea posible que la autoridad catastral realice procesos de división, segregación o desenglobe, es preciso que dichos procesos se registren primero en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, entidad que remitirá la información a las Oficinas de Catastro para realizar la modificación correspondiente. Es decir, que no corresponde atender catastralmente estas solicitudes.

Sin embargo, el proceso de restitución inicia con la identificación predial mediante un proceso de actualización de cabida y linderos, en el cual se precisan los elementos requeridos para el registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, por lo cual se generan dificultades en el procedimiento que no permiten cumplir con la finalidad del registro de la propiedad, relacionada con proteger y publicar las titularidades inmobiliarias, aspecto que no ha tenido una solución conjunta y articulada de las entidades involucradas en el proceso, según se evidencia en las respuestas remitidas por las entidades.

Al respecto la Unidad señala, *“el problema que surge en la práctica y que está fuera de las competencias institucionales de la URT está en que: el catastro no actualiza cabida y linderos sino con base en un acto registral que le permita realizar dicho proceso, pero a su vez el registro manifiesta que no puede actualizar las áreas en el folio en razón a que sus actuaciones son a ruego, y no de oficio y que las órdenes judiciales no manifiestan expresamente que se realice dicho proceso. Sumado a lo anterior las dos entidades manifiestan que no es posible actualizar la información porque necesariamente esta “afectaría” la información de predios colindantes, generando un efecto dominó en el proceso”*.

En este sentido, la respuesta remitida por el IGAC a la CGR¹⁵² señala: *En el concepto de esta Entidad debe comenzar a pensarse en el cambio de ciclo en el tránsito de la propiedad inmueble en Colombia, para que la ubicación e individualización sean un requisito previo, pero además obligatorio; en otras palabras, que las transacciones sobre bienes inmuebles inicien por catastro, pasen por los notarios y el registro, y cierren de nuevo en catastro. Esta sin lugar a duda, es la manera de tener realmente un sistema de información de la propiedad con seguridad jurídica y garantías. Para ello, además de los títulos registrados, habrá que considerar la realidad en el territorio, con el levantamiento técnico de los predios, de actas de colindancia, entre otros instrumentos, para formar un inventario predial preciso y formal, lo cual implica un ajuste normativo e institucional que observe el escenario transicional de restitución de Tierras.*

¹⁵² Oficio No 8002014EE6853 del 03 de junio de 2014, CGR

Lo anterior ratifica que existe una gran dificultad estructural en el proceso de restitución de tierras, cuya solución implica que su abordaje se realice bajo un concepto de articulación y complementariedad institucional.

Proceso de actualización catastral

Una de las responsabilidades del IGAC, consiste en realizar técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral del país, excluyendo de dicha competencia al Departamento de Antioquia y las ciudades de Cali y Bogotá. El proceso adelantado por el IGAC, debe realizarse con una periodicidad de cinco años, para lo cual se deben aunar esfuerzos con los entes territoriales. Sin embargo, de acuerdo con lo reportado por el IGAC en oficio 8002014EE2986-01 se presenta un retraso en este proceso reflejado en la tabla 6.1 -5 y en los siguientes mapas.

Tabla 6.1-5 Vigencia de la actualización catastral del IGAC

Urbano		
Año Vigencia Catastral	Número de Municipios	Porcentaje acumulado
menor de 2000	133	13,37%
2000 - 2005	184	31,86%
2006 - 2010	421	74,17%
2011 - 2014	257	100,00%
Rural		
menor de 2000	234	23,52%
2000 - 2005	113	34,87%
2006 - 2010	379	72,96%
2011 - 2014	269	100,00%

Para el proceso de restitución se requiere, además de consultar el estado actual del catastro¹⁵³, conocer la evolución del mismo, sin embargo, el IGAC no cuenta con un sistema integral de información que permita consultarla, aspecto que dificulta la identificación predial.

¹⁵³ Resolución 70 de 2011. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. Instituto Geográfico Agustín Codazzi

¹⁵³ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DE CATASTRO. El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

¹⁵³ARTÍCULO 3o. ASPECTO FÍSICO. Consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.

¹⁵³ARTÍCULO 4o. ASPECTO JURÍDICO. El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la

Además de lo anterior, el INCODER no ha realizado las actividades que le competen en materia de identificación y delimitación de los terrenos baldíos, ni el registro sobre los predios que han sido entregados por parte de esta entidad, lo que reconoce en la respuesta dada a la CGR mediante oficio 20142140947 del 03 de junio del 2014.

Es decir, que para que la identificación predial se realice en las áreas microfocalizadas de acuerdo a los requisitos establecidos por el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y la formación, actualización y conservación catastral, es preciso que se adelanten actuaciones conjuntas y articuladas de las entidades responsables del registro de la propiedad, relacionado con la protección y publicación de las titularidades inmobiliarias, con el fin de garantizar la información precisa y fehaciente, que adoptará la sentencia que se profiera relacionada con la identificación, la individualización, el deslinde, las características generales y especiales, los linderos, las coordenadas geográficas, la identificación catastral y registral y el número de la matrícula inmobiliaria de los inmuebles que se restituyan. Este proceso aún no se ha dado, conduciendo a reiterados incumplimientos de los fallos y a la duplicidad de esfuerzos de las entidades, aspecto que limita la eficiencia y efectividad del proceso y que podrá conducir a la repetición de los conflictos.

identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

¹⁵³ARTÍCULO 5o. ASPECTO ECONÓMICO. El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

¹⁵³ARTÍCULO 6o. ASPECTO FISCAL. El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

153

uno de los atributos y elementos que son fundamentales para realizar una identificación que soporte la etapa judicial.

Sin embargo, se han evidenciado deficiencias¹⁵⁴ en materia de la identificación predial relacionadas con distintos tipos de inconsistencias. Entre las anteriores, se destacan las siguientes:

- Entre los códigos prediales que se mencionan en el texto y los identificados en los planos.
- Levantamientos topográficos que se realizan de forma incompleta.
- La no identificación de un predio de menor extensión, dentro de uno de mayor extensión (es decir, no se identifican ambos).
- Incongruencias entre los linderos y las medidas del predio, expuestas en la solicitud de restitución con exceso de hectáreas (extensiones diferentes según datos de la URT, IGAC, Oficinas de Instrumentos Públicos y Catastro).
- Existen casos en que no se presenta el folio de matrícula inmobiliaria de los predios y se da por hecho que se trata de baldíos.
- Casos en que se abren folios de predios supuestamente baldíos, mientras que en las inspecciones judiciales se evidencia que son de propiedad privada.
- Dentro del informe en relación con la identificación de los colindantes, en la visita se diligencia un formato denominado “*Acta Verificación de Colindancias*” en la cual se relacionan los nombres de los colindantes así como su vínculo con la propiedad (propietario, poseedor, colindante, ocupante), estas son firmadas únicamente por el mismo demandante indicando que no se realiza un Acta de colindancias que permita cumplir con lo establecido en la Ley 1579 de 2012, “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos”.
- Modificación o diligenciamiento parcial del formato adoptado por la Unidad para la elaboración del Informe Técnico Predial.
- No se registra la vigencia de actualización catastral.
- Aunque se mencionan y registran afectaciones legales al dominio y/o uso del predio solicitado, las áreas registradas en el formato del informe no se presentan adecuadamente en los planos.
- Las determinaciones de áreas en hectáreas (ha) y metros cuadrados (m²) de las afectaciones legales, desconocen las precisiones de las escalas de la información base, ya que las escalas en las cuales se encuentra dispuesta esta información temática es muy pequeña y por esta razón, teniendo en cuenta el tamaño de los predios a restituir (una UAF) es posible que la superposición sea total. No hay existe una coherencia de escala adecuada para este análisis. Además, este error no es informado en el proceso, conllevando a imprecisiones sobre estas afectaciones y en la toma de decisiones.

¹⁵⁴ Algunas de ellas evidenciadas en respuesta a requerimiento de la defensoría del Pueblo por parte del CSJ, Sala Administrativa, mediante oficio No. UDAEOF 14-1140 de fecha 29 mayo 2014.

- Los planos no presentan los atributos geográficos que definen o condicionan el predio y que hacen parte de la identificación predial.
- No es posible consultar o conocer los metadatos de la información secundaria que se consulta a través del geoportal.
- La información cartográfica que se despliega a niveles detallados en el geoportal no permite conocer atributos de las áreas que faciliten la identificación predial.

Como consecuencia de lo anterior, la información que consolida la URT, en la fase administrativa y que soporta la fase judicial, tiene deficiencias técnicas que afectan las sentencias que se profieren y no permiten garantizar la no repetición. Ejemplo de ello es lo referenciado por el CSJ al reportar que, en su opinión, algunas de las anteriores inconsistencias responden a desajustes que no están siendo corregidos por la URT¹⁵⁵.

6.1.1.3 Sistemas de información e interoperabilidad

La UAEGRT ha implementado políticas de seguridad para el manejo de las TIC's, que involucran el manejo y administración de los sistemas de información con medidas que minimicen riesgos en los datos de los sistemas, tales como: 1) el acuerdo de confidencialidad de la información para funcionarios y contratistas, delegando responsabilidades que garanticen la integridad, la seguridad, la correcta manipulación y la disponibilidad de la información misional, que debe ser firmado al ingresar a la entidad, 2) La implementación de parámetros de seguridad en el acceso al computador mediante doble validación de claves de ingreso (al encenderse el equipo de cómputo y al usuario ingresar a la sesión en la red), 3) la asignación de roles dentro de los sistemas misionales que permitan garantizar el acceso únicamente a los datos autorizados, así como a la persona autorizada, 4) el proyecto de generación de conocimiento en el tema de gestión de seguridad de la información, con la Agencia de Cooperación Japonesa, con la participación de otras entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Víctimas, Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC.

Sin embargo, las políticas establecidas deben presentar ajustes gradualmente a medida que el Sistema de Información de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente vaya evolucionando, teniendo en cuenta el proyecto de llevar a cabo cada una de las fases del proceso de restitución de manera digital bajo la estrategia "CERO PAPEL", con un intercambio de información efectivo, entre las entidades involucradas; teniendo en cuenta los parámetros señalados por la estrategia Gobierno en Línea y el Marco de interoperabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que provee los lineamientos guía para la implementación de la interoperabilidad de las entidades, con lo cual el Gobierno propende hacer un Estado más eficiente en lo concerniente al suministro de información para entidades, empresas y ciudadano del común.

¹⁵⁵ CSJ. Sala Administrativa. Oficio No. UDAEOF 14-1140 de fecha 29 mayo 2014.

Depuración Información de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente.

El sistema de información debe garantizar la calidad e integridad de la información que genera, con el fin de que esta pueda servir de forma confiable para proyecciones de planeación, mejoramiento continuo y ayuda en la toma de decisiones. Teniendo en cuenta lo anterior y analizado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), se observa que en la actualidad no posee la información totalmente depurada de las solicitudes registradas dentro de la base de datos, existiendo deficiencias en variables como: inconsistencias de datos, vacíos de información, fechas erróneas, entre otros datos, dificultando el seguimiento efectivo de las solicitudes que presentan esas eventualidades dentro la base de datos.

Mediante la circular 002 de 2013 suscrita por la Oficina de Tecnologías de la Información de la URT, se dio inicio a la labor de depuración y corrección en las solicitudes de registro con falencias que fueron detectadas en la auditoría de los datos y posteriormente informadas a las Direcciones Territoriales, que al no presentarse subsanadas todas las imprecisiones halladas, fue necesario generar requerimientos de validación y consulta de información hacia las oficinas territoriales por el nivel central, afectando las propiedades de integridad y disponibilidad de la información que debe poseer un sistema de información centralizado, así como riesgos en la certidumbre de datos y de cifras, causada por las debilidades presentadas en el registro efectuado en su momento por parte de las DT de la Unidad de Tierras.

Información de la solicitud de inscripción de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

El formulario único de solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, no relaciona entre las pretensiones del solicitante las subsidiarias, tal como menciona el artículo 97 de la Ley. Si bien la decisión de compensación es facultativa únicamente al juez o magistrado que lleva la solicitud de restitución y para casos en los que no sea posible la restitución del predio, incluir esta variable permitiría brindar información estadística de la realidad de las pretensiones del solicitante en el trámite de restitución del predio.

Es claro que la idea no es generar falsas expectativas en el resultado del proceso de restitución respecto a las pretensiones a las que tiene derecho el solicitante, el cual para algunos casos, pide la compensación sin justa causa. La importancia de esta variable se hace evidente al momento de efectuar el estudio del caso, debido a que en la narración de los hechos, el solicitante enuncia la intención de no querer el predio por alguna razón, pero de dicha narración sólo es tenido en cuenta los hechos que generaron el despojo en términos de tiempo y lugar, pasando por alto, lo referente a la intención que tiene el afectado respecto al predio a restituir.

Por otra parte, en el formulario de solicitud de inscripción impreso por el sistema, posterior al registro de la declaración, se observa que la variable del cónyuge (integrante del grupo familiar), es ambigua, generando confusión de si se trata del cónyuge del momento de ocurrido el hecho victimizante o el cónyuge que permanece con el afectado en la fecha actual.

Interoperabilidad con otros sistemas de información

El artículo 76 de la Ley de Víctimas insta la disponibilidad de servicios de intercambio de información que deben tener las entidades involucradas, a fin de realizar las verificaciones de datos relacionados con la competencia de cada una, suministrando la documentación requerida para el trámite de las solicitudes de registro. La URT, a través de convenios de intercambio de datos, ha posibilitado que la información pueda ser consultada de los sistemas y bases de datos suministradas del IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Oficina de Catastro de Antioquia, UARIV, entre otras.

Por otra parte, el Decreto 2693 de 2012 relaciona los lineamientos que definió el Gobierno para las entidades, con el fin de garantizar un intercambio de información en términos del marco de interoperabilidad, velando por la reducción del uso del papel aprovechando las TIC's. Dentro del avance mostrado en este tema por parte de la URT, se evidenciaron la gestión de licencias de acceso para los usuarios para las consultas en los sistemas de información en línea, práctica de la cual se aparta al INCODER, que por el contrario, suministra un archivo de base de datos que no posee periodicidad de actualización y fuera de línea, incumpliendo lo indicado por la ley, en cuanto a garantizar suministro de información en tiempo real. Llama la atención que con la tecnología y el sistema de información desarrollado por el INCODER (SIDER), no se vea a la fecha, un intercambio efectivo de información con la URT.

En lo que atañe a interoperabilidad, el caso que puede destacarse hasta el momento, es la información suministrada por el IGAC a través de servicios web en tiempo real, almacenado exclusivamente para la Unidad, con información proveniente de los registros 1 y 2 del sistema de información catastral de los predios objeto de consulta, todo ello automatizado, sin intervención directa del usuario.

La Unidad de tierras ha desarrollado pruebas para la implementación de procedimientos que permitan reducir el uso de papel como se mencionó en apartes anteriores; el piloto efectuado hasta el momento permite llevar a cabo un proceso de restitución de tierras desde el momento que se registra la solicitud de restitución - inicio del trámite administrativo, hasta el pronunciamiento del juez en la sentencia, parte final de la solicitud de restitución de tierras; lo cual traza una expectativa real y positiva en el mejoramiento de la comunicación y la agilidad en el proceso intercambiando información eficientemente.

Este ente de Control Fiscal, observa que la estrategia “Cero Papel” a través de un intercambio efectivo de información, es el punto de partida para repeler algunas deficiencias y demoras que se presentan al requerir o remitir información, y que gradualmente con vinculación de otras entidades¹⁵⁶, conllevaría al mejoramiento de la seguridad y confidencialidad de la información, debido a que en términos de la preservación de la seguridad de los sistemas de información, el elemento más frágil es el usuario y su intervención, generando un alto riesgo sobre la confidencialidad, por la manera como el procedimiento de consulta es realizado el día de hoy.

Con el fin de fortalecer la seguridad y el intercambio de información interinstitucional, la URT a través del proyecto Nodo de Tierras, vincula a otras entidades para intercambiar información a través de patrones preestablecidos, idea que puede llegar a concebir un sistema de información integral e interoperable entre los entes vinculados al proceso de restitución de tierras, lo cual podría garantizar una gestión segura de los datos.

De la muestra de expedientes revisados en las Direcciones Territoriales, se pudo constatar que no existe soporte alguno o trazabilidad que haga constar las validaciones que se hicieron en las bases de datos de las entidades y, por ende, no hay evidencias los datos consultados son los específicos para la solicitud que se realiza, esto genera re-procesos o solicitudes de bitácoras de las bases de datos que administran otras entidades, desfigurando la idea de soportar lo correspondiente en cada expediente, al momento de la validación real.

Lo anterior demuestra que la intervención facultativa del usuario para las diferentes consultas que se efectúan genera riesgos en la validación e integridad de los datos que se obtienen. Aunado a esto, las demoras, que si bien actualmente pueden no ser significativas, a futuro si pueden generar rezagos de información, a medida que la microfocalización aumente y por ende, se incremente el volumen de solicitudes de registro.

La URT muestra avances en términos de interoperabilidad y en la seguridad de la información, para los procedimientos de validación y cruces de datos; pero las deficiencias evidenciadas en términos de la interoperabilidad enmarcada en los lineamientos planteados por el Gobierno Nacional (Estrategia GEL) para el intercambio efectivo de información entre entidades, es un tema que no puede postergarse, teniendo en cuenta la temporalidad de la ley y la importancia que su implementación trae para la información que se maneja en todo el proceso de restitución de tierras y mejorando la eficiencia.

¹⁵⁶ Ley 1448 de 2011, Art. 96. Para facilitar las comunicaciones, los intercambios de información, el aporte de pruebas, el cumplimiento de las órdenes judiciales en el ámbito de la acción de restitución, las instituciones anteriormente señaladas integrarán, a partir de protocolos previamente establecidos y estandarizados, sus sistemas de información con el de la Rama Judicial. Además de la agilidad en las comunicaciones entre las instituciones y los Jueces y los Magistrados, las instituciones deberán realizar los ajustes técnicos y humanos necesarios para facilitar el flujo interno de información que permita cumplir este propósito.

Expediente Digital y Política “Cero Papel”

La estrategia denominada “Cero Papel”, fue ordenada por el Gobierno Nacional en la Directiva Presidencial 04 de 2012 basado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el que se tiene como política hacer una gestión eficiente, efectiva y eficaz de las entidades, permitiendo efectuar los trámites de una forma más dinámica, generando un flujo constante de información y una respuesta más rápida a los requerimientos y reduciendo factores que impactan en el medio ambiente.

En el análisis efectuado a los procedimientos establecidos para el trámite administrativo y judicial de las solicitudes de restitución, se están realizando pruebas pilotos de implementación de esta política, la cual ha mostrado resultados positivos, vinculando un intercambio de información entre la Unidad de Tierras y el Consejo Superior de la Judicatura, en el que se produce información de forma automatizada, notificaciones vía correo electrónico, y generación de todo lo pertinente en un expediente digital, generando ahorro de cientos de hojas de papel para cada trámite de solicitudes de registro. Si bien este proceso está en desarrollo y pruebas, no se observa cumplimiento con los lineamientos especificados¹⁵⁷, ni se observa un plazo o cronograma establecido que permita implementar la estrategia de “Cero Papel” de forma gradual; además, no se han vinculado a otras entidades involucradas en el proceso de restitución, tal como lo refiere el artículo 96 de la Ley 1448 de 2011.

La no implementación de esta estrategia se ha visto reflejada en los expedientes verificados donde se evidenciaron retrasos en los requerimientos de información para el trámite, demoras en las notificaciones de providencias con las órdenes emanadas en sentencias que deben ser comunicadas a las entidades vinculadas, entre otras; causado por la no efectividad en el intercambio de información digital; el cual generaría una reducción en los tiempos, favoreciendo directamente en el trámite de la solicitud de restitución en todas las fases que describe la ley.

¹⁵⁷ Directiva presidencial 04 de 2012. (.....“.....)

¹⁵⁷4. Se deben implementar mecanismos que permitan el intercambio de correspondencia entre las entidades por medios electrónicos, a más tardar transcurridos doce (12) meses siguientes a la publicación de la presente Directiva y en atención a los lineamientos definidos por la Estrategia de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Archivo General de la Nación.

¹⁵⁷5. En lo que respecta a los trámites externos, el Plan de Eficiencia a cargo de las entidades destinatarias de esta directiva deberá indicar las actividades que permitan garantizar a sus usuarios el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, el Plan orientará las acciones para:

- ¹⁵⁷Garantizar la recepción, el acuse de recibo y el envío de mensajes de datos en
- ¹⁵⁷as actuaciones administrativas a su cargo a través de la habilitación de casillas de correo electrónico con el debido rastro sobre la fecha y hora en cada caso.
- ¹⁵⁷Avanzar en la producción de documentos públicos y actos administrativos por medios electrónicos, asegurando la autenticidad, integridad y disponibilidad de los mismos, así como en la integración de expedientes electrónicos
- ¹⁵⁷Implementar los mecanismos de notificación electrónica al servicio de los usuarios que así lo consientan....)

Información Bases de datos INCODER

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas requiere de una serie de validaciones que debe efectuar la Unidad a través de las bases de datos de las entidades involucradas en el proceso, permitiendo entre otras cosas, generar información fidedigna como prueba que vincule al solicitante con el predio objeto de la restitución, tal como lo estipula la ley. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural es una entidad que cumple un papel fundamental en el proceso anteriormente mencionado, teniendo en cuenta que se encarga de la administración de los predios baldíos de propiedad del Estado, así como la adjudicación de los mismos.

Actualmente el INCODER, presenta deficiencias en el procedimiento de intercambio de información con la Unidad de Restitución, esto teniendo en cuenta que la información suministrada en la base de datos esta desactualizada, no es dinámica y, además, los datos no son suministrados en tiempo real ni teniendo en cuenta el marco de interoperabilidad GEL, como lo menciona la ley.

Si a todo lo anterior se agrega la demora en las respuesta de solicitudes de información de predios y solicitudes que realiza la Unidad de forma escrita, se pueden evidenciar ciertos elementos que generan riesgos en la efectividad y que infieren de manera directa en el trámite administrativo, causado por la ausencia de bases de datos y/o sistemas de información con una interface idónea, la cual refleja riesgos en confiabilidad e integridad en la información recogida para el buen término de la solicitud de registro del predio. Lo anterior, fue descrito por la CGR, en función de advertencia en el año 2012, donde se mencionan las deficiencias en la gestión documental de la entidad, con el fin de tomar acciones de actualización y modernización de los sistemas de acuerdo a lo ordenado por la ley.

Problemáticas asociadas a los sistemas de información y bases de datos de otras entidades: IGAC, CSJ, INCODER, SNR, UARIV, Catastros descentralizados, entre otras

La URT, debe ser garante que los derechos restablecidos sean a las personas que cobija la ley y, en este sentido, debe efectuar todas las gestiones con el fin de detectar irregularidades relacionadas con solicitantes y su núcleo familiar, los hechos, los predios, y posibles victimarios, aplicando los filtros y requerimientos de información que sean necesarios, apoyándose para dicha labor, en los sistemas de información de las entidades vinculadas a todo el proceso.

Preliminarmente, las instituciones deben garantizar la adquisición de la tecnología que facilite la implementación del proceso de restitución. La ley dispone la necesidad que cada una de

ajustarse técnicamente ante su implementación, que si bien es algo que debe hacerse paulatinamente por temas presupuestales y técnicos, a fin de acotar las brechas tecnológicas entre ellas, llama la atención de la CGR debido a que no se ha dado la importancia real al tema, al no evidenciarse avances significativos para los ajustes en los sistemas.

La complejidad del tema de confidencialidad de la información, presenta un elemento importante, ya que la validación de información del solicitante y de su grupo, se limita a lo que pueden disponer las entidades que no posee reserva legal, que imposibilita ciertos procesos y cruces de información, como los casos de validación de la identidad de personas, por medio de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC, o la validez de la información de impuestos a través de la DIAN, que son catalogadas como reservadas.

En los acercamientos efectuados por la Unidad a la RNEC, se especificó las condiciones técnicas para lograr un acceso a los datos requeridos, garantizando un canal de información seguro certificado por ellos mismos. La Oficina de Tecnologías de la Información de la URT, ante el esfuerzo económico y técnico que requiere la infraestructura, procedió a adelantar el suministro del servicio de validación biométrica como se le denomina a este procedimiento, a través de un tercero certificado por la RNEC¹⁵⁸.

Otra limitante que compete a los sistemas informáticos, es derivada del procedimiento de seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales, ya que las deficiencias observadas en la comunicación física entre entidades y la ausencia de una integralidad e interoperabilidad entre sus aplicativos (intercambio efectivo de la información), está entorpeciendo la ejecución de ciertas órdenes en los tiempos dados, dificultando también el constante seguimiento, lo que un sistema con un flujo de información constante entre los entes vinculados generaría una reducción en los tiempos de comunicación y notificación, con una mejora en la eficiencia y eficacia en el proceso. Se requiere de un seguimiento en tiempo real a las órdenes proferidas por los jueces a cada una de las entidades competentes, con un sistema de información con integralidad, seguridad e interoperabilidad.

6.1.1.4 Componente de seguridad en el proceso de restitución de tierras

En el marco de la política pública de restitución de tierras, son relevantes las condiciones de seguridad para los avances en la implementación de la ley; la seguridad efectiva es un componente transversal, desde el proceso de inclusión en el registro de tierras, la focalización a nivel macro y micro, hasta las etapas administrativa judicial y postfallo, donde los protocolos de acompañamiento y criterios de inclusión de las zonas a restituir, dependen de una articulación armónica y eficaz por parte de la URT, la Unidad Nacional de Protección y el

¹⁵⁸ Contraloría General de la República. Acta de visita efectuada a la UAEGRTD, Prueba de recorrido sistemas de Información, 27 de febrero de 2014.

Ministerio de Defensa; de tal manera que se ofrezcan garantías de seguridad para los reclamantes de tierras, los funcionarios y entidades intervinientes en la política pública, en un contexto continuo de conflicto armado.

La focalización para la restitución de tierras

De acuerdo con la información digitalizada por la Unidad de Tierras de los polígonos de las áreas macro y microfocalizadas para realizar la intervención en restitución de tierras, se calcula que las primeras suman un área de 42.404.440,94 has, lo cual representa el 37,1% de la superficie del país. Por su parte, han sido microfocalizadas mediante acto administrativo de la URT, 195 zonas que alcanzan un total de 4.320.952, 1 has, es decir, el 10,2% de las áreas macrofocalizadas, con un promedio de 22.158,7 has por zona microfocalizada.

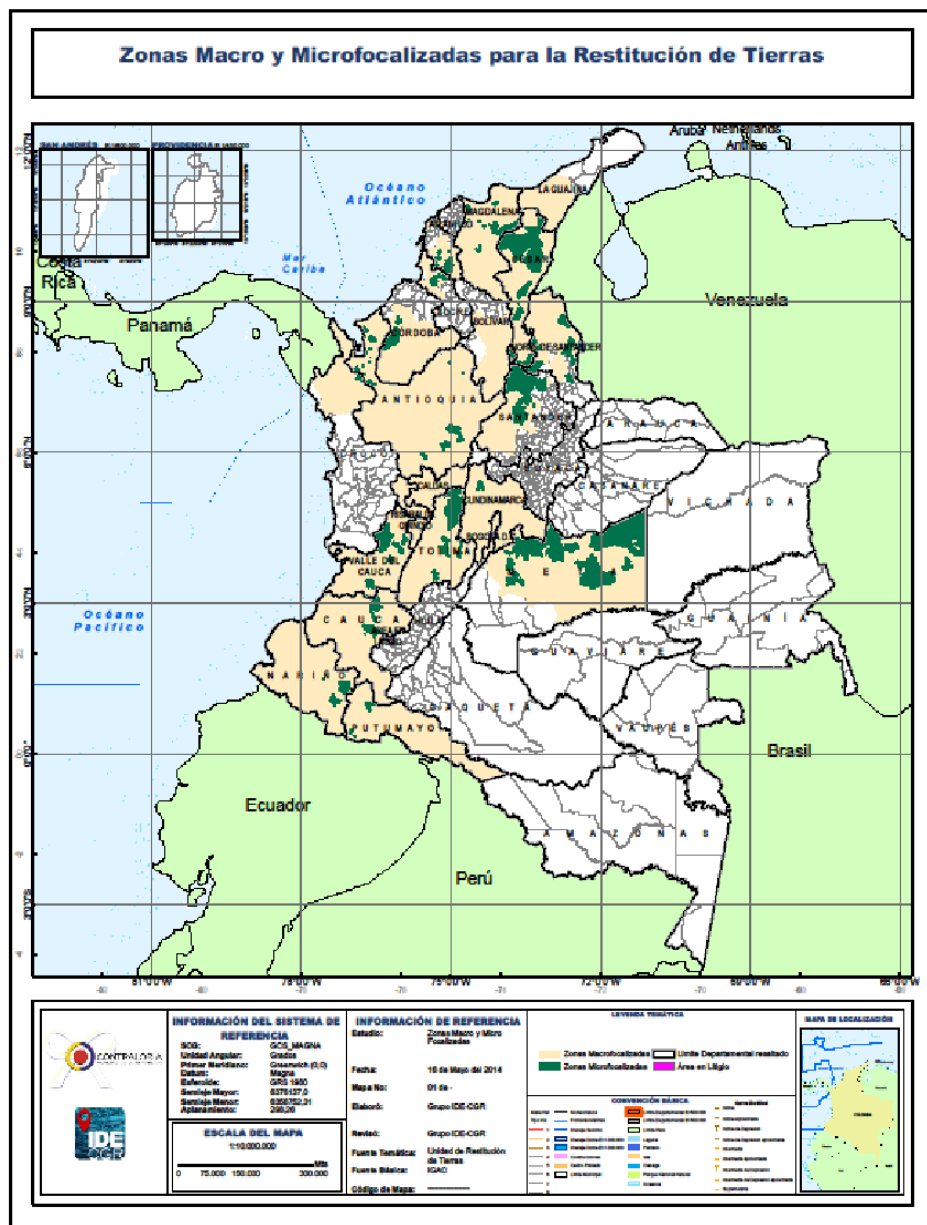
En comparación con los dos primeros años de implementación de la Ley, en este año se evidencia una mejora notable en la coordinación entre la Fuerza Pública y la URT en el marco del Comité Operativo local de Restitución de Tierras¹⁵⁹, a través de la realización de por lo menos una sesión de este Comité antes de microfocalizar, como promedio a nivel nacional. Sin embargo, es necesario señalar que se han microfocalizado zonas donde las condiciones de seguridad podrían generar la revictimización. En ese sentido, el reto no solo se basa en la coordinación efectiva entre la URT y el sector defensa, sino analizar la conveniencia de microfocalizar zonas donde pueda existir un riesgo de revictimización de los reclamantes.

¹⁵⁹ En adelante COLR.

Tabla 6.1-6 Municipios Microfocalizados en Restitución y Cultivos ilícitos (has)

Departamento	Municipio que contiene la micro-zona (vereda, corregimiento, o	Solicitudes de Restitución, recibidas por la UAEGRTD	Cultivos ilícitos (HAS)
Norte Santander	Abrego	20	86
Norte Santander	Cúcuta	38	400
Norte Santander	El Zulia	18	147
Norte Santander	Tibú	1658	1.495
Valle Del Cauca	Bolívar	14	223
Santander	El Carmen De Chucurí	2	135
Santander	Rionegro	2	144
Cesar	San Alberto	4	323
Magdalena	Aracataca	6	380
Magdalena	Ciénaga	3	641
Bolívar	María La Baja	25	188
Nariño	Buesaco	4	52
Putumayo	San Miguel	416	256
Putumayo	Valle Del Guamuez	644	656
Putumayo	Villa Garzón	688	234
Antioquia	San Carlos	48	839
Antioquia	San Roque	4	102
Antioquia	El Bagre	339	194
Meta	Puerto Gaitán	86	423
Meta	San Juan De Arama	29	91
Antioquia	Apartadó	19	356
Antioquia	Chigorodó	7	248
Antioquia	Mutatá	10	548
Antioquia	Turbo	17	1.602

La persistencia del narcotráfico como fuente de financiación de las guerrillas y las Bandas Criminales (BACRIM), hace que las acciones de los grupos armados tengan lugar en áreas donde hay cultivos ilícitos.



El censo de 2012 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC)¹⁶⁰ muestra las zonas con mayor número de hectáreas cultivadas en coca, dentro de las cuales,

¹⁶⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia Monitoreo de cultivos de coca 2012. Junio de 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf Consultado el miércoles 10 de junio de 2014. Es necesario advertir que durante la redacción de este informe la ONUDD publicó el informe del año 2014 y a la fecha no se cuentan con los datos nuevos de cultivos por municipios para poder realizar la correlación. Así mismo, también es necesario señalar que la variación de las hectáreas cultivadas no tuvo un cambio significativo. “De los departamentos con presencia de cultivos de coca, 13 mostraron tendencia a la reducción del área sembrada mientras que 7 mostraron tendencia al incremento. El 76% del aumento se concentra en Nariño (+2.444 ha), Norte

hay algunos municipios microfocalizados que tienen una alta correlación entre hectáreas cultivadas y solicitudes en restitución de tierras. La tabla 6.1 -6 muestra los municipios microfocalizados con áreas cultivadas en coca donde llama la atención Tibú por contar con 1.495 hectáreas.¹⁶¹

Desminado humanitario y la restitución de tierras.

Para el observatorio de restitución de tierras del Ministerio de Defensa es muy preocupante que retornen víctimas a zonas con presencia de minas, más cuando la capacidad de las Fuerzas Militares es muy limitada para el desminado humanitario. Al respecto, la CGR, partiendo de la base de que el componente de seguridad de los territorios se constituye en el principal aspecto para la definición de las áreas a intervenir, realizó un ejercicio con uno de los fenómenos de mayor impacto, como lo es la presencia en el territorio rural de minas antipersonales. En este sentido, se tomó la información¹⁶² a nivel municipal de cuatro variables como son: el número de civiles heridos, civiles muertos, militares heridos y militares muertos por este tipo de artefactos, encontrando este tipo de eventos en 464, 248, 223 y 312 municipios, respectivamente. Con estas variables y utilizando la técnica estadística de componentes principales, se construyó un indicador¹⁶³ que permite explicar, mediante la correlación de las varianzas de las variables seleccionadas, el impacto que a nivel municipal tiene la presencia de las minas antipersonales y de esta manera, ordenarlos de mayor a menor.

En el mapa presentado a continuación se realizó el cruce de las áreas macrofocalizadas contra la presencia de minas en los diferentes municipios, determinando cuatro grupos a saber: sin minas, bajo, medio y alto riesgo. De este ejercicio y, en comparación con el mapa anterior de zonas microfocalizadas frente a macrofocalizadas, se infiere que un área importante de estas últimas, tendría la posibilidad de ser objeto de intervención para la restitución, haciendo la claridad que solo se está teniendo en cuenta uno de los factores para garantizar la seguridad de estos territorios.

de Santander (+1.829 ha) y Putumayo (+1.519 ha); por otra parte, el 77% de la reducción se concentra en Chocó (- 1.768 ha), Antioquia (- 1.734 ha), Bolívar

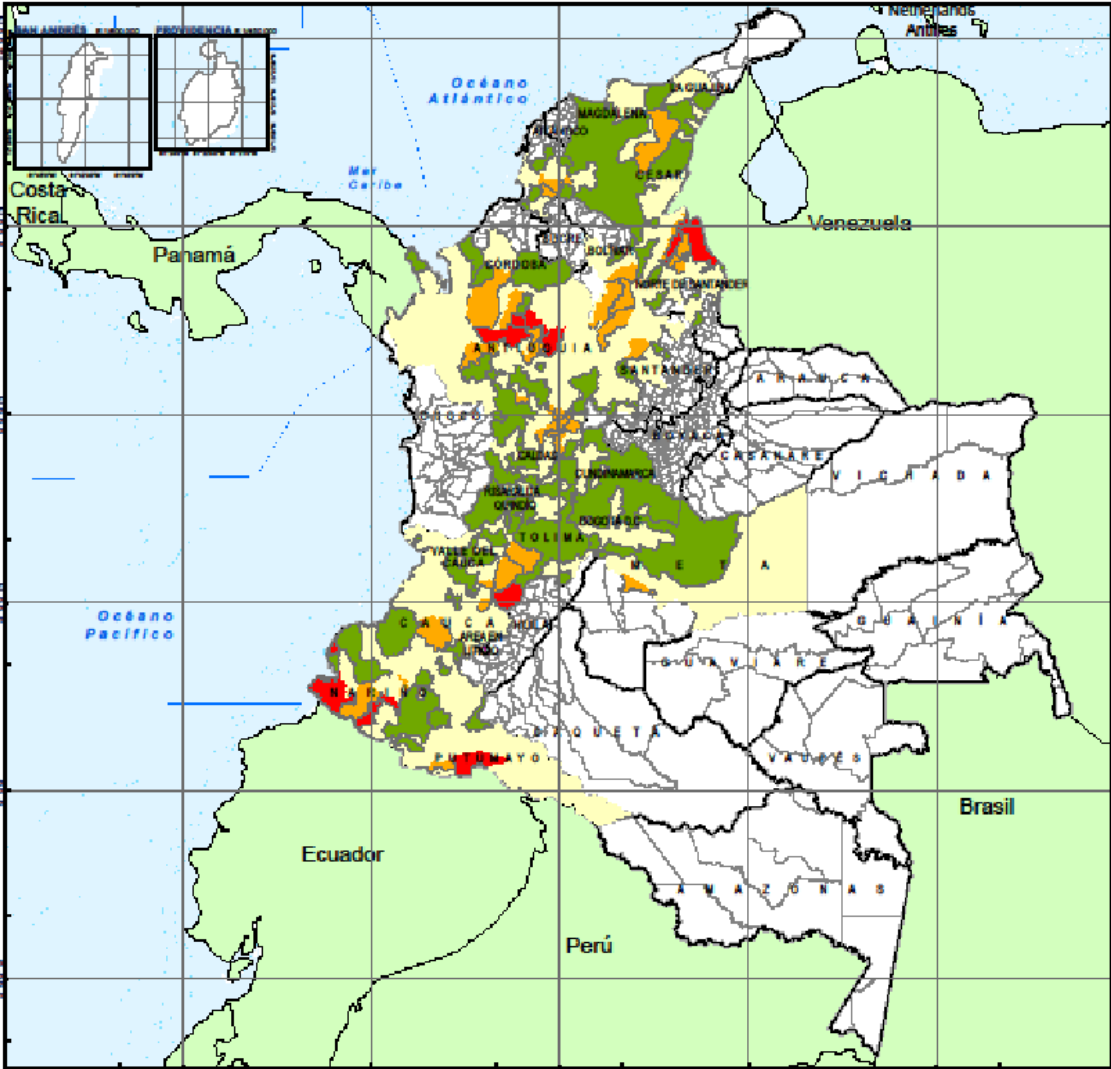
160(- 1.043 ha) y Cauca (-999 ha)”. ONUDD. Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia 2013. Junio de 2014. Disponible en: <http://www.unodc.org/colombia/es/press/2014/junio/a-pesar-de-estabilidad-en-area-sembrada-de-coca-la-produccion-de-cocaina-bajo.html>

161 El coeficiente de correlación se estableció entre el Censo de Cultivos Ilícitos de ONUDD 2012 y las solicitudes recibidas por la UAEGRT con corte al 31 de marzo. Análisis estadístico realizado por el Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras. Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. Procuraduría General de la Nación. Bogotá, Junio de 2014.

162 Vicepresidencia de la República, histórico a 2011

163 El indicador se denominó MINASHERMU

Presencia de Minas en Zonas Macrofocalizadas para la Restitución de Tierras



Proceso de toma de decisiones sobre la política de desminado

El proceso de toma de decisiones sobre el desminado no está en cabeza del PAICMA¹⁶⁴, sino en un espacio de alto nivel liderado por el Ministerio de Defensa denominado “Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario”¹⁶⁵, en donde confluyen representantes de alto nivel de las entidades. Si bien a este nivel se deben tomar decisiones estratégicas sobre la política de desminado, actualmente no existe un mecanismo para llevar a cabo los procedimientos operativos ordinarios, por lo que se insta al Gobierno Nacional para que estructure esta Unidad operativa con la que se podrían agilizar la tarea de desminado en el territorio.

Otro aspecto fundamental es el que se refiere a las condiciones de seguridad para el desminado, tal vez a raíz de este elemento el Ministerio de Defensa tiene un rol tan importante. Sobre este punto, vale recordar que la URT viene trabajando sobre más de 80 municipios pero la política de desminado solo está autorizada sobre 19. En ese sentido habría que preguntarse ¿Si los equipos técnicos de la UAEGRT entran en algunos territorios, no lo podrían hacer también los equipos de desminado? En ese sentido, se insta a valorar las variables de seguridad para el desminado pues si bien es necesario no entrar a zonas donde las condiciones de seguridad pueden causar la revictimización, hay otras zonas donde se viene avanzando en restitución que podría ser autorizada para el desminado humanitario.

En relación con la acreditación de las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, la Procuraduría General de la Nación ha sido enfática en el cumplimiento de requisitos por parte de estas organizaciones, particularmente por el peligro al que podrían verse expuestas por operar en zonas que aún representan retos de seguridad para el Estado. A este respecto, sería importante analizar los riesgos asociados a cada uno de los pasos del desminado humanitario en la medida en que el riesgo en la etapa de Estudios No Técnicos no es el mismo riesgo que en la etapa propia del desminado.¹⁶⁶

La política de restitución de tierras demanda tiempos más expeditos para el goce efectivo de derechos de las víctimas en el territorio, lo cual requiere repensar los procedimientos ordinarios diseñados antes de la Ley.

¹⁶⁴ Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal.

¹⁶⁵ Decreto 3750 de 2011. Por medio del cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010, "Por la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006". Artículo 6. En desarrollo del principio de coordinación de la función pública se establecerá una Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, integrada por el Ministro de Defensa Nacional, el Inspector General de las Fuerzas Militares y el Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA).

¹⁶⁶ El proceso general para la liberación de tierras es: 1) Sospecha, 2) Estudio No Técnico, 3) Identificación de área peligrosa o cancelación de sospecha, 4) Estudio Técnico, 5) Área peligrosa confirmada o No hay evidencia de riesgo, 6) Despeje, 7) Criterios satisfecho, 8) Liberación de tierras. PAICMA.

Como el fin último del desminado humanitario es precisamente liberar los territorios de sospechas de minas, es necesario reconocer el papel fundamental que han tenido las Fuerzas Militares a través del Batallón de Desminado Humanitario, el cual cuenta con gran experiencia sobre el terreno y, su labor, adicionalmente permite la identificación de patrones de minado que conduce a la judicialización de los responsables de las estructuras causantes de este flagelo. En ese sentido, si bien se hace un llamado para mejorar los tiempos de acreditación de las Organizaciones Civiles de Desminado, también se espera el fortalecimiento de los pelotones del Batallón de Desminado Humanitario-BIDES en todo el país y que su operación esté acreditada bajo los estándares de calidad establecidos.

Falta de información sobre la afectación real de la contaminación por minas antipersonales.

Si bien se reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional en cabeza del PAICMA para tener información sobre los accidentes, incidentes y el desminado hecho sobre el territorio nacional a través de la planificación, recolección, validación, análisis y reporte en el sistema de gestión de información IMSMA, es importante señalar el rezago del país en el reporte de información georeferenciada al respecto. Buena parte de los accidentes reportados no cuentan con coordenadas exactas y por ello, se asocian a las cabeceras municipales.

Actualmente el PAICMA tiene una plataforma web para la consulta de estadísticas georeferenciadas sobre los hechos reportados a nivel nacional¹⁶⁷, que están disgregadas por municipio, enfoque diferencial y grupo poblacional. El reto en esta materia es que exista información no solo sobre los eventos que suceden, sino sobre las minas que aún están sobre el territorio y de las cuales no se tiene información. A este respecto, vale anotar que los responsables de la contaminación por minas muchas veces no tienen mapas de las zonas donde las han enterrado y eso ha hecho incluso que sean víctimas de los mismos artefactos instalados por ellos. En otros casos, al desmovilizarse, dicen conocer las zonas donde las han instalado, pero por cambios físicos del terreno olvidan los lugares exactos de su ubicación.

La experiencia internacional al respecto señala que la realización masiva de Estudios No Técnicos sobre el territorio es una de las mejores formas a través de la cual se puede obtener información real de la contaminación. Por supuesto el IMSMA es una hoja de ruta inicial para saber los lugares donde hay contaminación, sin embargo, solo a través de estos estudios se podría conocer, planear y ejecutar el desminado humanitario de cara a las prioridades del corto plazo a las que se ve sujeta la restitución de tierras.

En ese sentido, se reconoce el avance del Estado en la acción integral contra minas, pero aún existe un rezago en el componente de desminado humanitario que requiere: 1) mejorar los

¹⁶⁷PAICMA. Estadísticas. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

tiempos para atender políticas como la de restitución, 2) mejorar los procedimientos de toma de decisiones para el desminado, 3) crear una arquitectura institucional enfocada en los procedimientos de corte operativo para agilizar el desminado 4) conocer la contaminación por minas en el territorio a través de los estudios no técnicos, 5) Invitar a las Organizaciones Civiles para que vengan al país y se acrediten y 6) Fortalecer el Batallón de Desminado Humanitario de las Fuerzas Militares.

Análisis por macrozonas

Con el objeto de tener una visión diferenciada de acuerdo a cada una de las particularidades de las macrozonas en cuanto a las condiciones de seguridad sobre el territorio, la presencia de cultivos ilícitos y a la afectación por minas antipersonal, se analizó (i) el porcentaje de solicitudes en área microfocalizada, (ii) la realización de sesiones de COLR por microzona abierta y (iii) la presencia de cultivos ilícitos en las zonas donde esta variable tiene una vital importancia.

1. **Eje Cafetero:** en esta zona el 100 % de las solicitudes se encuentran a la espera de que la Unidad de Restitución inicie el análisis previo para la inscripción en el RTDAF. Las solicitudes están ubicadas sobre 48 municipios y a la fecha ninguno está microfocalizado y en esta área, la URT no reporta haber realizado reuniones de COLR. Una de las explicaciones se debe a que la apertura de esta zona se hizo en el año 2013 en conjunto con la macrozona de Cundinamarca y aún la Unidad se encuentra en proceso de alistamiento humano, físico y técnico para poder atender el proceso. Sin embargo, se exhorta a iniciar procesos en esta zona en la medida en que goza de condiciones positivas de seguridad que permitirían avanzar con celeridad y seguridad. De hecho, el municipio de Samaná, Caldas es uno de los municipios en los que el Gobierno Nacional ha autorizado labores de desminado y esta labor está siendo adelantada por el Batallón de Desminado Humanitario de las Fuerzas Militares¹⁶⁸.
2. **Putumayo:** en esta zona el 83% de las solicitudes están ubicadas en áreas no microfocalizadas sobre 13 municipios. Se han realizado 7 sesiones del COLR que han permitido la microfocalización en 3 municipios. En ese sentido, se han realizado en promedio dos sesiones por microzona abierta. Si bien hay una efectiva coordinación entre la Fuerza Pública y la URT para la microfocalización, vale la pena advertir la complejidad de este territorio para llevar adelante el proceso de restitución. Por su ubicación, el departamento es utilizado por los grupos armados al margen de la ley como corredor estratégico hacia el Ecuador; así mismo, buena parte del territorio es utilizado para cultivar coca. Al respecto, se evidenció que existe una correlación entre cultivos de coca y solicitudes de restitución de un 56%, la cual permite advertir los potenciales

¹⁶⁸ PAICMA. Expedientes municipales en Desminado Humanitario. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Paginas/Desminado.aspx#>

riesgos que tendría el avance del proceso de restitución en zonas como Valle del Guamuéz y San Miguel, no solamente afectados por la presencia de cultivos de coca, sino por la existencia de minas antipersonales que han cobrado la vida de 353 personas en el departamento¹⁶⁹. Estos potenciales riesgos deben tomarse en consideración de cara a los reclamantes y a los funcionarios de la URT, IGAC e INCODER al momento de realizar tareas de medición o topografía que obligan a visitar los predios.

3. **Resto de Antioquia y Urabá:** el departamento de Antioquia tiene la mayor parte de las solicitudes de ingreso al registro, localizados sobre 88 municipios, de los cuales 72% no han sido microfocalizados. Al respecto vale la pena señalar que Antioquia fue uno de los departamentos más golpeados por la violencia de diferentes grupos armados, que bajo diferentes intereses (narcotráfico, minería ilegal, corredores estratégicos), desplazó a buena parte de la población. Actualmente hay zonas que gozan de buenas condiciones de seguridad, como el sur oriente antioqueño, donde la URT ha avanzado, incluso ya con sentencias de restitución, como sucede en el municipio de San Carlos. Por ello se hace necesario que la URT amplíe la intervención en esa zona para restituir a comunidades afectadas por el despojo y optimice los recursos del Estado concentrando la intervención. Sin embargo, se advierte el riesgo de avanzar en zonas donde los grupos armados ilegales podrían atentar contra el proceso como son el Bajo Cauca y Urabá. No en vano, Antioquia es el departamento con mayores solicitudes de protección ante la Unidad Nacional de Protección por parte de reclamantes de tierras a nivel nacional (175 solicitudes).¹⁷⁰

Vale la pena destacar la coordinación de la URT con la Fuerza Pública en el marco de los COLR, realizando en el departamento 24 sesiones del COLR sobre 11 municipios, es decir que en promedio se han realizado 2 COLR por municipio.

4. **Cundinamarca:** tiene 69% de solicitudes de restitución sobre áreas no microfocalizadas puesto que solo un municipio del departamento está en microzona, realizándose 4 sesiones del COLR. Al igual que el Eje Cafetero, esta macrozona es una de las más recientemente creadas y ha sido necesaria la preparación de todo el andamiaje institucional. Sin embargo, se invita a la URT a avanzar en esta zona, en la medida en que cuenta con una situación especialmente positiva de seguridad y presencia institucional integral que permitirían consolidar el proceso de restitución.
5. **Catatumbo:** esta zona tiene el 73% de solicitudes del departamento en áreas microfocalizadas sobre 13 microzonas, ubicadas en 6 municipios, lo que la convierte en

¹⁶⁹ PAICMA. Estadísticas. Departamento Putumayo. Disponible en:
<http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

¹⁷⁰ Unidad Nacional de Protección. Número de solicitudes de protección de reclamantes de tierras por departamento. Respuesta al oficio No. 49427. Bogotá, Abril 16 de 2014.

la macrozona con mayor porcentaje de solicitudes microfocalizadas. Se realizaron 22 COLR sobre 9 municipios, por lo que en promedio se hicieron 2 COLR por municipio. Cabe anotar que en esta zona se pudo establecer una alta correlación correspondiente al 81%¹⁷¹ entre el número de solicitudes de restitución y el número de hectáreas con cultivos ilícitos. Al respecto se destaca el municipio de Tibú que aporta un 3,5% de los cultivos de coca a nivel nacional y es el cuarto municipio con mayor porcentaje de cultivos del país¹⁷². Así mismo, la UARIV señala que el Índice de Riesgo de Victimización de Tibú es del 0.95 (siendo 1 el más alto)¹⁷³. Estos aspectos son fundamentales para entender que si bien se hacen reuniones de coordinación entre la Fuerza Pública y la Unidad de Restitución, las condiciones del territorio no son las adecuadas para un proceso que busca reparar a las víctimas, en la medida en que se podría generar la revictimización y en torno a este tipo de variables se deberían guiar las discusiones en el marco del COLR.

Los riesgos en esta zona se configuran por ser área estratégica de los grupos armados para su financiamiento y movilidad como área fronteriza (cultivos ilícitos y narcotráfico), por la existencia de redes criminales sofisticadas como la comandada por Víctor Ramón Navarro, alias “Megateo”¹⁷⁴ y por la presencia de Minas Antipersonales, Municiones Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados que han cobrado un total de 764 víctimas en el departamento¹⁷⁵.

6. **Magdalena Medio:** en esta zona el 67% de las solicitudes está en áreas no microfocalizadas y 6 de los 26 municipios están microfocalizados, mediante 28 sesiones de COLR, es decir que en promedio se realizaron 5 COLR por municipio. Magdalena Medio es una zona que goza de buenas condiciones de seguridad, no hay cultivos ilícitos y si bien se reportan 288 víctimas por minas antipersonales, también se han iniciado las tareas de desminado humanitario por parte del BIDES en los municipios del Carmen del Chucurí, San Vicente del Chucurí y Sabana de Torres¹⁷⁶, municipios que han sido microfocalizados por la URT.

¹⁷¹ El coeficiente de correlación se estableció entre el Censo de Cultivos Ilícitos de ONUD 2012 y las solicitudes recibidas por la UAEGRT con corte al 31 de marzo. Para la zona del Catatumbo el coeficiente de correlación es del 0,81. Análisis estadístico realizado por el Observatorio sobre la Gestión de la restitución de Tierras. Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. Procuraduría General de la Nación. Bogotá, Junio de 2014.

¹⁷² Informe de Monitoreo de Cultivos de coca. Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDD en Colombia. Disponible en: <http://www.unodc.org/colombia/es/press/censosimci2012.html>

¹⁷³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Universidad Santo Tomas. Índice de Riesgo de Victimización 2010-2012. Bogotá, 2012.

¹⁷⁴ Semana, “Megateo” el capo del Cataumbo. Julio 20 de 2013 Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/megateo-capo-del-catatumbo/351401-3> Consultado el 24 de Junio de 2014.

¹⁷⁵ PAICMA. Estadísticas. Departamento Norte de Santander. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

¹⁷⁶ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Presidencia de la República. *Expedientes municipales y Situación de víctimas en Colombia*. Disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

7. **Tolima:** en esta zona el 34% de las solicitudes se encuentra al interior de zonas microfocalizadas sobre 14 municipios. Se realizaron 14 sesiones del COLR, en promedio un COLR por municipio. Llama la atención las condiciones de seguridad, en especial en el sur del departamento en municipios como Ataco donde hay dos microzonas abiertas. El fallo de un juez de restitución de tierras de la Vereda Balsillas afirma: *“Este despacho ha evidenciado que las personas son renuentes al retorno por temor a ser nuevamente víctimas de vulneración de sus derechos humanos por parte de grupos armados al margen de la ley, así mismo porque consideran que no existen condiciones dignas en materia de vivienda, educación y salud entre otras circunstancias”*¹⁷⁷. En ese sentido, es fundamental que las discusiones del COLR prevean escenarios de retorno donde se evite la revictimización de la población, no solo por la ausencia de condiciones de seguridad sino también por la falta de presencia del Estado, a través de la prestación de servicios públicos básicos. Según la UARIV, el municipio de Ataco tiene un índice de riesgo de victimización del 0,71¹⁷⁸ por lo que se hace necesario considerar este tipo de variables de cara a las discusiones del COLR.
8. **Nariño:** en esta zona el 66% de las solicitudes se encuentra por fuera de áreas microfocalizadas. Se realizaron 14 sesiones del COLR y se han microfocalizaron 4 municipios, en promedio se han hecho 3 COLR por municipio. Es necesario tomar en consideración que el 56% del área departamental es zona de reserva forestal del Ley 2/1959¹⁷⁹ y que en este departamento tienen presencia territorios colectivos de comunidades étnicas. Respecto a las condiciones del territorio, vale la pena anotar que se evidenció una correlación entre las solicitudes de restitución y el número de hectáreas cultivadas en coca del 63% lo que permite advertir sobre los riesgos que existen en esta zona relacionados con las finanzas de grupos armados al margen de la ley y la disputa territorial entre guerrillas y crimen organizado. Se destacan especialmente las condiciones de seguridad de Tumaco que, en la década del 2000, fue uno de los departamentos con mayor expulsión de población¹⁸⁰; sin embargo, la URT no lo ha microfocalizado y ha optado por abrir zonas en la capital y cercanas a ésta.
9. **Cauca y Valle del Cauca,** las solicitudes de restitución de tierras en áreas no microfocalizadas corresponden al 65%. Solo en 14 municipios de los 67 hay microfocalización. Acá vale la pena evidenciar que el Valle del Cauca tiene 52% del

¹⁷⁷ Juez del tribunal de Tierras de Ibagué. Fragmento extractado de Verdad abierta, “Ataco, el retorno al pueblo fantasma”. Publicado el lunes 20 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/4594-ataco-el-retorno-al-pueblo-fantasma>

¹⁷⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Universidad Santo Tomas. Índice de Riesgo de Victimización 2010-2012. Bogotá, 2012.

¹⁷⁹ Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio. Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá, 2010.

¹⁸⁰ Los 150 departamentos más expulsores. *Ibid.* P. 191.

territorio en zona de reserva forestal y Cauca un 25%¹⁸¹. Además hay presencia de 17 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras en el Cauca y 27 en el Valle del Cauca. Respecto a la coordinación entre la URT y la Fuerza Pública, se evidencia que se han hecho 57 sesiones de COLR y se han microfocalizado 10 municipios, en promedio se han hecho 6 COLR por municipio. Vale la pena evidenciar los retos de seguridad en esta área relacionados a la presencia de guerrillas y BACRIM, así como al cultivo y tráfico de ilícitos. Se encontró una correlación entre solicitudes de restitución y hectáreas con cultivos de coca de un 37% que si bien no es tan alta, si lo es para municipios como el Tambo Cauca que aporta un 3,9% del área cultivada en el país convirtiéndose en el segundo municipio con mayor cultivos de coca a nivel nacional¹⁸².

10. Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño: en esta zona el 61% de las solicitudes están por fuera de zonas microfocalizadas y tan solo 5 municipios están microfocalizados. Se han hecho 11 COLR solo en el departamento de Córdoba, lo que muestra una buena coordinación entre la URT y la Fuerza Pública. Sin embargo, al igual que en el Catatumbo, esta región presenta grandes desafíos de seguridad. El municipio de Tierralta por ejemplo, es el sexto municipio donde hay más reclamaciones de restitución y donde hay mayor presencia de áreas sembradas en coca; la misma URT manifiesta la imposibilidad de acceso y de las difíciles condiciones de seguridad¹⁸³. En ese sentido, se solicita a la URT que, en el marco del COLR, estudie integralmente las condiciones que tendría que afrontar un reclamante, si le es restituido su predio en una zona donde existe una disputa territorial, originada por la siembra de cultivos ilícitos y la minería ilegal¹⁸⁴.

11. Sur del Meta: en esta zona el 60% de las solicitudes se encuentra por fuera de microzona y el resto están microfocalizadas sobre 15 municipios. Llama la atención que la macrozona se denomina Sur del Meta y todas las intervenciones se realizan en municipios del norte del departamento. Sin embargo, es precisamente el norte del Meta la zona con mejores condiciones de seguridad. A este respecto, es fundamental para el proceso de restitución que el Gobierno Nacional haga una evaluación de las zonas macrofocalizadas y las amplíe o reevalúe de acuerdo a las condiciones para la restitución como puerta de entrada a la política de reparación integral. En términos de coordinación entre la Fuerza Pública y la URT se han hecho 17 sesiones del COLR y se han microfocalizado 15 municipios, lo que significa que en promedio se ha hecho 1 COLR por municipio. Si bien el departamento tiene áreas con condiciones de seguridad

¹⁸¹ Proyecto Protección de Tierras. *Ibíd.* Pp. 27 y 37.

¹⁸² ONUDD. *Ibíd.*

¹⁸³ El Meridiano de Córdoba. *Restitución de tierras fracasa en Tierralta*. Montería 3 de agosto de 2013. Disponible en: <http://elmeridianodecordoba.com.co/monteria/item/38610-restitucion-de-tierras-fracasa-en-tierralta>

¹⁸⁴ El Colombiano. *No hay quien frene la minería ilegal en el Bajo Cauca*. 22 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/N/no_hay_quien_frene_la_mineria_ilegal_en_el_bajo_cauca/no_hay_quien_frene_la_mineria_ilegal_en_el_bajo_cauca.asp

que permiten iniciar el proceso, vale la pena advertir que existe una presencia importante de guerrillas y también de BACRIM asociadas al narcotráfico especialmente en el sur del departamento. En esta zona, hay una correlación de 88% entre las solicitudes de restitución y las áreas cultivadas en coca.

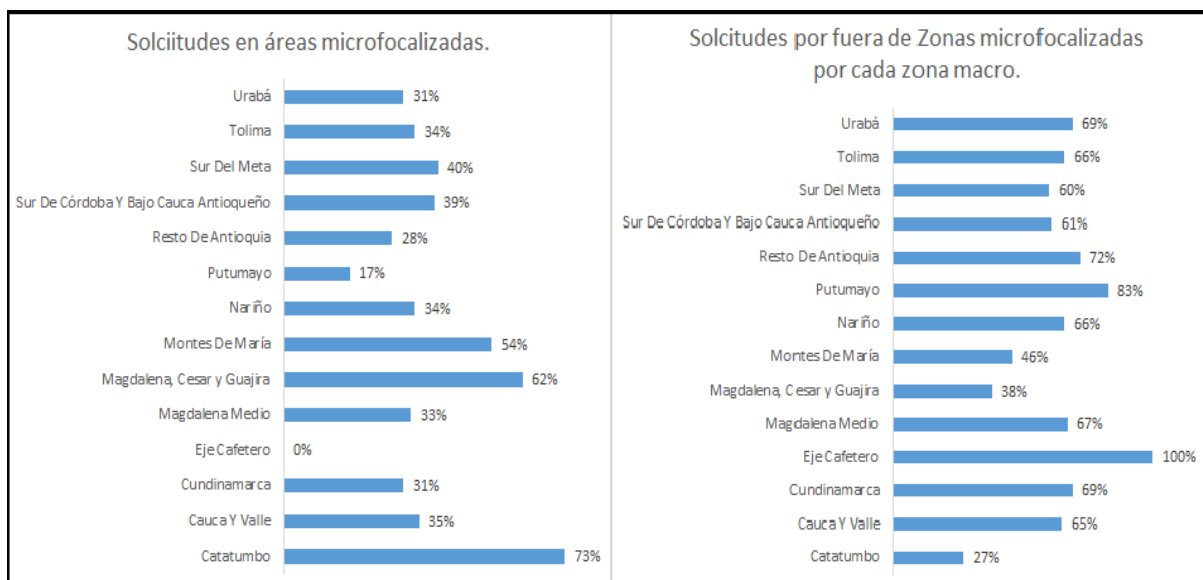
En este punto es importante llamar la atención de la URT sobre los riesgos que puede representar intervenir en áreas donde se pueda causar la revictimización. Según la UARIV el índice de riesgo de victimización en la mayoría de los municipios del sur del Meta es superior al 0,9¹⁸⁵ y, según el PAICMA, hay un histórico de 1.095 víctimas por minas antipersonal.¹⁸⁶

12. **Montes de María:** en esta zona el 46% de las solicitudes están por fuera de áreas microfocalizadas y las solicitudes están en áreas microfocalizadas sobre 8 municipios, 4 de Bolívar y 4 de Sucre. Se han realizado 19 sesiones de COLR en esta macrozona que equivalen a dos reuniones por cada microzona abierta. La región de los Montes de María fue una zona afectada fuertemente por la presencia de diversas guerrillas y grupos paramilitares que buscaron consolidarse en este territorio y expulsar a la población. En la zona tuvieron lugar masacres, asesinatos selectivos y secuestros. Sin embargo, a finales de la década del 2000 se consolidó la presencia de la Fuerza Pública y actualmente la zona tiene condiciones de seguridad. No obstante, la falta de presencia del Estado a través de la prestación de servicios sociales básicos y los remanentes de minas antipersonal que aún se encuentran en el territorio, son los retos del Estado de cara a la restitución.
13. **Magdalena, Cesar y Guajira:** En esta zona, el 62% de las solicitudes se encuentran en áreas micro focalizadas correspondiente a 22 municipios. La apertura de zonas coincide con las reclamaciones y el esfuerzo institucional, el cual se ha hecho de manera coordinada para avanzar en zonas con mejores condiciones de seguridad. Se han realizado 19 sesiones del COLR sobre 22 municipios para un total de 20 microfocalizaciones. Sin embargo, llama la atención que en el departamento del Magdalena se han abierto 11 zonas microfocalizadas y solo se han realizado 9 sesiones del COLR. Se evidencia que los municipios microfocalizados de Aracataca y Ciénaga tienen presencia de cultivos ilícitos, por lo que se advierte de los posibles riesgos de seguridad en estas áreas. De acuerdo a lo reportado por la UARIV, el riesgo de victimización en estos dos municipios es Medio-Alto, por lo cual se advierte la necesidad de revisar las condiciones de seguridad en el marco del COLR antes de microfocalizar

Grafico No. 6.1 -1: Porcentaje de solicitudes al interior y por fuera de microzona

¹⁸⁵ UARIV y Universidad Santo Tomas. Índice de Riesgo de Victimización 2010-2012. Bogotá, 2012.

¹⁸⁶ PAICMA. Estadísticas. Departamento Meta. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>



Fuente: URT. Análisis realizado por el Observatorio sobre la Gestión de Restitución de Tierras. Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras

6.1.1.5 Desistimiento al derecho a la restitución de tierras

El desistimiento de las Víctimas frente a la solicitud de restitución de tierras implica, en su etapa administrativa, la renuncia de la víctima a ser inscrita en el registro de tierras despojadas o abandonadas y, en la etapa judicial, la renuncia de las pretensiones de la demanda. Admitir que el desistimiento procede, a juicio de la CGR representa varios aspectos problemáticos, traducidos en últimas, en el no reconocimiento oportuno del derecho a la restitución.

Admitir el desistimiento dentro del proceso de restitución de tierras, es aceptar que las víctimas renuncien a su derecho a obtener una pronta justicia para ser reparadas, pues si bien dicho el desistimiento no implica que no puedan ejercitar nuevamente la misma pretensión, ello no es óbice para que el Estado no realice todas las acciones conducentes a proteger los derechos de las víctimas que, dada la magnitud de la violación de sus derechos, traspasan de la órbita meramente privada, a ser reconocidos como de interés público social.

Se debe tener presente que el proceso de restitución de tierras, ya sea en su etapa administrativa o judicial, se encuentra inmerso en un contexto de justicia transicional excepcional, dado su desarrollo en medio del conflicto, donde los mismos despojadores, testaferros entre otros, que en su gran mayoría ostentan una posición privilegiada en relación con las víctimas reclamantes, aun aparecen en muchos de los escenarios en donde deben moverse las víctimas para reclamar los derechos que a causa del conflicto les fueron injustamente arrebatados, desequilibrando de esta manera la balanza en favor de los victimarios y rompiendo el principio de igualdad de las partes dentro del proceso.

No reconocer de manera oportuna los derechos de las víctimas, es desde otra perspectiva, mantener la capacidad económica y social de los victimarios, legitimando el despojo.

Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que al menos en la etapa administrativa, el legislador estableció que el proceso se adelantara de manera oficiosa, facultando en su artículo 76 a la Unidad de Tierras para adelantar el proceso y, en los casos que ello proceda, realizar la inscripción en el registro, prescripción normativa de la que se desprende el interés público de este proceso, en los que por regla general no procede el desistimiento.

Adicionalmente, es claro que se trata de un instrumento administrativo en el cual no se reconocen derechos, pero su importancia radica precisamente en el acopio de los elementos de prueba como la situación de despojo o abandono, la calidad de víctima, la relación jurídica con el predio, los que una vez establecidos, permitirán un acercamiento a la verdad de los hechos.

Por lo anterior, la CGR insiste en las dificultades que la procedencia de esta figura pueden traer para el reconocimiento de los derechos de las víctimas, por lo que si bien, en algunos casos puede aceptarse tal procedencia, la Unidad debe ser muy rigurosa en la verificación del cumplimiento de los requisitos que han sido previamente definidos por ella y en la motivación de su decisión, teniendo en cuenta las particularidades en las que se desarrolla el proceso de restitución de tierras.

Por su parte en la etapa judicial, la facultad de iniciar el proceso de manera oficiosa no fue establecida de manera expresa por el legislador, sin embargo, una vez instaurada la solicitud de restitución, el juez podría tramitar el proceso hasta su culminación y, en los casos en que se presente un desistimiento, evaluar la circunstancias en que este se fundamente y con el acervo probatorio recabado en el proceso, tanto en su etapa administrativa como judicial, tomar la decisión.

Es una obligación del Estado a través de las instituciones creadas para este fin, lograr restituir a las víctimas sus legítimos derechos sobre la tierra que a causa del conflicto armado pasaron de manera indebida a manos de terceros, dejando claro que ello, debe ser independiente de la voluntariedad de las víctimas de retornar a sus predios restituidos, tal y como ha sido reconocido por normas internacionales y plasmado en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011. No obstante, la Unidad podrá decidir oficiosamente si continúa o no con la actuación, siempre que lo considere necesario, con fundamento en razones de interés público. Ya que se está ante un escenario especial, fuertemente influenciado por violaciones a los derechos humanos. Los referentes a que debemos acudir para interpretar los alcances de la figura del desistimiento no se deben limitar a las normas de derecho común.

6.1.2 Análisis de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras

El análisis de la fase judicial tiene fundamento en los hechos, argumentos y decisiones plasmadas en 161 sentencias de restitución de tierras, falladas en el periodo junio de 2013 a marzo 31 de 2014, que agrupan 266 solicitudes instauradas en sede judicial. Este número obedece a una muestra estadística descriptiva aplicada al número total de sentencias falladas en el término mencionado, es decir 277 fallos; con una confiabilidad del 95%, que permitió seleccionar aleatoriamente sentencias por cada región macrofocalizada, teniendo en cuenta criterios de proporción de fallos por departamento, número de fallos por mes, fallos con opositor y sin opositor.¹⁸⁷ Teniendo en cuenta lo dicho, la estructura y resultados de este análisis son los siguientes:

6.1.2.1 Contexto general de la fase judicial del proceso de restitución de tierras

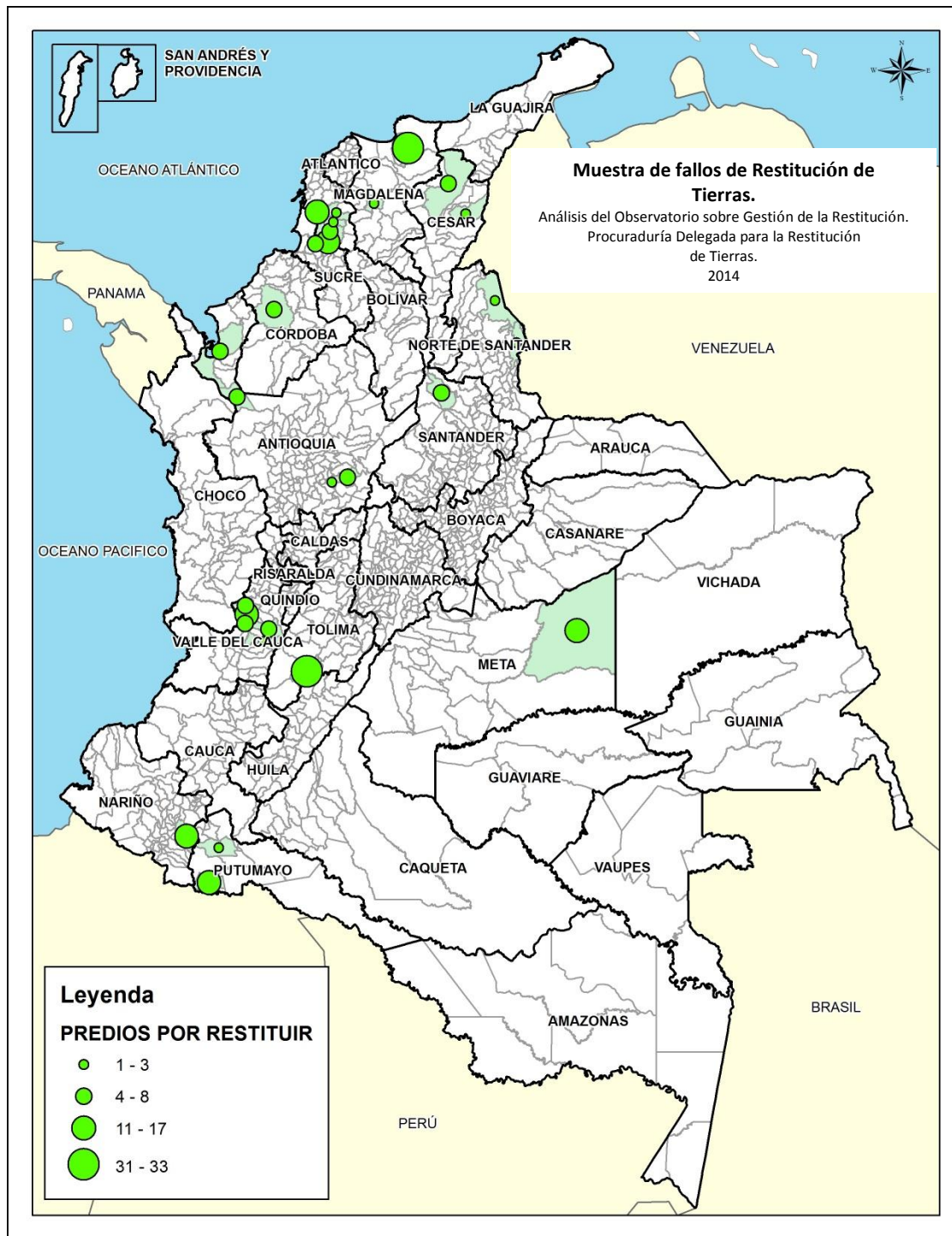
La etapa judicial comienza con la presentación de la solicitud de restitución ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes tienen la competencia¹⁸⁸ de pronunciarse y decidir definitivamente sobre la propiedad, posesión u ocupación de predios que ya hayan sido incluidos en el RTDAF en la fase administrativa.

De acuerdo al análisis de la muestra de solicitudes falladas entre junio del 2013 y marzo de 2014, el Valle del Cauca es el departamento con el mayor número de sentencias proferidas en restitución de tierras a nivel nacional con un 17%. Asimismo, con fundamento en la muestra de fallos analizada, los juzgados 1°, 2° y 3° de Guadalajara de Buga son los despachos judiciales con un número representativo de fallos sin opositor (17%), seguido del juzgado especializado en restitución de Santa Marta con el 16% de los fallos y los juzgados de Ibagué con el 13%. Respecto a las salas especializadas en Restitución de Tierras, la sala civil especializada de Cartagena ha decidido el mayor número de procesos con opositor con un porcentaje del 10% del total de los fallos.

¹⁸⁷ Muestra tomada por la PGN.

¹⁸⁸ El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 establece que los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras tiene la competencia para decidir la restitución y formalización de tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Dispersión geográfica de la muestra



Por el contrario, los juzgados de Bucaramanga y Sincelejo son los que menos han fallado procesos de restitución con el 1% cada uno y, por su parte, las salas civiles especializadas en

restitución ubicadas en Norte de Santander, Valle y Antioquia son las que menos han decidido procesos con opositor (1%).

De otra parte, en cuanto a los titulares del derecho a la restitución¹⁸⁹, se identificó en el análisis de la muestra de fallos, que estos son en su gran mayoría solicitantes ocupantes de predios baldíos, puesto que el 44% presentan la solicitud acreditando la calidad de tal, el 35% como propietarios y el 21% como poseedores de predios privados. Aunado a lo anterior, se pudo establecer que el 91% de los predios solicitados en restitución fueron abandonados forzosamente y solo el 9% fue despojado.

6.1.2.2 Aplicación del enfoque diferencial

En lo que respecta específicamente a la aplicación del enfoque diferencial¹⁹⁰ en la fase judicial del proceso de restitución de tierras, de los fallos analizados se encuentra que los jueces y magistrados, al momento de estructurar la providencia, tanto en la parte motiva como en la resolutoria, no hacen mayor énfasis sobre condiciones especiales de los solicitantes, a excepción de si se trata de hombre o mujer. Se advierte que en comparación al informe del año pasado presentado por la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control COSOC, se ha mantenido igual la tendencia en fase judicial al no evidenciar o profundizar sobre las posibles condiciones de vulnerabilidad de los reclamantes de tierras. Esto puede responder a que la URT no hace entrega de la información relacionada con el enfoque diferencial que en la fase administrativa se estructura, lo que no justifica que los jueces y magistrados no tengan esa obligación en virtud de los artículos 3, 13 y 85 de la Ley 1448 de 2011.

Desde otra mirada, se pudo visibilizar que en las sentencias no se hace referencia a las condiciones en las que el solicitante y su núcleo familiar se encuentran actualmente, es decir, las condiciones especiales que posiblemente se adquirieron después del abandono o despojo del predio.

Parece poco importante para los operadores judiciales indagar sobre la edad actual del solicitante y su productividad laboral, discapacidades adquiridas, liderazgos y representaciones de organizaciones asumidas después el despojo o abandono de los predios, lo cual es relevante al momento de ordenarlas medidas complementarias, las cuales deben corresponder a esas

¹⁸⁹ El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 define a los titulares de la restitución como aquellas personas que fueron propietarias o poseedoras u ocupantes que hayan sido despojadas de tierras o se hayan visto obligadas abandonarlas como consecuencia de los hechos violentos ocurridos entre el 1 enero de 1991 hasta el término de vigencia de la ley.

¹⁹⁰ El objeto del enfoque diferencial según lo ha definido la Corte Constitucional y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que ambas coinciden, es que el enfoque diferencial tiene por objeto visibilizar las condiciones de vulnerabilidad o situaciones que llevan a la discriminación de grupos poblacionales, esto con el fin de que la institucionalidad brinde una óptima y eficaz atención y protección de los derechos de los sujetos que se encuentren en un estado de indefensión.

condiciones, de tal manera que sean efectivamente aplicables y se ajusten a la realidad del solicitante como sujeto de enfoque diferencial.

6.1.2.3 Acceso a la justicia

La garantía del derecho del acceso a la justicia no puede ser entendida únicamente como la posibilidad de interponer una demanda ante la jurisdicción ordinaria, administrativa o constitucional. Tal como lo expone la Corte Constitucional en sentencia C -279 de 2013 se ha definido este derecho como *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e interés legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso”*.

Siguiendo estos lineamientos, este derecho encuentra sustento en dos puntos esenciales: El primero, cuando todo operador jurídico brinda garantías procesales a los sujetos intervinientes en un litigio determinado y, el segundo, cuando ese mismo operador jurídico es imparcial para dirimir el conflicto.

A partir de lo enunciado, el análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia aplicado al proceso de restitución de tierras, se hace a partir de tres puntos clave que cobijen garantías procesales y la imparcialidad para decidir: (i) la representación de las partes en la fase judicial del proceso de restitución de tierras, (ii) la debida notificación y (iii) la idoneidad de la notificación y el impacto de la misma en el proceso.

Consecuente con lo anterior, se encontró que en cuanto a la representación de las partes, de los 161 fallos, el 98% de los solicitantes acuden a la fase judicial a través de la representación judicial de la URT. La propia Unidad de Tierras ha reconocido la existencia de algunos casos en que los solicitantes han prescindido de su representación judicial ante la justicia especializada (el 2% restante)¹⁹¹.

Respecto al Opositor, del 21% de procesos con oposición, porcentaje que recoge la oposición de 48 sujetos, el 96% de estos, se presentaron en el término estipulado por la ley; el 4% de manera extemporánea; el 4% fue representado por la Defensoría del Pueblo y el 96% por apoderados particulares.

¹⁹¹ Respuesta UAEGRTD a Oficio de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-445 de 5 de junio de 2014.

En este sentido y respecto a lo dicho por la COSOC en el informe del año 2013, llama la atención el bajo número de opositores representados por una entidad del Estado, pues la mayoría deben recurrir a apoderados particulares, situación que desde el 2012 a la fecha no ha presentado ningún cambio significativo. Ahora bien, a partir del conocimiento y cercanía que se ha tenido frente a la fase judicial, en especial por la PGN que realiza intervención judicial en los procesos de restitución, se ha podido identificar que los “opositores”, no siempre corresponden al perfil considerado por el legislador al momento de diseñar la Ley 1448 de 2011, es decir, poderosos empresarios o personas naturales con alto nivel adquisitivo, narcotraficantes o testaferros. Los opositores en muchas ocasiones, son víctimas del conflicto armado o campesinos vulnerables que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un abogado que los represente, situación que constituye un desequilibrio procesal, que desemboca en la vulneración de un derecho fundamental como es el del debido proceso.

Se destaca que la Defensoría del Pueblo viene implementando un programa de defensa judicial para los opositores en el proceso de restitución de tierras, independientemente a que ostenten la calidad de víctimas o no. Sin embargo, es un programa que debe agilizar su ejecución en todas las zonas microfocalizadas.

El segundo punto a analizar es el de los sujetos notificados, sobre lo que es importante advertir que en un 74% las entidades territoriales, en un 69% el Ministerio Público, en un 61% las URT, en un 43% el INCODER, en un 17% las autoridades ambientales y en un 15% los terceros que pueden identificarse como posibles opositores, fueron notificados por los jueces de restitución de tierras.

Sin embargo y, más allá de las cifras que de por sí evidencian una tendencia a la notificación preferente a ciertas entidades, desde esta Comisión se advierte sobre la necesidad de vincular a la fase judicial del proceso de restitución de tierras a entidades clave, dependiendo del conflicto que se suscite alrededor del proceso de restitución de tierras. Es el caso por ejemplo, de la vinculación de las autoridades ambientales, que según lo extraído en algunas sentencias, no evidencian mayor actuación después de la notificación de la admisión de la solicitud, más aún, cuando en medio del litigio, se encuentran derechos de interés general y otros de carácter particular en disputa.

En cuanto a la idoneidad de la publicación de la notificación, se encontró al igual que el año pasado, que el principal medio para hacer la mencionada publicación es el periódico de amplia circulación con un 89% de preferencia. No obstante y, pese a que la ley únicamente prevé la publicación de la admisión de la solicitud como instrumento para dar a conocer el inicio de la fase judicial, se advierte la importancia de que la URT lleve a cabo una sensibilización previa desde la fase administrativa, sobre los posibles efectos de los procesos de restitución de tierras que serán estudiados en la fase judicial, esto por cuanto los posibles opositores del proceso solo cuentan con 10 días para presentar las excepciones, término que en comparación al otorgado al solicitante es mínimo para fundamentar su defensa. Aunado a lo anterior, es

importante manifestar que, dados los contextos sociales en los que se desarrolla el proceso de restitución de tierras, la publicación de la admisión de la solicitud en un periódico de amplia circulación quizás no es la estrategia más idónea, porque si bien las entidades o ciertas personas tienen acceso fácil a este medio, la realidad es que en las zonas rurales no existe la costumbre de leer un periódico de estas características e incluso ni siquiera se tiene acceso a estos.

No se puede dejar de lado, la necesidad de adoptar la conciliación como requisito de procedibilidad para adelantar la fase judicial del proceso de restitución de tierras. Esta figura no se encuentra estipulada como tal en la Ley 1448 de 2011, sin embargo, podría considerarse así cuando se trate de un litigio que haya surtido satisfactoriamente la fase administrativa y que cuente con opositor. Con esto, se evitaría ocasionar nuevos conflictos derivados de la restitución, como se ha podido evidenciar en algunas zonas del País, entre estas, Santander, Meta y Sucre, conflictos que se suscitan por las inversiones realizadas a los predios, créditos adquiridos para la construcción y mejoras en los inmuebles, que no son reconocidas a los opositores sino demuestran la buena fe exenta de culpa.

Adicionalmente, cabe anotar que, sobre los recursos de reposición interpuestos ante la Unidad de Tierras, esta entidad reporta que actualmente el Sistema de Información no se encuentra diseñado para incorporar particularidades referidas a los recursos de reposición interpuestos y aquellos que hayan sido resueltos en favor de las víctimas, esperando "que en el momento en que se logre incorporar y operativizar la variable" referida a la temática planteada, "dentro del análisis periódico que efectúa la entidad, se pueda dar información sobre la misma"¹⁹². El hecho de que a la fecha el sistema no esté en condiciones de proporcionar la información referenciada, indica cierta debilidad institucional que deberá ser trabajada y superada progresivamente.

Acumulación Procesal (URT)

De la revisión de expedientes adelantada por la CGR en las Direcciones Territoriales de la URT, se evidenció que la Unidad, en cuanto a su facultad oficiosa para la acumulación de solicitudes de restitución al momento de presentarlas ante el juez, no la utiliza en virtud de una estrategia establecida para lograr una mayor economía procesal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011.

Se revisó la relación entre el número de solicitudes de inscripción al registro sobre las solicitudes de restitución o demandas presentadas en la etapa judicial; el número de predios en la solicitud de restitución o demanda presentada y, el número de opositores en las solicitudes de restitución o demanda presentadas. Los valores promedio de cada una de ellas fueron 4.17 solicitudes por demanda; 1,9 predios por demanda y; 0,14 oposiciones por demanda,

¹⁹² Respuesta UAEGRTD Oficio Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-445 de fecha de 5 de junio de 2014.

respectivamente. Esto último permite inferir que hay un buen número de casos donde no hay oposición.

Cabe anotar que, en busca de la acumulación procesal, se ha establecido la obligatoriedad por parte de las autoridades judiciales de consultar el link: "Informes para la acumulación procesal", dispuesto por el Centro de Documentación Judicial -CENDOJ- en el portal web de la Rama Judicial en el link de restitución de tierras. A los efectos de la acumulación dicha, los funcionarios judiciales, una vez proferido el auto admisorio, deberán informar sobre el inicio de los procedimientos de restitución a las demás autoridades judiciales a través del link citado, entregando los usuarios y las claves necesarias a los Secretarios de los despachos judiciales de la jurisdicción civil especializada, a quienes se capacitará en el uso del aquél. Una vez que el anterior link se encuentra en funcionamiento, los despachos judiciales han de proceder al ingreso, de forma inmediata, de los informes expedidos con anterioridad. De esta manera, mediante la acumulación procesal, además de buscar la celeridad en los procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas, se pretende, también, facilitar en la medida de lo posible la armonización jurisprudencial en la materia.

6.1.2.4 Suficiencia probatoria

En el informe presentado por la COSOC en el año 2013 se expuso que existen dos momentos importantes para estructurar los argumentos probatorios que sustentan el derecho a la restitución: el periodo probatorio de la fase administrativa y el periodo probatorio de la fase judicial. Ahora bien, en este último, pese a que en el artículo 88 estipula que el juez puede fallar con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud, los jueces y magistrados tienen plena autonomía para practicar las pruebas que consideren pertinentes, conducentes y necesarias para llegar al pleno convencimiento de lo que se pretende decidir. Sin embargo, en el artículo 89 se señala una prohibición importante: el juez o magistrado evitará la duplicidad de pruebas dentro del proceso.

Tomando como referencia para el presente estudio los argumentos expuestos en dicho informe y lo extraído de la lectura de los 161 fallos para esta anualidad, se pudo determinar que, en materia probatoria, los jueces y magistrados decretan en la mayoría de las sentencias, la práctica de pruebas que debieron ser aportadas o que efectivamente fueron aportadas por la URT, lo que permite advertir a primera vista, una falta de confianza de los operadores jurídicos respecto al acervo probatorio allegado por la URT para proferir el fallo.

¿Qué cuestionamiento surge alrededor de este asunto? La fase administrativa contempla unos trámites anteriores al registro, como son: el análisis previo y el inicio formal del estudio del caso. En estos trámites y para la decisión que se debe tomar frente a ellos, deben existir argumentos probatorios, por ejemplo, que se acredite el requisito de temporalidad señalado en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, que la relación jurídica corresponda con alguna de las previstas en

el mismo artículo y que se cumplan las condiciones establecidas sobre la calidad de víctimas de que trata el artículo 3.

Los elementos citados permiten que la URT decida incluir o no el predio en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, el cual a su vez, debe tener la siguiente información: identificación del predio y de la víctima, la relación jurídica de ésta con el predio, el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio y el contexto de violencia.

Esta cadena de pasos, trámites y análisis permiten concluir que para tomar la decisión de incluir un predio en el RTADF, se necesita de un acervo probatorio lo suficientemente estructurado y fundamentado que pase por unos filtros adecuados; Sin embargo, surgen las reiteradas inquietudes alrededor de la duplicidad probatoria que se presenta en la fase judicial directamente relacionada con los requisitos mínimos que deben ser sustentados en la fase administrativa: ¿por qué se hace necesaria nuevamente la práctica de pruebas para acreditar situaciones que deberían venir o ya vienen soportadas desde la fase administrativa? ¿La calidad de las pruebas aportadas es deficiente? ¿Debería ser competencia únicamente de los jueces y magistrados el trámite probatorio para evitar desgastes institucionales en el aporte documental a la fase administrativa? ¿Las entidades que deben aportar conceptos o documentos no tienen los insumos, equipos y personal idóneo para ello? ¿La decisión de inscribir un predio en el RTADF no se realiza con el suficiente rigor?

6.1.2.5 Seguridad jurídica

Uno de los principios de la restitución, estipulados en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, señala que las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Bajo esa premisa, la seguridad jurídica de la restitución de un predio encuentra respaldo y fundamento principalmente en la acumulación procesal, el decreto de medidas cautelares, las medidas de protección de predios y el cumplimiento efectivo de las órdenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución en cuanto a la actualización cartográfica y alfanumérica, la expedición de la resolución de adjudicación y la inscripción de la sentencia en el Folio de Matricula Inmobiliaria.

En ese sentido, se pudo observar a través de la lectura de los fallos de restitución, que los jueces y magistrados no consideraron necesario acumular otros procesos judiciales, notariales o administrativos al proceso de restitución de tierras que tienen bajo su conocimiento, a excepción de algunos procesos sucesorales, sin que esto signifique que la sucesión se decida en el proceso de restitución.

Ahora bien, la seguridad jurídica de los predios restituidos, desde el punto de vista teórico y jurídico, encuentra sustento en la sentencia judicial, sin embargo, solo se ve materializada a través de la ejecución de las ordenes pensadas para tal fin por las entidades responsables. Consecuente con lo anterior, más allá de evidenciar cuantas órdenes fueron proferidas en los fallos de restitución dirigidas al IGAC para que realice la actualización cartográfica y alfanumérica, la expedición de un acto administrativo de adjudicación por el INCODER y la inscripción de la sentencia en el FMI por las ORIPs; es necesario evaluar los instrumentos adoptados por las entidades para el cumplimiento de las ordenes y, con ello, garantizar la seguridad jurídica de los predios.

En ese sentido, por ejemplo, el IGAC, tiene la obligación de llevar a cabo la actualización cartográfica y alfanumérica de los predios restituidos. A 31 de diciembre de 2013, 250 órdenes han sido impartidas para esa entidad, no obstante a marzo de 2014, únicamente se han cumplido 64 órdenes. ¿Cuál es entonces la falencia del IGAC para hacer efectivas las órdenes impartidas?

Respecto al INCODER, su principal obligación, derivada de los fallos de restitución es la expedición de resoluciones de adjudicación de predios baldíos, sin que ello signifique que no haya otras órdenes dirigidas a la entidad. Tres años después de expedida la Ley 1448 de 2011, el INCODER profirió dos resoluciones importantes, encaminadas a establecer el procedimiento y determinar las instancias de coordinación interna para el efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales de los fallos de restitución de tierras. En la resolución 1541 de 2014 se dispuso la conformación de un Equipo Técnico Intersubagencial, para atender de manera oportuna los fallos de restitución; mientras que en la resolución 882 de 2014, se estableció el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las órdenes judiciales de los procesos de restitución.

De otro lado, si bien el INCODER flexibilizó los tiempos en algunos procedimientos, específicamente, el de adjudicación de baldíos pasó de 170 a 20 días, el de proyectos de desarrollo rural a nivel nacional pasó de 492 días a 71 días y el de titulación de baldíos a personas naturales bajo la Ley 1448 paso de 240 a 20 días; lo cierto es que, esta reducción debe ser coherente con la práctica, pues a través de la intervención judicial que hacen los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, se ha podido advertir la demora en la expedición de las adjudicaciones en algunos procesos. Al respecto el INCODER señala la falta de identificación predial como una de las razones del retraso. Sobre esto, se llama la atención sobre la necesidad de profundizar la articulación IGAC, INCODER, SNR y URT para avanzar, sin llegar a generar inseguridad jurídica a raíz de la falta de coordinación en los tiempos del cumplimiento de las órdenes

Una reflexión que surge de lo anterior, es que los tiempos utilizados por las entidades para hacer los trámites propios de su competencia derivados de una sentencia judicial, serían los

previstos en las normas que los reglamentan. Sin embargo, en lo que respecta a los términos para cumplir con los trámites derivados de las órdenes del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, no hay reglamentación ni norma precisa o especial que los detalle. Por tal motivo, las entidades involucradas en el proceso de restitución de tierras, deben internamente expedir los actos administrativos tendientes a agilizar los trámites para atender con prontitud y eficiencia lo dispuesto por los jueces y magistrados de restitución de tierras, entendiendo las condiciones especiales de este proceso.

6.1.2.6 Ordenes de los fallos de restitución de tierras

En cuanto a la parte resolutive de los fallos de restitución de tierras, vale la pena hacer una reflexión en cuatro puntos importantes, así:

Restitución vs. Compensación

La Ley 1448 de 2011 contempla que el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados. De no ser posible la restitución, se deberá determinar y reconocer la compensación correspondiente.

De la lectura de los fallos se pudo determinar que el 95% de los predios solicitados en restitución (como pretensión principal) fueron restituidos y en un 5% hubo lugar a la compensación (como pretensión subsidiaria).

Los jueces y magistrados de restitución de tierras consideraron que para el 95% de predios restituidos, el solicitante despojado o el que abandonó el predio puede regresar al mismo en condiciones de seguridad y dignidad. Sin embargo, para el 5% de predios compensados, tuvieron como principales fundamentos para conceder esa pretensión subsidiaria, los expuestos en la sentencia C-715 de 2012, en la que se señala que la restitución como medida que busca el retorno debe ser segura, voluntaria y digna y los siguientes argumentos derivados de los hechos y situaciones verificadas en esta fase del proceso, así:

- Desinterés del solicitante para retornar a lugar donde se encuentra ubicado el predio pedido en restitución. El solicitante y su núcleo familiar comenzaron un nuevo proyecto de vida en otro lugar, encontrándose estables económica y psicológicamente.
- Ineptitud del predio para servir al solicitante y su núcleo familiar como medio de subsistencia.
- Afectación psicológica por los hechos vividos a causa del desplazamiento.
- Ubicación del predio en zona de alto riesgo.
- No existen condiciones de seguridad para el retorno. Se evidencia, en algunos casos, la presencia de grupos al margen de la ley.

- Se ocasionaría una re-victimización en caso de retorno

Con relación a lo anterior, es importante hacer referencia a una actuación adelantada por el juzgado primero civil del circuito especializado en restitución de tierras de Ibagué, en virtud de una petición que se hiciera para que se aplique el control postfallo del que trata el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

Ese despacho, frente a un caso concreto fallado el 4 de febrero de 2013, ordenó la restitución jurídica y material del predio solicitado en restitución y negó la pretensión subsidiaria de la compensación. No obstante, con fundamento en la petición a la que se hizo referencia y a lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo 91, un año después de emitido el fallo, ese despacho decidió dictar una “sentencia complementaria”, en la que dispuso modificarla decisión y otorgar la compensación. Esto en consideración de esta Comisión, genera inseguridad jurídica en el proceso de restitución de tierras.

En primer lugar, el juez plantea que en virtud del control postfallo, del que son competentes los jueces y magistrados, se abre la posibilidad de hacer un nuevo y juicioso análisis sobre el caso fallado. De ese nuevo análisis, concluyó que en el expediente sí reposa prueba que acredita que la restitución jurídica y/o material del bien implica un riesgo para la vida o la integridad personal del solicitante. Sin embargo, de la lectura de la “sentencia complementaria” no se evidencia hechos precisos u ocurridos a la fecha que interfieran en el retorno de estas personas por situaciones de seguridad. Se hace alusión únicamente a la declaración rendida por la cónyuge del solicitante ante la Defensoría del Pueblo en el año 2002 y en un documento aportado por la *“Asesoría, Acompañamiento o Representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la Secretaría General- Alta Consejería para los Derechos de la Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá”*¹⁹³, en la que se enlistan noticias de los medios de comunicación respecto a la situación de orden público en Ataco, sin hacer referencia de manera específica a la vereda de Balsillas lugar donde se encuentra ubicado el predio. Es de señalar, que en este documento no hay consideración alguna de la Fuerza Pública o de las FFMM respecto al contexto actual de seguridad en la zona. De otro lado, el juez determinó que el solicitante y su cónyuge de manera expresa manifestaron su no voluntad de retorno.

Es de advertir que a la fecha se han emitido catorce “sentencias complementarias”, por los juzgados especializados en restitución de tierras de Ibagué, con sustento en los mismos argumentos.

Respecto de los casos en que la restitución o formalización ha sido posible, la Unidad de Tierras destaca el hecho de que el Fondo haya logrado por primera vez en su historia obtener, por

¹⁹³ Este soporte documental es fundamento de otro proceso de restitución del que tiene conocimiento el juzgado primero civil del circuito especializado en restitución de tierras de Ibagué.

parte del Consejo Nacional de Estupefacientes la asignación definitiva de nueve (9) predios con extinción de dominio provenientes del narcotráfico para reparar a víctimas del despojo o abandono de tierras, así como seis (6) predios más que se encuentran actualmente en trámite de asignación¹⁹⁴.

Medidas Complementarias ¹⁹⁵

En cuanto a las medidas complementarias a la restitución de tierras, se encontró que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras otorgaron las medidas relacionadas con estabilización socioeconómica y psicosociales. En ese sentido, en un 85% de los fallos se ordenó que los beneficiarios de la restitución fueran incluidos en programas de vivienda; en un 74% que fueran incluidos en un programa proyectos productivos integrales; en un 56% que el solicitante y su núcleo familiar fueran incluidos en un programa de asistencia en salud; en un 52% que se garantizara medidas de educación y empleo; en un 25% que se ejecuten obras de infraestructura.

Lo anterior evidencia que los jueces y magistrados, al momento de fallar, hacen una interpretación sistemática de los postulados de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4800 y 4829 de 2011 respecto a lo atinente a medidas complementarias, en aras de garantizar la ejecución de acciones de apoyo pos- restitución.

No obstante, esta Comisión encontró al igual que el año pasado, que las órdenes complementarias no van dirigidas a entidades precisas y con términos perentorios para el cumplimiento de las mismas. Esto dificulta por un lado, el seguimiento, recomendaciones o hallazgos que los Órganos de Control (desde el ámbito de sus competencias) puedan efectuar frente al incumplimiento e inejecución de las ordenes proferidas por los jueces y magistrados y, por otro lado (siendo algo paradójico), dificulta el seguimiento y requerimientos que los jueces y magistrados están obligados a realizar en virtud del parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, se recomienda que los jueces vinculen en los fallos a las instancias que la Ley 1448 de 2011 creó para la coordinación de la ejecución de la misma ley en el nivel territorial, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y sus Subcomités o Mesas de Restitución de Tierras¹⁹⁶, con el fin de que estas instancias sean las encargadas de reportar periódicamente los avances en el cumplimiento de las ordenes, para que las entidades que integran estos

¹⁹⁴ Respuesta UAEGRTD a Oficio de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-445 de 5 de junio de 2014.

¹⁹⁵ En cuanto a la medida de alivio de pasivos se hará referencia sobre esta en el acápite de Postfallo.

¹⁹⁶ Si bien la Ley 1448 de 2011 no prevé los Subcomités o Mesas de Restitución de Tierras, este escenario ya existe en algunos departamentos y municipios como escenario de articulación interinstitucional.

escenarios, incluyan en sus agendas y presupuestos los recursos humanos, tecnológicos y financieros indispensables para atender las medidas derivadas de los fallos de restitución.

Investigaciones penales que debe adelantar la fiscalía general de la nación derivadas del proceso de restitución de tierras

A la fecha, son pocos los fallos de restitución de tierras que ordenan a la Fiscalía General de la Nación la apertura de una investigación penal derivada de los hechos narrados por las víctimas y del acervo probatorio que fundamenta los argumentos de los fallos, tal como lo ordena el literal t del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, se debe advertir la necesidad de que los jueces y magistrados ordenen a la Fiscalía, la apertura de las investigaciones penales para esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios, así como la omisión o comisión de acciones íntimamente relacionada con la propiedad o titularidad de la tierra.

Órgano de cierre

Como punto final del análisis de la etapa judicial, se considera importante que desde la judicatura se considere la relevancia de contar con un órgano de cierre en la jurisdicción de restitución de tierras, con el fin de consolidar y unificar el precedente jurisprudencial en la materia. Lo anterior, teniendo en cuenta que este proceso se lleva a cabo en el marco de la justicia transicional, con poco tiempo de implementación en Colombia; y, porque la Ley 1448 de 2011 no consagró los recursos tradicionales para impugnar las decisiones judiciales. Los recursos de consulta y revisión estipulados en la citada ley, están encaminados, en el primer caso, a lograr la revisión de la sentencia de los jueces de restitución cuando éstos no decreten la restitución a favor de la víctima y, en el segundo caso, se pretende la revisión de la sentencia por las causales previstas en el artículo 354 y 355 del Código General del Proceso.

Así mismo, es importante que los Magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia que conocen del recurso de revisión y que en su momento podrían convertirse en el órgano de cierre del proceso de restitución de tierras, sean vinculados a los escenarios académicos de discusión organizados por la institucionalidad y por la misma Rama Judicial, a través del Consejo Superior de la Judicatura para que conozcan la dinámica de este asunto.

6.1.3 Análisis de la etapa de postfallo del proceso de restitución de tierras

6.1.3.1 Aspectos de orden institucional

Para el funcionamiento del SNARIV, la Ley crea dos instancias en el orden nacional: el Comité Ejecutivo, que diseña y adopta la política pública y la UARIV, que coordina la ejecución de la

política.¹⁹⁷ A nivel desconcentrado, se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional¹⁹⁸ que son la instancia de materialización de la Ley y tienen como reto la articulación de las entidades del SNARIV en los territorios con las administraciones departamentales y municipales a través de instrumentos de política como los Planes de Atención Territorial-PAT¹⁹⁹.

Espacios de articulación y coordinación en el nivel territorial – CTJT y PAT

De acuerdo a lo reportado en el marco del Subcomité de Restitución²⁰⁰, se han creado 17 Comités de Justicia Transicional del nivel departamental, de los cuales se identificó que en 15 hay escenarios específicos de coordinación en materia de restitución de tierras, exceptuando los departamentos de Cesar y el distrito capital de Bogotá.

De los 100 municipios microfocalizados, el subcomité reporta que en 90 de ellos hay CTJT y en 10 no existe (municipios de Cesar y Santander). De los 90 están en funcionamiento 87 y 3 no funcionan (ubicados en el Tolima). En los 87 CTJT, el tema de restitución de tierras se ha tratado en 50 sesiones plenarias del Comité, se han realizado 25 subcomités específicos de restitución y se han hecho 12 reuniones en otros escenarios. Al respecto vale la pena advertir que, si bien se evidencia un avance en las acciones descentralizadas de la restitución en el marco de los Comités, es necesario hacer un llamado a ampliar los subcomités específicos de restitución en los CTJT. De acuerdo a las cifras suministradas, se podría afirmar que hay al menos una reunión por municipio, esto resulta insuficiente para la coordinación de acciones de la oferta institucional de cara a la etapa administrativa y posfallo del proceso de restitución. Esto sin contar con las acciones de socialización de los planes y la capacitación a funcionarios y víctimas.²⁰¹ Respecto a las Actas de los CTJT, resulta importante señalar, que las mismas presentan múltiples esquemas o formatos de registro donde, en muchas de ellas, no es posible inferir quiénes son los participantes e intervinientes y, mucho menos, la entidad a la cual representan. Este hecho no permite realizar el seguimiento y evaluación de las acciones y obligaciones de los comités, así como verificar la participación obligatoria de las autoridades señaladas por la norma ni determinar la legitimidad de sus deliberaciones y decisiones adoptadas.

Otro de los aspectos a destacar en ésta línea, está asociado con el seguimiento a los compromisos adquiridos en cada una de las reuniones; si bien en algunos comités se realiza y queda registrado en las Actas, en otras, no aparecen.

¹⁹⁷ Ley 1448 de 2011. Artículo 162 Del funcionamiento del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas

¹⁹⁸ En adelante CTJT.

¹⁹⁹ Decreto 4800 de 2012. por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones Artículo 254 y siguientes.

²⁰⁰ Subcomité de Restitución de Tierras. Plenaria No. 2. Bogotá, Mayo 14 de 2014,

²⁰¹ Véanse las funciones de los CJT. Decreto 4800 de 2012. Artículo 252.

En cuanto al proceso de restitución de tierras, hay que señalar que el mismo hasta ahora se está incluyendo en las reuniones de los CTJT; en las agendas donde es más frecuente tal situación se corresponde con las entidades territoriales donde existe una mayor cantidad de fallos, haciéndose evidente el compromiso de las Alcaldías de los municipios de Ataco, San Carlos y Pasto en lo que respecta a la gestión de proyectos así como liderando la articulación con las entidades pertinentes.²⁰²

El caso de la Gobernación de Antioquia es excepcional, en donde adicionalmente al seguimiento a la restitución de tierras, al emprendimiento de acciones para garantizar la articulación interinstitucional tanto en la etapa administrativa, judicial y en el cumplimiento de las ordenes en el postfallo, se han emprendido proyectos de formalización de la tierra en alianza con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En términos generales, es posible afirmar que no hay suficiente evidencia de que los CTJT estén planeando estrategias para enfrentar de manera articulada el cumplimiento de las órdenes emitidas por los Jueces y Magistrados con el objeto de garantizar el cumplimiento de los fallos, así como la reparación integral de las familias restituidas. Contadas excepciones, se abordan acciones que vinculen la posibilidad de garantizar intervenciones en posibles regiones a microfocalizar.

En este sentido, no se indica, a excepción del CTJT de Antioquia, vínculos con los COLR's respectivos, que garanticen una intervención de los territorios a restituir con acciones articuladas de toda la institucionalidad comprometida.

A pesar de no mencionarse, en la mayoría de los casos, el acompañamiento al proceso de restitución, en ocasiones se observan gestiones alrededor de proyectos productivos del programa de Familias en su Tierra (FEST). Llama la atención como algunos CTJT, tan sólo se limitan a levantar las prohibiciones de venta de los predios rurales, olvidando que su objeto, es el de articular las acciones institucionales para la restitución integral de tierras.

En este sentido, se debe ejercer particular seguimiento al levantamiento de las medidas de protección sobre predios rurales, particularmente en aquellos territorios donde aún la influencia de los actores al margen de la ley, tiene incidencia en el control del territorio o en los casos donde actores legales e ilegales están interesados en la acumulación de tierras.

Los PAT son un instrumento concebido para garantizar la corresponsabilidad de las entidades territoriales (ET) dentro del cumplimiento de la política de restitución de tierras, entre otros componentes de la Ley 1448 de 2011. Si se evalúan los PAT desde su objetivo, es decir que

²⁰² Esto se evidencia en la muestra tomada por la CGR en las actuaciones especiales realizadas.

las ET formulen y ejecuten planes, programas, proyectos y acciones específicas, por medio de los cuales se logre efectuar la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, se puede concluir que las ET no tienen proyectos y programas definidos para tal fin, pues muchos de ellos están más relacionados con aspectos administrativos de la ley, sin que los recursos impacten directamente en la población objeto de restitución.

Igualmente se evidencia que, para las acciones directas o indirectas en apoyo al proceso de restitución de tierras, no se cuenta con recursos suficientes, lo cual limita el cumplimiento de los objetivos planteados en los PAT. Lo anterior es reflejo de la baja capacidad fiscal de muchos de ellos, para lo cual se requiere que los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, realmente sean aplicados por parte de los departamentos y la nación. En este sentido, se hace necesario realizar un mayor seguimiento a la reestructuración de los PAT, donde se definan con claridad los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia de cada uno de los niveles de gobierno (Nación, departamento y municipios), en especial, el seguimiento a la ejecución de los proyectos y programas donde la Nación oficie como garante de sus conciudadanos víctimas del conflicto armado y complemente las actividades de sus ET. Para ello, los CTJT deben ser el espacio para dirimir las dificultades que en la práctica se presentan en la implementación de la política, tanto en las etapas administrativa y judicial, así como para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Finalmente, resulta importante decir que la UARIV y la URT, la primera como coordinadora del sistema de atención y reparación a las víctimas y la segunda como responsable del proceso de restitución de tierras, realicen un apoyo a los entes territoriales más contundente para el diseño y ejecución de los PAT en el tema de restitución de tierras.

Así mismo, se hace un llamado a la URT, como secretaría técnica del subcomité de restitución de tierras, para que publique de manera trimestral en su página web, los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en los planes operativos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 240 del Decreto 4800 de 2011.

Avances en la Implementación del Plan Operativo Anual del Subcomité de Restitución de Tierras

En el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas PNARIV, se establecen las acciones de articulación interinstitucional ²⁰³ y los instrumentos en el marco de la implementación de la ley, disponiendo que los subcomités técnicos del SNARIV diseñaran e implementaran los POA, instrumentos de gestión a corto y mediano plazo que definen actividades que se desarrollaran en un año para el logro de los resultados previstos en la política pública; en el marco de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 165²⁰⁴.

²⁰³En adelante POA.

²⁰⁴"De la conformación de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas: el Comité Ejecutivo contará con los siguientes subcomités técnicos, en calidad de grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas".

La CGR considera que el POA del Subcomité de restitución de tierras (2013) y el formulado para 2014, presentan coherencia entre los objetivos y las acciones estratégicas o líneas de acción propuestas en cada uno de los grupos de trabajo.

Si bien se evidencia el compromiso y los esfuerzos institucionales en el avance de planeación, es preocupante que después de dos años de implementación de la Ley 1448, los avances presentados sigan refiriéndose a la fase inicial de diseño metodológico de la política, representado en reuniones con entidades, capacitación a funcionarios en divulgación y rutas de implementación de la ley.

No se especifican acciones concretas en cada uno de los temas programáticos configurados en los grupos de trabajo. Por otra parte, no se hace referencia a dificultades en el cumplimiento de estas líneas de acción, situación que no permitiría avanzar en la resolución de estas situaciones en pos de la reparación efectiva de las víctimas de despojo en el país.

Los productos de las líneas estratégicas y del desarrollo de las acciones diseñadas por cada grupo de trabajo son presentados en forma ambigua, por ejemplo, actas de reunión o jornadas de trabajo de capacitación, lo cual no se concibe como un producto asociado al cumplimiento de la acción. Esta situación no permite establecer los avances efectivos en el cumplimiento de cada una de las acciones diseñadas en el POA.

En su gran mayoría los avances del primer trimestre del 2014 presentados en la plenaria del Subcomité de Restitución de Tierras del 14 de mayo de 2014, son muy similares a los presentados en las plenarios del 2013. Lo anterior evidencia que no se hace revisión sistemática sobre la continuidad y el cumplimiento de los logros a corto y mediano plazo de los ejercicios de planeación y ejecución del POA y a los compromisos adquiridos de cada entidad en el marco de las plenarios donde asisten las entidades SNARIV.

6.1.3.2 Seguimiento a las medidas del postfallo

Seguimiento desde la rama judicial

Al respecto es necesario advertir que el legislador, en aras de garantizar la expedición de medidas oportunas para el uso, goce y disposición del predio, dejó a los operadores judiciales la competencia para hacer seguimiento al cumplimiento de las ordenes después de haber sido emitida la sentencia. Llama la atención, que incluso faculta al juez para garantizar la seguridad e integridad personal. Al respecto vale la pena advertir, la imperante necesidad de crear un mecanismo de coordinación de seguridad en la etapa judicial; es decir, un enlace con los COLR

en fase judicial, que permita actualizar el conocimiento del juez sobre las condiciones de seguridad previamente a la emisión del fallo.

Desafortunadamente, los jueces siguen solicitando directamente a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional conceptos de seguridad para emitir el fallo, endosando la responsabilidad de la seguridad a los comandantes territoriales y desconociendo que la seguridad, en el marco del proceso de restitución, debe ser integral y no puede basarse exclusivamente en la óptica del Sector Defensa, sino que debe incluir las condiciones de estabilización sobre el territorio. En ese sentido, la existencia de una instancia compuesta por el Juez de Restitución, el Procurador Judicial y los Oficiales superiores con capacidad de decisión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, resulta fundamental para cumplir con lo estipulado en este artículo y blindar el proceso evitando que los operadores judiciales tomen decisiones sin toda la información necesaria. Esto será fundamental para poder prever las condiciones de seguridad en el postfallo.

Por otro lado, el seguimiento que hacen los despachos judiciales sobre el cumplimiento de órdenes ha sido un ejercicio “voluntario” que han implementado algunos jueces y magistrados.²⁰⁵ Al respecto, se hace necesario que desde el CSJ se emane una directriz, que permita estandarizar el seguimiento a los fallos proferidos en cada uno de los despachos judiciales. Este insumo es fundamental para evaluar los cuellos de botella de la política de manera periódica e implementar las acciones de mejora necesarias.

Seguimiento a sentencias desde el Ejecutivo

A través de la Directiva Presidencial No. 05 del 17 de mayo de 2013, que tiene como asunto la *Coordinación armónica entre entidades del sector público en materia de restitución de tierras despojadas*, se establece que la URT adoptará un mecanismo de monitoreo que incluya indicadores con los que se pueda hacer una medición periódica del cumplimiento de las disposiciones legales y órdenes judiciales.

Bajo este marco legal, la URT crea el Grupo de Monitoreo a Fallos (GMF), que ha permitido conocer los principales cuellos de botella de las entidades del SNARIV para el cumplimiento de las órdenes emanadas de los fallos. En un ejercicio que realizó el DNP en el marco del GMF, se socializó la propuesta de herramientas para facilitar la implementación y seguimiento de órdenes de los fallos de restitución de tierras.²⁰⁶ En este ejercicio, se identificaron cuellos de botella para el cumplimiento de órdenes que se dividen en 6 temas, a saber:

- 1) Aclaración de las funciones y competencias a las entidades a las que se les da la orden.

²⁰⁵ Se resalta el trabajo de los despachos de Bogotá, Antioquia, Putumayo, Meta y Chocó, entre otros.

²⁰⁶ DNP, Subcomité de Restitución/Grupo de Monitoreo a fallos. *Propuesta de herramientas para facilitar la implementación y seguimiento de órdenes de los fallos de restitución de tierras*. Exposición realizada en el marco del encuentro de Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras en Cartagena, Bolívar. Mayo 5 al 9 de 2014.

En este punto se destaca la falta de conocimiento por parte del operador judicial sobre la hoja de ruta y las entidades que concurren para el cumplimiento de algunas órdenes.

- 2) Tiempos perentorios del juez para el cumplimiento de órdenes. En ese sentido, no solamente es importante que el juez entienda las dinámicas y tiempos de cada entidad sino que, como se resaltó en el análisis de la fase judicial, las entidades ajusten sus procedimientos para cumplir con los fallos de restitución toda vez que la oferta institucional en el marco de esta Ley no puede esperar los tiempos ordinarios como han venido operando las entidades.
- 3) Falta de notificación a todas las entidades competentes en el cumplimiento de una medida.
- 4) Falta de identificación de todo el núcleo familiar como números de identificación y datos de contacto con el objeto de incluirlos a todos en las bases de datos de las entidades que deben garantizar la reparación.
- 5) Fallas en la orden cuando se requiere la identificación predial, en este punto se señalan las diferencias del predio en la parte motiva y en la resolutive de la demanda; diferencias entre la información aportada por el Juez y por la URT y la dificultad técnica para cumplir con la orden cuando no se especifica cómo se afectan los predios colindantes al bien restituido. Este último punto, podría generar inseguridad jurídica en los derechos de los predios contiguos a los restituidos, como se mencionó en la etapa administrativa.
- 6) Falta de claridad sobre la cadena de formalización IGAC, Superintendencia de Notariado, INCODER y la demora que suscita dicha falta.

Frente a estos aspectos, las entidades han optado por emanar documentos con competencias, rutas de cumplimiento y otras herramientas como listados de correos para notificaciones y diagramas de la cadena de formalización que permitan subsanar las fallas precitadas. De acuerdo a lo anterior, se evidencia que el GMF ha hecho posible la realización de un diagnóstico detallado de los cuellos de botella en el cumplimiento de órdenes y se han hecho propuestas de mejora que se presentan a manera de sugerencia a la Rama Judicial. Sin embargo, es necesario mencionar la necesidad de adecuación de algunas entidades para atender las órdenes de manera adecuada, bajo tiempos extraordinarios y bajo una ruta preferencial.

Así mismo, se llama la atención sobre la necesidad de un diálogo conjunto entre el ejecutivo y los operadores judiciales, de cara al seguimiento del proceso y evaluación del cumplimiento de órdenes. En ese sentido, se hace un llamado a la Rama Ejecutiva y a la Rama Judicial, en el marco de sus competencias, sobre el seguimiento a fallos de restitución, donde socialicen de manera conjunta y periódica los hallazgos.

Por último, se solicita tanto a la UAEGRT en su rol de secretaría técnica del Subcomité de restitución, y al Consejo Superior de la Judicatura, que publiquen en sus páginas web los

hallazgos en desarrollo de las funciones legales que tienen sobre el monitoreo al cumplimiento de las órdenes proferidas en los fallos de restitución de tierras para contar con diagnósticos actualizados.

6.1.3.3 Análisis de las principales medidas del postfallo

Entrega Material del Predio

El 79% de los procesos de restitución de tierras no tiene oposición²⁰⁷, sin embargo, esto no significa que al momento de hacer las diligencias de entrega material el predio esté desocupado. Un aspecto que dificulta la entrega material es la presencia de personas sobre el predio al momento de la diligencia y, por ello, resulta necesario planear las visitas. Esto se hace especialmente imperioso cuando hay presencia de menores de edad, personas de tercera edad o discapacitados que requieren un traslado especial y la existencia de semovientes que tienen que ser reubicados o puestos en custodia de un depositario. Estos retos de la entrega material, deben ser resueltos previamente al cumplimiento de la orden en la medida en que requieren la suficiente capacidad y articulación institucional para cumplir la medida sin dilaciones.

En el caso de los parceleros del Alto Tillavá, Meta, donde a pesar de haber realizado la entrega material de varios predios, no ha sido posible cumplir la orden de entrega de uno de ellos, por la presencia de un opositor que a su vez es víctima. Si bien la URT ha difundido el programa dirigido a segundos ocupantes,²⁰⁸ a la fecha no se conoce y es urgente la definición de una ruta de acción, tanto para los operadores judiciales como para las entidades que deben enfrentarse a esta orden obligatoria en cada uno de los fallos proferidos.²⁰⁹

Otra problemática presentada se refiere a la delegación de entrega material del predio que hacen los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras en los Jueces promiscuos municipales. A este respecto, se ha evidenciado la falta de recursos de estos últimos, la falta de acompañamiento y, lo más grave, el escaso conocimiento que tienen sobre el proceso. Si bien la Rama Judicial ha enfocado las capacitaciones sobre restitución de tierras a los Jueces y Magistrados de esta especialidad, se hace necesario incluir a los operadores judiciales municipales a través de capacitaciones que les permitan materializar todo el esfuerzo hecho en la etapa administrativa y judicial del proceso. Así mismo, se hace necesario asignar el presupuesto necesario para que se puedan hacer estas diligencias con los recursos humanos, físicos y presupuestales necesarios.

²⁰⁷ De acuerdo al análisis de la muestra de solicitudes falladas entre junio de 2013 y marzo de 2014, tomada por la PGN.

²⁰⁸ La URT estructuró el Plan de Segundos Ocupantes que beneficia a las personas que no fueron compensadas con los fallos y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. UAEGRT *La Unidad de Restitución de Tierras está haciendo cumplir los fallos de las sentencias de restitución* Disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=1187>

²⁰⁹ Información recabada en audiencia de seguimiento a los fallos de Tillavá realizada el 10 de junio de 2014, por la Sala especializada de restitución de tierras del Tribunal Superior de distrito Judicial de Cundinamarca

Restitución como estímulo al Retorno

El proceso de restitución de tierras es una acción de naturaleza jurídica propia y es independiente al deseo de retorno del titular. Sin embargo, el esfuerzo del Estado en la política de restitución debe concebirse como un estímulo al goce efectivo de derechos sobre la tierra a través del retorno.

La coordinación conjunta de acciones de restitución y retorno permite una economía de escala donde se prioricen zonas y se focalicen recursos; con esto, se gana en eficiencia al poder identificar las necesidades de núcleos poblacionales y no solamente de víctimas individuales. Se puede solicitar acompañamiento focalizado de la fuerza pública y dejar los esquemas de acompañamiento individual a zonas alejadas unas de otras, gestionar por parte de los entes territoriales la prestación de servicios públicos con un potencial de demanda alto y no solamente a casos aislados, caracterizar la población a restituir de manera colectiva e incluso hacer acciones conjuntas para la plena identificación de los predios. No se pretende excluir la atención que debe brindar el Estado a casos individuales, sino mejorar la eficiencia de la política.

Se debe tener en cuenta que el interés de retorno depende en muchos casos, de las condiciones de desarrollo de la zona, lo que se convierte en un reto importante para el Estado, máxime cuando en los principales departamentos donde se desarrolla la política de restitución de tierras se encuentran en un nivel bajo de desarrollo humano (0.58 a 0.60) como se evidencia en la tabla 6.1 -7²¹⁰. Esto permite entender que, adicional a las condiciones de seguridad, el retorno depende de las condiciones de estabilización socioeconómica del territorio y de la oferta de servicios públicos básicos por parte del Estado para un goce efectivo de derechos.

²¹⁰ Los departamentos son Bolívar y Córdoba con un índice de 0.58; Cesar, Sucre, Norte de Santander, y Nariño con un índice de 0.59;

Tabla 6.1-7 Índice de Desarrollo Humano por Macrozona

Región	Índice
Catatumbo.	0,566
Cauca y V. Cauca	0,622
C/marca	0,642
Eje Cafetero	0,62
Magdalena medio	0,603
Magdalena, Cesar Y Guajira	0,58
Montes de María	0,58
Nariño	0,588
Putumayo	0,601
Resto de Antioquia	0,63
Sur de Córdoba y Bajo Cauca	0,584
Sur del Meta:	0,634
Tolima	0,606
Urabá	0,575

Fuente: PNUD

Por otro lado, de acuerdo a las cifras de la UARIV, se evidencia un enorme desafío en materia de coordinación y planeación conjunta entre la política de restitución y la de retorno. Esa entidad²¹¹ manifiesta que el 35% de las personas retornadas, lo hicieron de forma voluntaria sin que mediara decisión judicial y solo el 6% (50 familias de 802) retornaron definitivamente después de la sentencia²¹². Así mismo, se encuentra que un 24% de los restituidos no han podido retornar en atención a que no gozan de garantías, ni condiciones de sostenibilidad, dignidad y seguridad²¹³ para su regreso. Un 28% explota el predio pero no vive en él, en lo que se ha considerado un retorno laboral.

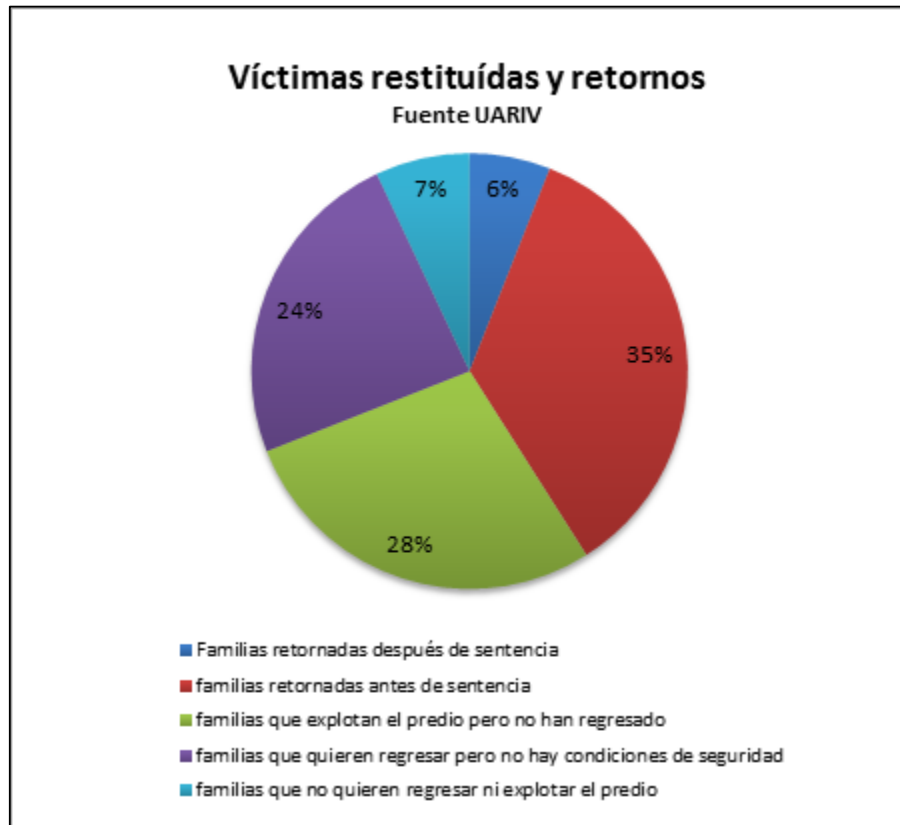
De las cifras que muestra el gráfico 6.1 -2 llama la atención que el 35% retornó antes de la sentencia judicial. En estos casos, la restitución actuaría como una fuente de formalización de hechos cumplidos. Así mismo, el hecho que el 35% de la población esté sobre el territorio es una alerta importante para que la URT, durante la preparación de la demanda de restitución incluya, no solo el contexto de violencia sino, el contexto de la situación actual de la población donde se evidencien las necesidades, referidas principalmente a vivienda, condiciones de seguridad y acompañamiento productivo. Esto permitirá al juez mejorar el tipo de órdenes en materia de medidas complementarias.

²¹¹ Cifra proporcionada por la UARIV en oficio del 29 de abril de 2014. PGN

²¹² *Ibid.*

²¹³ Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad C -099 del 27 de febrero de 2013 MP Maria Victoria Calle Correa. “las víctimas tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad”

Gráfico 6.1 -2: Retornos y Restitución



Fuente: Procesado PGN, con base en informe UARIV

Proyectos Productivos

Se debe resaltar, respecto al año pasado, ha habido un avance respecto al contenido de las órdenes relacionadas con los proyectos productivos. Sin embargo, sobre este punto el GMF señala que todavía se ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²¹⁴ la implementación de proyectos productivos y que éste no tiene competencia ni programas para la implementación de estos proyectos²¹⁵.

Si bien se ha avanzado en algunos aspectos, es necesario advertir la necesidad de mejorar la articulación de información socioeconómica entre la etapa administrativa y la judicial. Al respecto se evidenció que la información recolectada en la etapa administrativa sobre los contextos socioeconómicos de la población, no está siendo remitida al juez, lo cual sería

²¹⁴ Lo cual no es óbice para que el Ministerio no actúe en su rol de rector de la política, articulando la oferta institucional que complemente la restitución de tierras como una verdadera opción de desarrollo territorial.

²¹⁵ DNP y Grupo de Monitoreo/Sub comité de Restitución. 2014 *Op cit.*

fundamental al momento de proferir el fallo. Por ello, se insta a que la URT remita toda la información del contexto territorial para mejorar el tipo de órdenes hacia la reparación de los titulares y su núcleo familiar.

Se hace necesario advertir que Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras deben hacer un seguimiento a la medida de proyectos productivos, como parte del postfallo²¹⁶, con el objeto de evidenciar fallas en la planeación y ejecución donde lo consideren. Entre otros, los factores que pueden afectar el cumplimiento de la medida son:

- **Factores técnicos:** estudios e informes técnicos que le dé a conocer al juez las condiciones de calidad y productividad del suelo y la vocación agrícola de la tierra
- **Factores económicos:** Factores de mercado y comercialización de los productos que van a incidir en el proyecto productivo.
- **Factores Culturales:** Se deben tener en cuenta los intereses y vocación del restituido, lo anterior en consideración a que el beneficiario no podría estar dispuesto a cultivar los mismos productos como lo hacía antes de la victimización.

Fondo De Restitución De Tierras – Alivio De Pasivos²¹⁷

Línea Predial

Se evidencia una buena gestión del Fondo como actor mediador para lograr la aplicación de los mecanismos de alivio: la refinanciación, la condonación y exoneración; de lo adeudado por concepto de pasivos referentes a prediales con las ET.

Con base en la información entregada por la URT a la CGR, a febrero de 2014, hay 72 acuerdos para alivio de impuesto predial y se están gestionando otros 16. La mayoría de estos acuerdos están diseñados para cubrir los tiempos de los diferentes tramos que conforman el programa elaborado por el Fondo de Restitución de Tierras.

La tabla 6.1 -8 presenta las diferentes tipologías para la condonación del predial en los municipios que han firmado los acuerdos. Se puede inferir que la mayoría de los acuerdos en lo referente a condonación, están encaminados a ser garantes con las víctimas restituidas. Sin embargo, al relacionar esta tabla con tabla 6.1 -9, dentro del ítem N/A, se encontraron dos casos: Oiba y Sabana de Torres, en donde solo se cuenta con condonación, desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno; hecho que es preocupante, ya que no se observa apoyo para la estabilización económica de los restituidos.

²¹⁶ Ley 1448/2011. Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo.

²¹⁷ La información de este acápite hace referencia al reporte entregado por la UAEGRTD a corte de febrero de 2014

No siguiendo el mismo camino, se encontraron dos casos alentadores en los que se hace la condonación por toda la vigencia de la Ley 1448.

Tabla 6.1-8 Temporalidad Condonación

TIEMPO DE CONDONACIÓN	Cantidad de Acuerdos	%
A partir de la vigencia del presente acuerdo y hasta la vigencia de la ley 1448 de 2011	2	3%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta el 1 de enero de 2015.	1	1%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno.	50	69%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio.	16	22%
Desde la fecha de los hechos victimizantes, siempre y cuando esta no sea anterior al 1 de enero de 1985 hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno.	1	1%
Entre la fecha de ocurrencia de los hechos y la entrada en vigencia del acuerdo.	1	1%
Por el periodo en que fue objeto de despojo o abandono forzado.	1	1%
Total General	72	100%

En general, resulta preocupante que en la mayoría de los casos se presenta el alivio hasta la adjudicación jurídica del predio, sin que exista un apoyo sostenible respecto a la estabilización económica de los restituidos.

Por otro lado, se observa que en la mayoría de los acuerdos para exoneración, el 80% se encuentran en el tramo de tiempo de 2 años, ya sea desde la restitución jurídica o la entrega material del predio. Adicionalmente, cabe resaltar los municipios de Tangua y Policarpa (Nariño) y El Dovio (Valle) que presentan una visión de más largo plazo en la medida en que el alivio va de 3, 5 y 10 años, respectivamente.

Sin embargo, también se encuentran casos donde el acuerdo estipula que la exoneración se aplica desde la firma del mismo y por dos años más; y desde la firma del acuerdo hasta una fecha determinada (p.e. 2015). En este último caso, es factible que los predios restituidos

después de la fecha límite no sean beneficiarias del programa; tal es el caso de los municipios Montebello (Antioquia), Pasto (Nariño) y Cúcuta (Norte de Santander).

Tabla 6.1-9 Temporalidad Exoneración

TIEMPO DE EXONERACIÓN	Cantidad de Acuerdos	%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 1 año.	3	4%
A partir de la fecha de la restitución material del predio por un término de 2 años.	8	11%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 2 años.	50	69%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 3 años.	1	1%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 5 años.	1	1%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término no mayor a 10 años.	1	1%
A partir de la restitución jurídica del predio y hasta el 31 de diciembre de 2015.	1	1%
Desde la entrada en vigencia del acuerdo por un término de 2 años.	1	1%
N/A	5	7%
Por el término de 2 años contados a partir de la fecha de publicación y sanción del acuerdo.	1	1%
Total general	72	100%

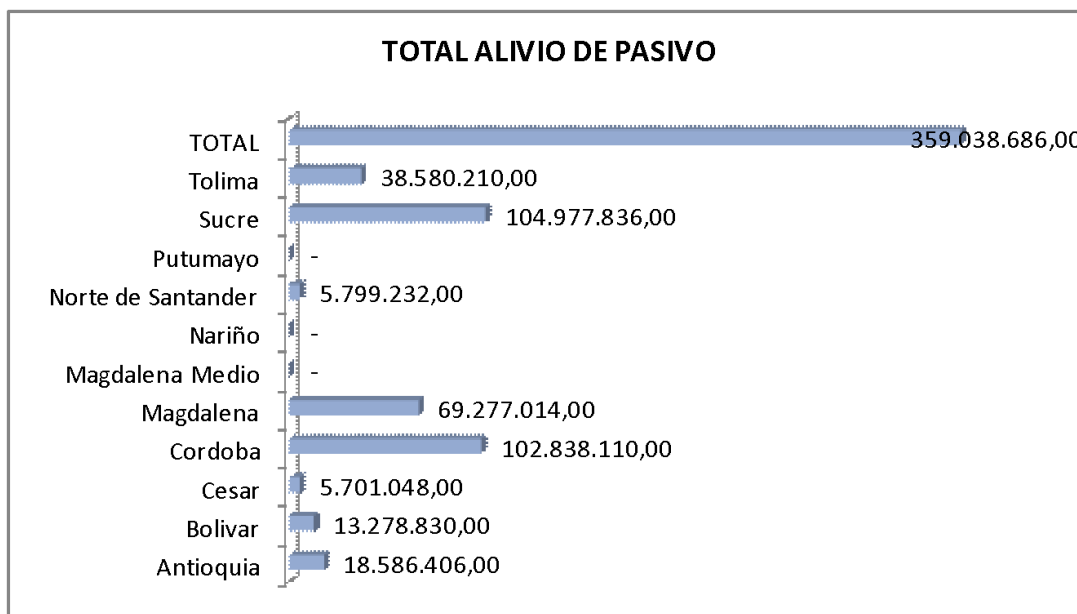
Ahora bien, en la medida en que existe cierta diferencia en tiempos entre la entrega jurídica y la material de los predios restituidos, se observa que en los ET de Apartadó, El Copey, San Diego, Coloso, Morroa, San Onofre y Ovejas, ésta diferencia de tiempo no se encuentra cubierta.

La CGR ve avances adicionales que vale la pena resaltar, como lo es la firma de acuerdos de alivio de pasivos, en municipios que aún no han sido microfocalizados (esto a la fecha de entrega de esta información).

Al respecto de las 278 órdenes ejecutadas, estas responden a un beneficio para las víctimas de \$359 millones, discriminados así: \$273.7 millones en cartera vencida, de la cual el 5%

corresponde a deudas refinanciadas, y el restante 95% a deudas condonadas; y, \$85.2 millones en cartera futura exonerada. (Gráfico No. 6.1 -3)

Gráfico No. 6.1 -3: Monto de los valores aliviados en la línea predial por dirección territorial



Línea Servicios Públicos

Analizando la información entregada por la URT y teniendo presente que la mayoría de las sentencias (390 órdenes) obliga el alivio de pasivos en la línea de los servicios públicos, por este rubro tan solo se alcanza cerca de \$ 3´491.470 a favor de los prestadores del servicio de energía eléctrica; cantidad mínima, consecuencia de que la mayoría de predios objeto de restitución, no contaban con servicios públicos al momento del despojo²¹⁸.

Línea Financiera

²¹⁸ Estado de las órdenes:

- ²¹⁸**No aplica**: existe orden, pero no es posible su cumplimiento. Por ejemplo la orden es de servicio público domiciliario y en el predio no se prestaba ningún servicio.
- ²¹⁸**Sin deuda** existiendo orden y una vez desplegada la diligencia por parte del Fondo, se verificó la inexistencia de la deuda.
- ²¹⁸**En Proceso** significa que existiendo orden el Fondo se encuentra aplicando el procedimiento para dar cumplimiento a la misma cuando ya se verificó de forma previa su existencia.
- ²¹⁸**Cumplida** significa que existiendo orden y cotejada la existencia de la deuda, se realizó con éxito todo el procedimiento para su alivio.

De las 338 órdenes emitidas para el alivio de pasivos financieros, se tiene que 246 de ellas no presentan deudas. Hasta la fecha, no se han girado recursos por este concepto, pero hay en proceso la verificación de deudas en 92 casos.

Compensaciones

A corte de Febrero de 2014 se han entregado 5 predios en compensación con equivalencia medioambiental, ubicados en los departamentos del Cesar y Valle del Cauca. El tiempo promedio usado para la realización de la compensación en estos 5 casos, fue de 7 meses en promedio, desde la fecha del fallo hasta la entrega del predio. Dichos predios provienen de la Dirección Nacional de Estupefacientes y el traslado de estos bienes al Fondo fue de 5 meses en promedio, calculado desde la fecha del fallo hasta la de recibo.

Por otra parte, los predios compensados en efectivo fueron 4, que suman \$463'349.700. Resulta importante señalar que la URT tiene esta opción como la última alternativa, luego de ofrecer diferentes predios a las víctimas.

Así mismo, son 2 las compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa ordenadas a partir de sentencias. Hasta la fecha de corte, la orden ejecutoriada por parte del Fondo ascendió a \$ 4'909.228.

De igual forma, en los casos que se encuentran en proceso, hay 11 beneficiarios para ser objeto de la opción de compensación medio ambiental. Para ello, la Unidad visitó 14 predios administrados por la DNE para analizar si se pueden tener o no como opción.

Adicionalmente, el Fondo adelantó la caracterización de 20 predios origen (imposibles de restituir) en sus aspectos medio-ambientales y socio-económicos, para efectos de conocer sus propiedades y así poder realizar la búsqueda de predios para compensarlos.

Para la consecución de predios, el Fondo adelantó la gestión pertinente para la firma del Decreto 0698 de 2013, el cual reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la URT por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes.

6.4 Retos para el proceso

A continuación y bajo este contexto, se presentan los principales retos que, se considera, enfrenta el Estado colombiano para sacar adelante de la mejor manera la política de restitución de tierras:

- El proceso de restitución sin duda modifica la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia. Por ello, cada uno de los pasos adoptados para llevarlo a cabo, dentro de

una compleja e histórica informalidad de la propiedad rural y en medio del conflicto, requiere no solo de la rigurosidad, articulación y complementariedad de las instituciones sino de un análisis constante y profundo de los problemas ya identificados para buscar soluciones, que podrán ser de carácter normativo o de política pública, con el fin de garantizar el restablecimiento pleno de los derechos a las víctimas y minimizar la repetición o exacerbación de los conflictos locales por la propiedad.

- Es preciso optimizar y mejorar los recursos técnicos, operativos y económicos que se disponen para los procesos de actualización catastral y de individualización con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos normativos, en un proceso eficiente y eficaz de restitución de tierras.
- Establecer condiciones de seguridad favorables es un componente clave en la implementación de la ley 1448, y el avance de la política de restitución de tierras. En este sentido es importante considerar que quizás la mayor dificultad es ejecutar la política en un contexto de conflicto armado continuo; este conflicto no solamente ha reconfigurado la propiedad de la tierra basada en el despojo y abandono sino que ha resquebrajado la confianza en la institucionalidad territorial, especialmente la fuerza pública y las autoridades departamentales y municipales; como lo percibe el sector defensa es necesario avanzar sobre una seguridad integral, basada en la presencia de las instituciones del orden nacional y local, especificar y proteger a los líderes de las víctimas reclamantes de tierras, contribuir a la verdad y justicia pilar de la ley 1448 identificando a quienes amenazan y atentan contra los solicitantes de restitución, proyectando la restitución como una vía en lucha contra la impunidad. La seguridad es un tema que se relaciona directamente con la prevención y protección de los territorios despojados y el desplazamiento de campesinos sin una prevención del despojo y desplazamiento en el futuro, los esfuerzos de formalización y restitución se quedarán en vano mientras se siga manifestando estos efectos del conflicto del país. Un país seguro es un país sin miedo y con confianza en las políticas públicas y las instituciones que representan el Estado en el territorio, y que proponen la transformación social necesaria para la efectividad de la restitución con vocación transformadora
- Si bien es cierto que la Ley 1448 de 2011, en su artículo 112, insta para que los recursos del Fondo de la Unidad, sean administrados por una Fiducia Comercial de Administración, pero, que como ya se indicó en el informe, ante la realidad de los pocos recursos transferidos y actividades desplegadas, se hace necesario hacer un llamado de atención a los encargados no solo de legislar sino de adoptar y propender por el establecimiento de políticas públicas en materia de restitución de tierras o pro víctima, con el fin de que se analice la viabilidad de continuar con la exigencia de la contratación de una Sociedad Fiduciaria, cuyas actividades pueden ser asumidas por el Fondo. Al Respecto basta recordar que antes de realizar la contratación de la Fiduprevisora, fue la Unidad de Restitución, a través del Fondo la encargada de realizar las labores propias

de la Fiducia, ante lo cual, es obvio que se debe provisionar de los insumos o elementos requerimientos para la adecuada administración de los recursos del Fondo.

6.2 Restitución de vivienda

La Política pública de vivienda dirigida a la población víctima²¹⁹

En esta sección del Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, se presentan los resultados obtenidos en el seguimiento a aspectos, entidades, periodos de ejecución, programas y proyectos representativos en las instituciones a cargo de la orientación y ejecución de la política pública de Vivienda dirigida a la Población Víctima, tanto en el ámbito rural como urbano, durante el periodo 2012-2013.

A través de visitas de campo, se analizaron documentalmente y en terreno 73 proyectos a lo largo de 7 departamentos: Antioquia, Cesar, Magdalena, Valle, Arauca, Meta y Norte de Santander, cuya relación hace parte de los anexos.

Como resultado de dicho proceso de seguimiento, se encontró que la política pública de vivienda urbana y rural, dirigida para la población víctima, llevada a cabo en periodos y esquemas anteriores al año 2012, NO CUMPLIÓ con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos, por cuanto no garantizó el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población objeto. Un gran número de proyectos se declararon en incumplimiento o siniestrados y, aún hoy, muchas familias beneficiarias peregrinan con su carta de asignación buscando hacer efectivo un subsidio de vivienda concedido 10 años atrás.

Con los ajustes a la política pública suscitados a partir del 2012, a través de los mecanismos de aplicación de la misma, tanto en lo urbano como en lo rural, se pudo establecer un CUMPLIMIENTO PARCIAL de los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos, así como el goce efectivo del derecho a la vivienda digna.

Lo anterior, debido a que en la política pública de vivienda para población víctima todavía falta incrementar, aún más, la coordinación nación–territorio para el éxito de los proyectos en los que participen la nación y los entes territoriales, y de esta manera se fortalezcan los municipios y departamentos. Asimismo se hace necesaria la coordinación nación–nación, con el fin de lograr mayor impacto y cobertura, como también el reconocimiento de las particularidades de la población víctima, sobre todo en los procesos de restitución, retorno y reubicación.

²¹⁹ Información extraída de La actuación especial de la Contraloría General de la República a la política pública de vivienda para la población víctima.

Falta mucho desarrollo respecto a la geografía social, entendida ésta como el proceso de construcción social dentro de un territorio cuando se reúnen o ubican asentamientos de población diversa y de distintos orígenes y culturas. De la misma manera, se requiere impulsar la construcción de nuevos tejidos sociales y proyectos de vida mediante fuertes procesos de acompañamiento psicosocial. Asimismo, se encuentra necesario lograr sinergias y consistencia entre políticas sectoriales, en cuanto al suministro de dotaciones, servicios y programas sociales de bienestar y formación, que hagan exitosos los proyectos de vivienda, junto con otros que garanticen la real estabilización socioeconómica.

Por la especial protección de la población víctima, se puede anotar que, si bien se han ajustado los esquemas de aplicación de la política, tanto en vivienda urbana como rural, no se han logrado solucionar, por parte de las instituciones, los problemas existentes de esquemas anteriores. Esto ha hecho que muchos hogares beneficiarios de subsidios no hayan podido obtener el goce efectivo del derecho a la vivienda, ya que pese a tener subsidio asignado o estar calificados, los proyectos nunca se terminaron o realizaron.

6.2.1 Financiación y estructuración de la política pública de vivienda para la población víctima

Conpes 3712 de 2011: plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011

El objetivo principal del documento Conpes 3712 es garantizar los recursos necesarios para la implementación de la Ley 1448 de 2011 en sus diez años de aplicación, para lo cual se hizo una valoración del costo de las diferentes medidas incluidas en la ley, entre ellas la de la política de vivienda dirigida a la población desplazada.

Para lo anterior, se emplearon los datos del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV), y se tuvo en cuenta lo establecido en los decretos 951 de 2001, 1290 de 2008 y 4911 de 2009. A partir de dicho análisis se encontró como estimativo, para el periodo 2012 – 2021, el valor de \$6,9 billones, distribuidos anualmente como lo muestra la tabla 6.2 -1, destinados al proceso de indemnización administrativa dirigido a población víctima del conflicto, a través del Subsidio Familiar de Vivienda, tanto para vivienda rural como urbana.

Tabla 6.2 -1: Gastos Anuales Estimados para SFV Población Víctima 2012 – 2021

(\$ Miles de Millones)										
Medida/Componente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indemnización/SFV	425	600	600	756	756	756	756	756	756	756

Fuente: Conpes 3712 de 2011

Dentro del plan plurianual, para el periodo 2010 - 2014 (precios 2010), el Gobierno calculó que la inversión por diferentes fuentes, para la atención a población desplazada (APD), sería de \$7,95 billones, de los cuales el gobierno central aportaría \$5,02 billones, las entidades territoriales \$2.26 billones y el sector privado \$634 mil millones²²⁰.

**Tabla 6.2 - 2: Distribución Recursos Política de Vivienda Población Desplazada
2011 – 2014 de acuerdo al PND (millones de pesos)**

Sector/Programa	2011	2012	2013	2014
Vivienda Rural	32.000	32.960	33.949	34.967
Vivienda Urbana	402.000	400.000	400.000	400.000
Total	434.000	432.960	433.949	434.967

Fuente: "Recursos para la Población Desplazada 2011 – 2014" DNP 2010

El presupuesto proyectado para el periodo 2010–2014 del Plan Nacional de Desarrollo (plan plurianual) contempla en 2011 una asignación de \$434.000 millones, destinado para vivienda rural y urbana. Para el periodo 2012 – 2014, se proyectó una asignación anual de \$400 mil millones para vivienda urbana; y en vivienda rural se previeron incrementos anuales del 3%, de la asignación presupuestal inicial (\$32.000 millones). Así lo muestra la tabla 6.2 -2.

Conpes 3726 de 2012 - Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

En este documento, el tema de vivienda se orienta principalmente a la adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada, focalizada principalmente para víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con la oferta de los ministerios de vivienda y de agricultura, para vivienda urbana y rural, respectivamente.

El Conpes fija las metas a cumplir durante el periodo que rige la Ley 1448 de 2011, que en vivienda para población víctima fueron las siguientes:

²²⁰ PND 2010 – 2014 capítulo 9 plan plurianual de inversiones Tabla IX 2. Plan Plurianual de Inversiones, 2011- 2014 (Millones de pesos de 2010).

Tabla 6.2 - 3: Indicadores de Vivienda a población víctima CONPES 3726 (2012 – 2021)

Medida	Indicador	Fórmula de Cálculo	Fuente de Información	Línea Base	META		
					2012	2013	2021
Reparación Ruta – Vivienda Urbana	Hogares Indemnizados Con SFV Asignado	Nº de Hogares víctimas indemnizados con SFV asignados	MVCT	118.803	142.663	166.523	407.437
	Hogares que cuentan con certificado de Habitabilidad	Nº de Certificados de Habitabilidad vinculados a víctimas indemnizadas con SFV	MVCT	43.858	43.858	67.718	308.632
Reparación Ruta – Vivienda Rural	Hogares con solución de vivienda Rural	Soluciones de vivienda para población desplazada	MADR	2.581	5.250	8.379	45.081

Fuente: Conpes 3726 de 2011 pág. 43

La tabla 6.2 -3 toma como año base el 2011 (118.803 SFVU asignados) y muestra un incremento acumulado en los programas de vivienda año a año, en donde se establece como meta asignar 288.634 subsidios familiares de vivienda durante el periodo. Para el caso de vivienda rural, el indicador lo expresa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como hogares con solución de vivienda rural, cuya meta será un total de 45.081 en 2021.

Entre vivienda urbana y rural para la población víctima, la meta para los diez (10) años es entregar 307.274 soluciones.

6.2.1.1 Comportamiento de presupuestos asignados a programas de vivienda para población víctima

Las asignaciones presupuestales para vivienda dirigida a población víctima, han presentado incrementos en las dos últimas vigencias (2012-2013), tanto en vivienda rural como urbana. En vivienda rural, entre los años 2011 y 2012, pasó de \$32 mil millones a \$38 mil millones, es decir, un incremento del 18,8%. Y en 2013 fue del 110.5%, al llegar a una inversión de \$80 mil millones. En vivienda urbana se presentó un descenso del 5.1%, entre los años 2011 y 2012, al pasar de \$421.541 millones a 400.000 millones, pero en 2013 el incremento fue del 125%, al llegar la asignación a \$500.000 millones.

Tabla 6.2 - 4: Asignación y Ejecución Presupuestal en Programas de Vivienda Atención a Población Víctima 2011 – 2013

PROYECTOS	Ficha BPIN	2011		2012		2013	
		Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución
MADR - Subsidio de Vivienda Rural por Intermedio del Banco Agrario -APD	1024002050000	\$ 32.000	\$ 32.000	\$ 38.000	\$ 38.000	\$ 80.000	\$ 80.000
MAVDT - Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada -APD- FONVIVIENDA	1150021230000	\$ 421.541	\$ 421.058	\$ 400.000	\$ 399.958	\$ 500.000	\$ 498.508
MAVDT - Subsidio Familiar de Vivienda en Especie	35000010000					\$ 594.300	\$ 594.167
Total		\$ 453.541	\$ 453.058	\$ 438.000	\$ 437.958	\$ 1.174.300	\$ 1.172.675

Fuente: SIIF – DNP fichas BPIN a diciembre de 2013

La ejecución presupuestal, de acuerdo con la tabla 6.2 -4, muestra que los recursos se emplearon en un 100% o muy cercanos a este porcentaje. Esta ejecución nominal no implica que la ejecución se haya materializado en proyectos de vivienda durante el periodo, si no que los recursos pasaron de los ministerios a las entidades otorgantes o administradoras de dichos recursos: Fonvivienda, en el caso de vivienda urbana, y al Banco Agrario de Colombia (Gerencia de Vivienda) en el caso de vivienda rural.

En el programa de vivienda gratuita del Gobierno nacional, que inició en 2012, se asignaron \$594 mil millones en el año 2013, cuyos recursos son administrados por Fonvivienda para ser dirigidos a las poblaciones priorizadas, entre ellas la población víctima.

En las vigencias 2012 y 2013 la ejecución presupuestal presentada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en el programa de Subsidios Familiares de Vivienda para población desplazada —al transferir los recursos al Fondo Nacional de Vivienda— es del 99.99%, y en el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, es del 99.98%; en la tabla 6.2 -5 se muestra la asignación frente a la ejecución.

Tabla 6.2 -5: Ejecución Presupuestal Programas de vivienda años 2012 - 2013

AÑO	RUBRO PRESUPUESTAL	NOMBRE	ASIGNACION	EJECUCIÓN
2012	620-1402-4-11	SFV para Población Desplazada	\$ 400.000.000.000	\$ 399.958.026.377
2013	620-1402-4-11	SFV para Población Desplazada	\$ 500.000.000.000	\$ 499.953.756.600
2013		Subsidio Familiar de Vivienda en Especie SFVE	\$ 594.300.000.000	\$ 594.167.000.000

Fuente: MVCT oficio 2014EE0012110 21/02/2014

6.2.2 Cambios de esquema y actualización de la política pública de vivienda a población víctima

Ante los altos índices de incumplimientos y siniestros en los proyectos presentados, tanto en los proyectos de vivienda urbana como en vivienda rural, en el año 2012 se introducen cambios profundos en los esquemas de asignación, selección y ejecución de los proyectos de vivienda. Se abandonan los esquemas antiguos y se plantean unos nuevos, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia de la política, especialmente orientada a entregar a la población beneficiaria una vivienda digna.

Para ello, el Gobierno nacional lanzó el programa de vivienda urbana de 100 mil viviendas gratuitas, cuyo esquema de administración de recursos y ejecución de proyectos se hace través de una fiducia. Y en vivienda rural, el esquema de ejecución de proyectos a través de gerencias integrales.

6.2.2.1 Nuevo esquema para vivienda urbana

El Gobierno nacional expidió la Ley 1537 de 2012 que introduce cambios en el proceso de implementación de la política, principalmente en los esquemas de postulación, asignación, selección de operadores y constructores, con lo cual se introducen diferencias con los esquemas que se establecían en el Decreto 4911 de 2009. Una de las novedades radica en que el oferente (ente territorial) no es quien contrata al constructor, sino que limita su función a la formulación, diseño y presentación de los proyectos.

Otro cambio que introduce la ley, tal vez el más sustancial, es que se pasa de un subsidio con contrapartidas por parte de las entidades territoriales y, en algunos casos, del beneficiario, para lograr el cierre financiero de los proyectos de vivienda, a un subsidio en especie en el que se entrega a los beneficiarios una unidad de vivienda sin contrapartidas.

La Ley 1537 de 2012 entregó a Fonvivienda la facultad de constituir patrimonios autónomos²²¹ para la administración de los recursos del programa, con el fin de garantizar una ejecución ordenada y controlada de los mismos. Por lo anterior, Fonvivienda suscribe el contrato de fiducia mercantil No. 302, del 6 de julio de 2012, con Fiduciaria Bogotá S.A, “por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTROS BIENES, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario, esta fiducia se denomina Patrimonio Autónomo Matriz”.

Bajo la operación fiduciaria se manejan tres esquemas de proyectos de vivienda:

- i) Adquisición de Viviendas de Interés Prioritario que se desarrollen en proyectos privados.
- ii) Selección de constructores para el diseño y/o construcción de proyectos en lotes aportados por las entidades territoriales.
- iii) Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas.

Se consideran potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos²²²:

- i) Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.
- ii) Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBÉN III o el que haga sus veces.
- iii) Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o la que haga sus veces

Se establece que el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, sea la entidad encargada de realizar la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE de acuerdo con los porcentajes de composición poblacional del proyecto, y a partir de los criterios de priorización²²³ para población desplazada (hoy víctima), hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o población localizada en zonas de alto riesgo y Hogares de la Red Unidos.

La Convocatoria la lleva a cabo Fonvivienda²²⁴, mediante acto administrativo dirigido a los hogares potencialmente beneficiarios, de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS para su postulación ante el Fonvivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas.

²²¹ Artículo 6° ley 1537 de 2012

²²² Artículo 6° Decreto 1921 de 2012 Presidencia de la República

²²³ Artículo 7° del Decreto 1921 de 2012

²²⁴ Artículo 10° decreto 1921 de 2012

La postulación la realizan los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS, mediante suministro de la información de postulación al operador designado y la documentación requerida²²⁵. El DPS definió el mecanismo para realizar el sorteo²²⁶, mediante el cual establece los testigos y el procedimiento del mismo.

La meta del programa de vivienda gratuita es la de otorgar 100 mil soluciones de vivienda dentro de las vigencias 2012 a 2015. La ejecución de los proyectos de vivienda se realiza, a través de Fidubogotá, con un costo de \$3.32 billones que comprende recursos de 2012 a 2014, con lo cual se gestionará alrededor de 75 mil soluciones de vivienda de interés prioritario (VIP). Las vigencias futuras aprobadas por el Confis cuentan con recursos por \$2.47 billones, para las vigencias 2013 y 2014, de las cuales \$ 1 billón corresponden para la población víctima. En la tabla 6.2 -6 se presenta la distribución de dichos recursos.

Tabla 6.2-6: Vigencias Futuras (\$Millones)

PROYECTOS	Recursos	2013	2014
Subsidio Familiar de Vivienda	Nación	\$ 592.300	\$ 782.300
Subsidio Familiar de Vivienda a PD	Nación	\$ 500.000	\$ 500.000
SFV Población Afectada por Ola Invernal	Nación	\$ 50.000	\$ 50.000
Total		\$ 1.142.300	\$ 1.332.300

Fuente: Conpes 3740 de 2013

Como se observa, los recursos destinados a vivienda gratuita provienen de las bolsas de programas ya establecidos por el Ministerio, como son los de Bolsa de Desplazados, Ola Invernal y otras bolsas. Las metas que se establecen para los cuatro años, para todas las bolsas, se registran en la tabla 6.2 -7.

Tabla 6.2 -7: Metas Vivienda Gratuita (Millones)

	2012	2013	2014	2015
Nº Viviendas Entregadas	12.000	35.000	28.000	25.000
Valor Promedio de la Vivienda	\$ 40	\$ 41	\$ 43	\$ 45
Valor Total de la Viviendas	\$ 476.028	\$ 1.441.275	\$ 1.201.637	\$ 1.115.806

Fuente: Conpes 3740 de 2013

²²⁵ Artículo 11 del Decreto 1921 de 2102

²²⁶ Resolución 010 de 2013 DPS

Ejecución presupuestal en Fonvivienda

La ejecución del gasto transferido por el Ministerio de Vivienda a Fonvivienda, se divide en dos. Primero en los costos asociados a administración y asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda y, segundo, en la asignación de los Subsidios.

Tabla 6.2-8: Costos asociados a los programas de vivienda 2012 - 2013

ACTIVIDAD	COSTO (\$Millones)	
	2012	2013
1. Operación del Subsidio de la entidad a través de la entidad operadora del SFV/CAVIS UT	16.000,00	4.000,00
2. Supervisión de los proyectos a través de la entidad supervisora de proyectos VIS/FONADE	6.771,79	3.183,24
3. Auditoria de los procesos a través de la entidad auditora del programa	100,00	181,81
4. Publicación en el diario oficial de resoluciones de asignación de SFV	25,00	25,00
5. envió de notificaciones de resultados de las asignaciones del SFV / ADPOSTAL	281,99	189,28
6. Costos Contrato 302 con Fidubogotá	749,42	48.106,25
TOTAL	23.928,20	55.685,58

Fuente: MVCT oficio 2014EE0012110 21/02/2014 y 2014EE0041505

La asignación de recursos para SFV debe regionalizarse, es decir, deben distribuirse por departamento de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio²²⁷. Es así como en 2012 se asignaron recursos por \$23.338 millones de la Bolsa de Población Desplazada y se asignaron 1.456 SFV

En la ejecución definitiva de los recursos y su asignación a nivel territorial, se observan cambios sustanciales; en los de la bolsa a población desplazada, la asignación de SFV para el año 2012 fue de 67 SFV y, en 2013, fue de 33. La razón de estos cambios en la asignación de recursos se debió a que en el año 2012 se trasladaron de la Bolsa de Población Desplazada al Patrimonio Autónomo Matriz (PAM), administrado por Fidubogotá, \$369.376 millones al programa de Vivienda Gratuita.

²²⁷ Artículo 11 decreto 2190 de 2009 del MAVDT

En 2013, se asignaron y ejecutaron recursos por \$ 769.264 millones, con 20.029 SFV, en vivienda gratuita, como lo muestra la tabla 6.2 -9.

Tabla 6.2-9: Ejecución presupuestal por programa de vivienda vigencias 2012 – 2013 (\$ miles)

DEPARTAMENTO	BOLSA DESPLAZADOS				VIVIENDA GRATUITA	
	2012		2013		2013	
	Nº SFV	VALOR SFV	Nº SFV	VALOR SFV	Nº SFV	VALOR SFV
ANTIOQUIA	14	234.912	5	78.821	436	9.421.257
ATLANTICO	1	17.001	2	35.370	1788	72.688.861
ARAUCA		0	1	10.316		-
BOGOTA D. C.	13	217.911	7	111.956	76	2.018.595
BOLIVAR	3	51.003		0	716	28.072.548
BOYACA		0		0	51	1.893.771
CALDAS		0		0	239	9.561.083
CAQUETA	3	42.368	3	46.350		-
CAUCA		0		0	1.179	47.739.479
CESAR	1	15.450	1	17.685	1.189	39.460.029
CHOCO		0		0	111	4.842.153
CORDOBA	1	17.001	1	9.801	1.284	52.146.137
CUNDINAMARCA	1	17.001	1	17.685	1240	46.379.090
HUILA	3	47.901	1	15.450		-
LA GUAJIRA		0		0	591	24.064.766
MAGDALENA	2	28.331	1	17.685	2.028	80.023.995
META	2	32.451	1	17.685	118	4.294.488
NARIÑO	1	15.450	2	30.108	1.025	41.902.724
N. SANTANDER	1	17.001	1	15.450	1.781	70.744.653
PUTUMAYO	2	34.002		0		-
QUINDIO	2	34.002	1	9.108	202	8.011.769
RISARALDA	3	39.740		0	745	29.442.881
SANTANDER	4	53.906	3	53.055		-
SUCRE		0	1	17.685	2.072	83.960.503
TOLIMA	5	81.903	1	17.685	174	7.030.290
VALLE	5	80.352		0	2.984	105.565.285
TOTAL	67	1.077.686	33	521.895	20.029	769.264.358

Fuente: Construcción CGR basada en datos oficiales entregados por Fonvivienda.

Cabe mencionar que las personas a las que se les haya entregado Subsidio Familiar de Vivienda antes de la implementación a la Ley 1537 de 2012, y no han aplicado o cobrado el subsidio, pueden postularse a los Subsidios Familiares de Vivienda en Especie, con la condición de aportar el primer subsidio al Patrimonio Autónomo Matriz (PAM) para acceder a los proyectos de vivienda nueva que se desarrollen en el marco de vivienda gratuita. El

beneficiario debe autorizar a Fonvivienda la movilización del recurso de la CAP al PAM, y Fonvivienda lo hará efectivo sólo en el caso en que el postulante sea seleccionado como beneficiario²²⁸.

En la tabla 6.2 -10 se muestra la evolución en el cumplimiento de metas de viviendas gratuitas, que han sido entregadas de manera efectiva a la población víctima, según información entregada por Fonvivienda, a junio 26 de 2014.

Tabla 6.2 - 10: Vivienda gratuita entregada para la población víctima

Corte a 31 de diciembre 2013			Corte a 30 de abril de 2014			Corte a 26 de junio de 2014		
Viviendas terminadas total	Entregadas a Población Víctima	%	Viviendas terminadas total	Entregadas a Población Víctima	%	Viviendas terminadas total	Entregadas a Población Víctima	%
20.029	7.929	40	20.707	15.013	73	26.563	18.266	68,8

Fuente: Fonvivienda Anexo Oficio No 2014EE0052180

Estado de las convocatorias 2004 y 2007

En los años 2004 y 2007 se realizaron sendas convocatorias por parte de Fonvivienda para aplicar a los SFV a población desplazada. De estas convocatorias se asignaron SFV y otra parte de los postulantes quedaron como calificados, lo cual significa que cumplieron con los requisitos exigidos para aspirar al subsidio, pero que por motivos presupuestales no accedieron.

Según la tabla 6.2 -11, a 2013, el estado de las convocatorias de 2004 y 2007, muestra que de 72.407 familias que estaban calificadas, quedan 52.274; y de 110.691 familias a las que se les asignó SFV, aún quedan 31.604. El estado de estos últimos beneficiarios refleja que 2.752 han aplicado los subsidios a la adquisición de vivienda, por un valor de \$36.723 millones, pero que no se ha legalizado su tenencia. Por otro lado, 28.805 beneficiarios no han aplicado o no han movilizad subsidio a la adquisición de vivienda, de las cuentas de ahorro programado (CAP) en las cuales se mantienen recursos por \$413.652 millones.

²²⁸Artículo 25 Decreto 1921 de 2012 Presidencia de la República

Tabla 6.2 -11: Estado de las Convocatorias 2004 y 2007 en el año 2013

Estado	Convocatorias 2004 y 2007	Estado a 2013	VALOR ASIGNADO \$ Millones
Calificados	72.407	52.274	
Asignados	110.691	31.604	451.090,2
Sin movilizar		28.805	413.652,4
Sin legalizar		2.752	36.723,3
Sin Cobro		47	669,7

Fuente: MVCT oficio2014EE0041505

Estado Actual de los Proyectos de vivienda urbana para la población Víctima

En la tabla 6.2 -11 se presenta el estado de los proyectos correspondientes a los programas de vivienda para población desplazada (antiguo esquema) y de vivienda gratuita, en los años 2012 y 2013, muestra la siguiente situación:

- Para los proyectos que se iniciaron antes de la vigencia 2012, se encuentran en ejecución 2.372 soluciones de vivienda, algunas de las cuales pertenecen a proyectos que tienen atrasos superiores a los tres (3) años.
- Con declaratoria de incumplimiento se encuentran 1.264 soluciones de vivienda, muchas de las cuales tienen a atrasos que alcanzan los nueve (9) años.
- 127 soluciones de vivienda que no han iniciado.
- 1747 viviendas entregadas y legalizadas.

Para los proyectos que iniciaron del programa de la bolsa para población desplazada, en el año 2012, el nivel de asignación ha sido muy bajo, ya que en dicho año se asignaron 67 SFV de los cuales están en ejecución 34 y se entregaron 33 soluciones de vivienda; en 2013 se asignaron 33 SFV y en la vigencia se entregaron seis soluciones de vivienda.

Del programa de vivienda gratuita, si bien no se presentaron avances en la vigencia 2012, cabe anotar que si se inició la apropiación de recursos, la firma del contrato con el Patrimonio Autónomo y la selección de proyectos. En la vigencia 2013 se asignaron 20.029 SFV, de los cuales se encuentran en ejecución 12.100 soluciones de vivienda, y terminadas 7.929 viviendas, a diciembre de 2013. Así se aprecia en la tabla 6.2 -12.

Tabla 6.2-12: Estado de los programas de vivienda de las vigencias 2012 y 2013

PROGRAMA	ESTADO	2012		2013	
		Nº SFV	VR SFV (\$ Millones)	Nº VIVIENDAS ENTREGADAS	VR ASIGNACIÓN SFV \$ Millones
BOLSA DESPLAZADOS VIGENCIA ANTERIORES A 2012	EN EJECUCION		-	2.372	31.106
	INCUMPLIMIENTO		-	1.264	12.432
	NO INICIADO		-	127	1.754
	TERMINADOS	842	-	905	65.791
BOLSA DESPLAZADOS	EN EJECUCION	34	564	27	432
	TERMINADOS	33	514	6	90
VIVIENDA GRATUITA	EN EJECUCION		-	12.100	444.802
	TERMINADOS		-	7.929	324.462
TOTAL ESTADO	EN EJECUCION	34	564	14.499	476.341
	INCUMPLIMIENTO	0	-	1.264	12.432
	NO INICIADO	0	-	127	1.754
	TERMINADOS	875	514	8.840	390.342

Resultados Vivienda Urbana Ministerio - Fonvivienda

El cumplimiento de las metas del programa de vivienda a población desplazada del Plan Nacional de Desarrollo (PND2010–2014) por parte del Ministerio y Fonvivienda, se analiza desde el punto de vista de los recursos presupuestados y las metas establecidas.

Respecto de los recursos, la tabla 6.2 -13 permite ver que la asignación supera lo presupuestado en el PND. Se han asignado en el año 2013 \$1.094.121 millones, de los cuales \$500 mil millones fueron para población desplazada y \$594.121 para Vivienda Gratuita.

**Tabla 6.2 - 13: PND 2010 – 2014 y Ejecución Presupuestal Fonvivienda
2011 – 2013 (\$ Millones)**

Sector/Programa	2011	2012	2013
PND 2010 - 2014	\$ 402.000	\$ 400.000	\$ 400.000
EJECUCIÓN	\$ 421.059	\$ 399.958	\$ 1.094.121

El cumplimiento de las metas de vivienda urbana a población desplazada, con respecto a PND 2010–2014, muestra que los avances en los tres primeros años son muy bajos, ya que se estableció una meta de 71.249 SFV para los cuatro años, y los subsidios otorgados a diciembre de 2013 fueron de 33.397 SFV, es decir el 46.9%.

Con respecto al cumplimiento del Conpes 3726 de 2012, que se planteó una meta de 47.720 SFV asignados, el acumulado de 2012 a 2013 presenta un avance del 70%. Y en cuanto a las 23.860 viviendas entregadas y certificadas que se tenía como meta, el avance solo llegó al 60.1% (14.350). Tal situación se puede observar en la tabla 6.2 -14

**Tabla 6.2 -14: Metas y Resultados del PND 2010 – 2014 y del Conpes 3726
Vivienda Urbana 2011 – 2013**

SFV Asignados	33.397
Meta PND	71.249
Avance	46,90%
Metas CONPES 3726	
Hogares Con SFV 2012 - 2103	47.720
Resultados Fonvivienda	33.397
Avance	70,00%
Hogares con ertificado de habitabilidad 2012 - 2013	23.860
Resultados Fonvivienda	14.350
Avance	60,10%

Fuente: Datos del MVCT-Fonvivienda Cálculos CGR

6.2.2.2 Nuevo esquema de vivienda rural

Con la expedición y aplicación del decreto 900 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural —en el que se modifica el decreto 1160 de 2010—, se establecieron cambios en el esquema anterior, principalmente, en las funciones del oferente y en quién ejecutaría y administraría los proyectos de vivienda. El nuevo esquema que empezó a funcionar desde el año 2012 creó el Comité de Validación, como una nueva instancia de control, integrado por el Banco Agrario, la Gerencia Integral y la Entidad Oferente.

Las modalidades de subsidio de Mejoramiento y Saneamiento Básico (modalidad A) y Construcción de Vivienda Nueva (modalidad B) se mantienen.

El esquema presenta dos posibles accesos, uno mediante convocatoria y otro a través de una postulación permanente. Esta última “Es la modalidad a la cual pueden recurrir las entidades oferentes solo en función de la atención de la población en condición de desplazamiento, sin que para el efecto deba recurrir a convocatoria pública alguna. Esta modalidad estará sujeta al agotamiento de recursos sobre el aforismo de primero en tiempo de presentación y radicación del proyecto primero en el derecho”²²⁹. (Subrayado propio)

²²⁹ Reglamento Operativo Gerencia de Vivienda SV-OT-001 Vs 9.0 pág. 28.

Fuentes y Distribución de los Recursos

En el presupuesto asignado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al programa de vivienda a población desplazada, en las vigencias 2012 y 2013, y el cual se transfiere a la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, se presentan cambios que cabe resaltar por dos aspectos que hacen variar el monto de los recursos a ejecutar:

En primera medida, el Banco Agrario firmó convenios interadministrativos con el Incoder, la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) para programas de vivienda relacionados con población víctima, cuyos objetos son:

- **INCODER:** Aunar esfuerzos entre el Banco Agrario de Colombia e Incoder, con el fin de coordinar y desarrollar actividades técnicas, humanas y administrativas, tendientes a llevar a cabo la ejecución del proyecto de viviendas nuevas o mejoramiento de viviendas, para atender a 1.478 familias, según información que remita Incoder. Plazo un (1) año. Asociado al Subsidio Integral de Tierras.
- **La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT).** Aunar esfuerzos entre el Banco Agrario de Colombia y la URT, con el fin de coordinar, cofinanciar y desarrollar todas las actividades económicas, técnicas, humanas y administrativas, tendientes a llevar a cabo la ejecución del proyecto de viviendas nuevas o mejoramiento, para atender a la población objeto de restitución de tierras y vulnerable en el área rural. Plazo un (1) año. Proyectos asociados a los fallos de restitución.
- **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).** Aunar esfuerzos entre el Banco Agrario de Colombia y la URT, con el fin de coordinar, cofinanciar y desarrollar todas las actividades económicas, técnicas, humanas y administrativas, tendientes a llevar a cabo la ejecución del proyecto de vivienda, para atender a la población víctima del desplazamiento forzado focalizada por la Unidad. Plazo un (1) año. Proyectos asociados a los fallos de restitución

En estos convenios, las entidades focalizan las poblaciones objetivo del programa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Banco Agrario, asigna los recursos.

El segundo aspecto que modifica el presupuesto inicial, tiene que ver con los rendimientos financieros que la entidad reinvierte en el programa de vivienda, provenientes de los portafolios de inversión que mantiene el Banco Agrario para administrar los recursos de vivienda rural destinados a los subsidios de vivienda.

En 2012 y 2013, en virtud de las adiciones por los convenios y los rendimientos financieros, la asignación presupuestal a programas de vivienda a población víctima pasó en el año 2012 de \$68.600 millones a \$77.496 millones, lo que representa un incremento del 13%.

Tabla 6.2-15: Asignación Presupuestal Inicial y Final a programas de Vivienda Rural a Población Víctima 2012 - 2013

VIGENCIA	INVERSION	PRESUPUESTO INICIAL	ASIGNACIÓN POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
2012	POBLACION DESPLAZADA	\$ 38.000	\$ 703	\$ 38.703
	PROYECTOS ESTRATEGICOS	\$ 30.600	0	\$ 38.793
	INCODER	\$ 15.300	\$ 7.225	\$ 22.525
	UNIDAD DE RESTITUCION DE TIERRAS	\$ 11.125	0	\$ 11.125
	UNIDAD DE VICTIMAS - UARIV	\$ 4.175	\$ 969	\$ 5.144
	TOTAL	\$ 68.600	0	\$ 77.496
2013	POBLACION DESPLAZADA	\$ 32.193	0	\$ 29.300
	PROYECTOS ESTRATEGICOS	\$ 47.807	0	\$ 49.900
	INCODER	\$ 16.523	0	\$ 16.633
	URT	\$ 14.657	0	\$ 16.633
	UARIV	\$ 16.627	0	\$ 16.633
	TOTAL	\$ 80.000	0	\$ 79.200

Fuente: Bancoagrario de Colombia Oficio G.V. 002080 del 18/03/2014 Y Informe de Gestión 2012 - 2013

En la vigencia 2013, la asignación presupuestal inicial se redujo de \$80 mil millones a \$79.200 millones (1%), debido principalmente a reasignaciones internas del presupuesto que significaron un recorte en el programa de la Bolsa de Desplazados en \$2.893 millones e incrementos en los proyectos estratégicos en \$2.093 millones. Sin embargo, la reasignación refleja una redistribución de recursos en los programas de vivienda y una reducción real de \$800 millones. La tabla 6.2 -15 permite advertir tal realidad.

Ejecución presupuestal en Vivienda de Interés Social Rural a población víctima

La ejecución presupuestal de los recursos de vivienda rural a población víctima tiene dos componentes. Primero los gastos de asociados a la administración y ejecución de los proyectos de vivienda, y segundo la asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda.

- 1. Gastos asociados.** En el nuevo esquema de postulación, asignación y ejecución de proyectos de vivienda rural, los gastos asociados hacen referencia principalmente a:

- Los gastos que por administración de recursos realiza el Banco Agrario de Colombia, con relación a la bolsa de desplazados y los proyectos estratégicos, y cuya suma asciende a un 3% de los recursos asignados, equivalentes a \$2.123 millones en 2012 y a \$2.170 millones en 2013.
- El pago a las gerencias Integrales, a través de las cuales se ejecutan los proyectos. Se les paga un porcentaje de 5% del total de los recursos (\$3.537 millones en 2012 y \$3.616 millones en 2013).
- Por la Evaluación, es decir por realizar de la viabilidad de los proyectos presentados por los oferentes, ya sea que lo realice un tercero o el Banco Agrario. Se aplica el 1.5% (\$1.062 millones en 2012 y \$1.085 millones en 2013).

De acuerdo con la tabla 6.2 -16, por gastos asociados a la ejecución de los recursos destinados a Vivienda de Interés Social Rural de población víctima, se aplica un porcentaje del 9.5% al presupuesto definitivo, que para 2012 fue de \$6,723 millones y en 2013 de \$6.871 millones, el cual es trasladado a la Gerencia de Vivienda del BAC.

Tabla 6.2 - 16: Gastos Asociados a Programas de Vivienda de Población Víctima 2012 - 2013 (\$ Millones)

AÑO	PROGRAMA	ADMON GERENCIAS INTEGRALES 5%	ADMON BAC - GV 3%	EVALUACIÓN 1.5%	TOTAL ADMON (9.5%)
2012	POBLACION DESPLAZADA	1.767	1.060	530	3.358
	PROYECTOS ESTRATEGICOS	1.771	1.063	531	3.366
	INCODER	1.029	617	309	1.954
	URT	508	305	152	965
	UARIV	235	141	70	446
	TOTAL	3.539	2.123	1.062	6.723
2013	POBLACION DESPLAZADA	1.338	803	401	2.542
	PROYECTOS ESTRATEGICOS	2.279	1.367	684	4.329
	INCODER	760	456	228	1.443
	URT	760	456	228	1.443
	UARIV	760	456	228	1.443
	TOTAL	3.616	2.170	1.085	6.871

Fuente: Bancoagrario de Colombia Oficio G.V. 002080 del 18/03/2014

2. Asignación de los SFVISR. Con la asignación de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural (SFVISR) se ejecuta la mayor parte de los recursos. El proceso consiste en la entrega de un SFVISR a cada beneficiario postulado y seleccionado en los diferentes programas de vivienda a población víctima, de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco.

En 2102, se asignaron 4.664 SFVISR para programas destinados a población víctima, por valor de \$70.785 millones, y en 2013 4.521 SFVISR, por un valor de \$71.947 millones. Al sumar las asignaciones de las dos vigencias, se observa que cuatro departamentos concentran el 51.6% del número de asignaciones de SFVISR: Antioquia, con el 26.9% (2.467), Bolívar con el 10.2% (938), La Guajira con el 8.7% (796) y Sucre el 5.9% (542).

Es también interesante observar que por programa destinado a población víctima, la asignación de SFVISR se distribuyó como lo indica la tabla 6.2 -17.

Tabla 6.2 -17: Asignación de SFVISR por programa 2012 - 2013 (\$ Millones)

PROGRAMA	2012		2013	
	N° SFV	VALOR SFV	N° SFV	VR SFV
DESPLAZADOS	2.311	35.357	1.750	27.843
INCODER	1.382	20.571	976	15.535
RESTITUCIÓN	664	10.160	841	13.386
VICTIMAS	307	4.697	954	15.184
TOTAL	4.664	70.785	4.521	71.947

Fuente: Banco Agrario de Colombia

Los recursos no asignados durante una vigencia, se trasladan a un portafolio de inversiones mientras se realiza su aplicación.

Viviendas entregadas

Las viviendas rurales entregadas a población víctima en el periodo de 2011 a 2013, por parte del Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario, ascendieron a 3.439. Lo que llama la atención es que el 100% de las viviendas son de vigencias anteriores al año 2012. En las entregas por vigencia, se observa (ver tabla 6.2 -18) que en 2011 se entregaron 545 viviendas, en 2012 los beneficiarios recibieron 1.955 y en 2013 la entrega fue de 939.

**Tabla 6.2 -18: Viviendas Entregadas por año de inicio y año de entrega
(2011 -2013)**

VIG. ASIGNACION	Viviendas Entregadas 2011	Viviendas Entregadas 2012	Viviendas Entregadas 2013	TOTAL Viviendas Entregadas
2004		38		38
2005	120	26	40	186
2006	91	398		489
2007	160	529	71	760
2008	145	356	20	521
2010		317	108	425
2011		185	700	885
2005-2006	29	106		135
TOTAL	545	1.955	939	3.439

Fuente: Banco Agrario de Colombia

De acuerdo con el año de inicio de los proyectos de vivienda, se realizaron entregas de viviendas de proyectos que habían iniciado hace 8 años.

Estado actual de los programas de vivienda rural para población víctima

A diciembre del año 2013, de los programas que iniciaron en las vigencias 2012, fueron aprobados y tuvieron primer desembolso 1,424 Subsidios Familiares de Vivienda, por valor de \$21.788 millones, correspondientes a 31 proyectos. De los subsidios desembolsados, 453 fueron para Bolsa de Desplazados, 874 de los proyectos estratégicos de Incoder y 97 de la Unidad de Tierras.

De los proyectos presentados en 2012, 88 de ellos se encuentran en revisión técnica y ajustes para inicio, los cuales representan 3.240 subsidios por valor de \$48.996 millones. De estos, 1.858 SFVISR son de Desplazados, 508 de Incoder, 567 SFV de la Unidad de Tierras y 307 SFV de la Unidad de Víctimas. Del año 2013, se encuentran en revisión técnica y ajustes 157 proyectos, que representan 4.521 SFV, cuyo valor asciende a \$71.947 millones; de ellos 1.750 SFVISR son de población desplazada, 976 de Incoder y 507 de la Unidad de Víctimas. Dicha realidad se puede apreciar en la tabla 6.2 -19

Tabla 6.2- 19: Estado de los Programas de Vivienda destinados Población Víctima en las Vigencia 2012 - 2013 (\$ Millones)

ESTADO / PROGRAMA	2012		2013	
	N° SFV	VALOR SFV	N° SFV	VALOR SFV
Ejecución 1 ^{er} Desembolso EJC1	1.424	21.788	0	-
DESPLAZADOS	453	6.931	0	-
INCODER	874	13.373	0	-
URT	97	1.484	0	-
Revisión Técnica y Ajustes para inicio - RTA	3.240	48.996	4.521	71.947
DESPLAZADOS	1.858	28.426	1.750	27.843
INCODER	508	7.198	976	15.535
URT	567	8.676	841	13.386
UARIV	307	4.697	954	15.184

Fuente: Banco Agrario de Colombia

Como conclusión, se establece que a los proyectos de la vigencia 2012 se les han aplicado los recursos del valor de los SFVISR, solo en un 30.5% (1.424 SFVISR), y el 69.5% restante (3.240 SFVISR) no se han aplicado, pues los proyectos se encuentran en proceso de aprobación y aún no han iniciado.

En 2013, ningún proyecto había iniciado a 31 de diciembre, situación que refleja que hay retrasos en la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos, ya que no se muestran viviendas terminadas.

Resultados Vivienda Rural: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Banco Agrario

A nivel de asignación presupuestal, se pueden observar grandes incrementos en las vigencias 2012 y 2013, como efecto de los convenios firmados por el Ministerio de Agricultura con entidades como el Incoder, la UARIV y la Unidad de Tierras. Pero también gracias a una mayor asignación al presupuesto del programa de vivienda para población desplazada, que en 2012 fue de \$38.0000 millones frente a lo programado en el PND 2010 – 2014 que era de \$32.960 millones. En total, con las asignaciones a los convenios y los traslados de intereses del Fondo de Inversiones, se obtuvieron recursos por valor de \$77.496 millones en 2012 y \$79.200 millones en 2013. Tabla 6.2 -20.

**Tabla 6.2 -20: PND 2010-2014 y Ejecución
Presupuestal MADR-BAC 2011-2013 (Millones)**

Sector/Programa	2011	2012	2013
Presupuesto PND 2010-2014	\$ 32.000	\$ 32.960	\$ 33.949
Ejecución Presupuestal	\$ 31.727	\$ 77.496	\$ 79.200

Fuente: Información BAC y PND

En el cumplimiento de las metas de vivienda rural a población desplazada, frente a lo establecido en el PND 2010-2014 y el CONPES 3726 (tabla 6.2 -21), se muestran resultados contrastantes si se tiene en cuenta que mientras en la asignación de subsidios se presenta un avance a 2013 del 97.6%, con relación a lo proyectado para todo el periodo 2011- 2014, en la entrega de soluciones de vivienda el avance es solo del 59.3%.

Estos resultados confirman que si bien se asignan subsidios y se seleccionan los proyectos, estos presentan demoras para su inicio y ejecución de obras. El nuevo modelo del Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario, aunque presenta un mejor manejo de recursos y operadores más calificados, no se ha reflejado en proyectos más efectivos. Una de las causas de esta situación, entre otras variables, es la consecución de pólizas por parte de las Gerencias Integrales, ya que sin los amparos correspondientes, no es posible que éstas inicien los proyectos y, por tanto, se prorroga en el tiempo el disfrute del derecho por parte de la población víctima.

**Tabla 6.2 - 21: Metas y Resultados del PND 2010 – 2014 y del Conpes
3726 en Vivienda Rural 2011 – 2013**

Metas del PND	
SFV Rural	11.800
SFV Rural Asignados	11.513
Avance	97,60%
Metas CONPES 3726	
Hogares Con Solución de Vivienda Rural 2012 - 2013	5.798
Resultados Banco Agrario	3.439
Avance	59,30%

6.2.3 Resultados del seguimiento a la política pública de vivienda para población víctima

Los resultados que se presentan a continuación son producto del análisis documental, de comparar los objetivos y metas de la política pública frente a su cumplimiento real en los territorios, y de las visitas técnicas realizadas por el equipos de trabajo de la Contraloría General de la República a los proyectos de vivienda para la población víctima, en los Departamentos de Magdalena, Antioquia, Meta, Cesar, Arauca, Norte de Santander y Valle.

La política de vivienda tiene un objetivo claro: entregar y facilitar el acceso a la población de soluciones habitacionales dignas, a través de diversos mecanismos, esquemas o modelos. Actualmente, se encuentran claramente diferenciados dos cortes en la política: los modelos de vivienda urbana y rural de antes del 2012, y los esquemas posteriores en los dos tipos de vivienda.

Los esquemas pasados de oferta de vivienda urbana, presentaron agudas falencias para concretar el paso crucial de materializar el mecanismo del subsidio familiar de vivienda (SFV) en una solución de vivienda real. El peregrinaje de más de 10 años de las personas beneficiarias con el SFV, para que éste se traduzca en una vivienda digna, es uno de los problemas que aún persisten.

Igualmente, en vivienda rural es muy notorio el alto volumen de proyectos siniestrados, que quedaron inconclusos, con dinero público de subsidios invertidos en obras fallidas y que tampoco solucionaron el problema habitacional en el campo.

Lo rural y lo urbano comparten la misma problemática:

- i) administraciones locales débiles y omisivas en aspectos de control, seguimiento y supervisión.
- ii) contratistas que repiten en diversas zonas del país sucesivos incumplimientos, y que a pesar de las graves falencias en los procesos contractuales, son contratados nuevamente.
- iii) problemas de suelos por escasez, por localización o por legalización.
- iv) nula articulación nación-territorio y nación-nación, para que la política pública cumpla su fin social y, materialmente, sea una realidad en la generación de valor público.

Los esquemas actuales, tanto en vivienda rural como urbana, pretenden corregir los errores del pasado: contratistas con pulso financiero, amparos más amplios, intermediación financiera y ejecutora, así como entregas de recursos públicos contra escritura, son algunos de los mecanismos utilizados para concretar soluciones de vivienda para las personas beneficiarias. Sin embargo, llama la atención que los nuevos esquemas y la gestión de los ministerios y sus ejecutores son un borrón y cuenta nueva frente al pasado y los problemas presentados en los

esquemas fallidos, cuya solución no es muy clara para los beneficiarios, en términos de obtener su vivienda.

Los esquemas nuevos no alcanzan aún a cubrir las necesidades que quedaron pendientes o latentes en la asignación de subsidios de los esquemas anteriores y, en términos legales, no se tiene clara la priorización de las poblaciones que quedaron con una “carta cheque” asignada o con una calificación para un subsidio. Se plantea por parte de las instituciones que la población beneficiaria renuncie a los subsidios, pero la opción no establece qué pasa con el derecho y qué tipo de priorización tienen los beneficiarios que renuncian.

Si bien el programa de 100 mil viviendas o de Subsidio en Especie ha dado priorizaciones por focalización, se evidencia mucha desinformación en la población sobre el proceso de acceso, que por recursos y soluciones es limitado.

De la misma forma, en el campo, el Banco Agrario no ha resuelto la problemática de la siniestralidad de los proyectos y el nuevo esquema no soluciona los fracasos del pasado, sino que inicia proyectos nuevos, que pueden o no incluir la población beneficiaria que quedó con la expectativa de una vivienda.

6.2.3.1 Observaciones sobre la política pública de vivienda dirigida a población víctima

En el contexto descrito en este documento, se presentan a continuación las observaciones del seguimiento a la política pública que se consideran más relevantes, con el fin de que las instituciones tomen los correctivos de manera coordinada.

Sobre el cumplimiento de metas y estado de los Subsidios Familiares de Vivienda Urbana

El cumplimiento de las metas en los tres primeros años del programa de vivienda urbana es muy bajo, si se observa que de 71.249 subsidios de vivienda establecidos en el PND 2010–2014, el avance fue del 46.9%. Con respecto al Conpes 3726 de 2012, el avance del otorgamiento de subsidios llegó al 70%, mientras que frente a las viviendas entregadas y certificadas el avance fue del 60.1%.

La asignación presupuestal en los últimos tres años ha crecido de manera sustancial, por encima de lo presupuestado en el PND 2010-2014, en gran medida por la creación e implementación del programa de vivienda gratuita. Sin embargo, los resultados de la ejecución presupuestal no se reflejan en la asignación de nuevos SFV y entrega de viviendas a la población víctima.

Gran parte de los recursos que se asignan al programa de vivienda a población víctima se mantienen en Cuentas de Ahorro Programado (CAP) y en las fiducias que administran el programa, o en las que manejan los recursos de los proyectos individuales. Es así que para diciembre de 2013 existían \$698.753 millones en saldos acumulados en las CAP, en tanto que en el Patrimonio Autónomo Matriz (PAM) \$310.015 millones.

El número de familias de las convocatorias 2004 y 2007 que se mantiene en estado de calificados (52.274) y a los que se les han otorgado SFV que no lo han aplicado (28.805) o no le han legalizado la solución de vivienda (2.752), sigue siendo muy alto.

Como la Ley 1537 de 2012 establece a esta población con subsidios, como prioritaria para ser incluida el programa de vivienda gratuita, consecuentemente se crea una barrera de acceso que impide que la población víctima sin subsidio o que no esté calificada, pueda acceder al programa.

A 2013, los proyectos declarados en incumplimiento siguen siendo muy altos. El número de SFV asociados a los proyectos eran de 1.264, a los cuales se les habían desembolsado \$12.432 millones, cuyos recursos están en riesgo de no cumplir con el objeto para el cual fueron asignados, esto es, entregar soluciones de vivienda a la población más vulnerable.

Aunque la Ley 1537 de 2012 y sus decretos reglamentarios no lo establecen, se deja sin aplicación temporal el Decreto 4911 de 2009 sobre SFV a población desplazada, dado que los recursos que se apropian del PGN con destino a esta población se trasladan al Fideicomiso de Vivienda.

Sobre el cumplimiento de metas Subsidios Familiares de Vivienda Rural

A dos años de iniciado el nuevo esquema de vivienda rural, los resultados en ejecución y entrega de vivienda han sido bajos, porque si bien se ha asignado una gran cantidad de SFV en proyectos de vivienda rural, el inicio y ejecución han sido escasos en la entrega de viviendas.

Los resultados se ven reflejados en el avance de las metas establecidas en el PND 2010-2014 frente a lo ejecutado, ya que si bien en la asignación de SFV Rural se logra un cumplimiento (a 2013) del 97.6%, la entrega de viviendas asciende solo al 59% de lo programado en el Conpes 3726. Hay un gran retraso en el inicio y ejecución de los proyectos relacionados con los Convenios firmados con el Incoder, la UARIV y la URT.

Tiempos y calidad de las obras (derecho a la vivienda digna (esquema antiguo))

En las visitas realizadas a los proyectos en los municipios, se identificaron amplios espacios de tiempo entre la aprobación de la construcción, el inicio de obra y la terminación y entrega de las viviendas, lo que evidencia que, en promedio, la población víctima y en situación de

desplazamiento deben esperar desde la aplicación del subsidio hasta la legalización de la vivienda, entre 3 y 10 años.

En dicho sentido, la gran cantidad de proyectos declarados en incumplimiento o siniestrados, obedecen a la paralización de las obras luego del primer o segundo desembolso, ante lo cual son reiterativas las observaciones de entidades como Fonade, respecto a las fallas constructivas de las obras.

En los informes técnicos realizados por el equipo auditor²³⁰, se evidenció que los materiales con los que fueron desarrollados algunos de estos proyectos no son de buena calidad y durabilidad, lo que ocasiona patologías constructivas como desalineamientos, descascamientos, disgregamientos de concreto y fuga de lechada, entre otras. Igualmente sucede con la mano de obra, la cual no fue en todos los municipios de carácter calificada, por lo que se evidencian fallas como la falta de recubrimientos de los aceros en vigas y columnas, mampostería, imperfecciones y diferentes texturas y colores y variación en el espesor del mortero de pega, con lo que se excede el máximo permitido.

De esta manera, se encontraron proyectos paralizados, viviendas con avances hasta del 90%, fallas técnicas sin solucionar para lograr el certificado de habitabilidad, lotes donde nunca se iniciaron las obras de construcción, construcciones en mal estado, abandonadas a la intemperie y en medio de la maleza, viviendas a nivel de mampostería; y en algunos casos, viviendas terminadas improvisadamente por los mismos beneficiarios de los subsidios.

Control sobre Contratistas

Además de los reiterativos incumplimientos y declaratoria de siniestros, no se lleva a cabo un control ni preventivo ni posterior sobre las empresas de construcción que se dedican a dejar proyectos inconclusos y percibir los recursos del Estado. En regiones como el Meta, Cesar, Urabá Antioqueño y el Distrito de Buenaventura, es clara la concentración de contratistas en varios proyectos que actualmente tienen ese inconveniente desde 2006, y que, a pesar de ello, siguen siendo contratados en otras regiones o municipios del mismo departamento, con lo que amplían el grado de afectación en estas mismas situaciones.

Se encontró también que en el marco de la autonomía territorial del oferente para celebrar convenios, contratos de construcción o, en su defecto, Uniones Temporales, no se tuvieron en cuenta criterios relacionados ni con la capacidad financiera o de apalancamiento del constructor, ni con su experiencia constructiva, como el caso presentado en el Departamento del Meta con el proyecto Ciudadela San Antonio, cuyo representante legal es UT Covicafé.

²³⁰ Evidenciado en visitas técnicas de los proyectos de vivienda en Arauca (Mario Avellaneda), Valle (Proyecto Río Naya), Magdalena (Proyectos Zona Bananera – Nuestra Empresa social) y Meta (Proyecto San Antonio), por ejemplo. (Ver anexo de proyectos visitados).

La ausencia de un dispositivo de control público —que permita a las administraciones locales y nacionales consultar la situación de los privados que se postulan a contratar con el Estado—, ha ocasionado que este tipo de situaciones continúen sucediendo, lo que se convierte en un círculo vicioso para la política pública misma. Igualmente, se requieren directrices claras en términos de contratación, para garantizar experiencia, apalancamiento financiero y cumplimiento en las obras, más allá de los amparos de las pólizas.

Solución de proyectos fallidos y Situación de los beneficiarios

Se encontraron casos como los de Urabá y Meta, en los cuales los proyectos están totalmente paralizados desde hace más de 2 años, algunos sin declaratoria de incumplimiento, y dependen en estos momentos de las gestiones realizadas por las nuevas administraciones. Tales gestiones tienen que ver, entre otras, con la apropiación de nuevos recursos para dar por terminados los proyectos (caso El Recreo en Granada y Ciudadela San Antonio en Villavicencio). De esta manera, no se cumplen principios como el de corresponsabilidad y concurrencia a la hora de dar solución efectiva a los problemas de la población que, en algunos casos, lleva cerca de 10 años con una carta de asignación vigente.

Lo anterior se evidencia en municipios como el de Villavicencio, con el caso de Ciudadela San Antonio, en el cual la administración municipal ha postulado a los beneficiarios de las asignaciones de subsidio desde 2004 a convocatorias como VIPA, para poder dar respuesta a la población vulnerable y víctima, sin obtener resultados positivos de aprobación ni voluntad de solución por parte del Ministerio de Vivienda, a pesar de la cantidad de recursos apropiados para culminar los proyectos.

Lo anterior, conlleva a otro escenario mucho más preocupante relacionado con el estado o situación en el cual quedan las familias de los beneficiarios a los cuales se les aplicaron los subsidios en los proyectos que hoy están declarados en incumplimiento, siniestro y que en algunos casos ya fueron indemnizados. No hay actualmente manera de que estas personas puedan ser liberadas de estos proyectos y, peor aún, quedan en el sistema del Ministerio de Vivienda con la descripción “indemnizado”. Ahora bien, si el beneficiario, por su cuenta, decidió no continuar esperando que se le construyera la vivienda, luego de un tiempo considerable de la no entrega de su unidad familiar, y decide renunciar al subsidio, queda castigado en el sistema con la descripción: “Renuncia con restitución de subsidio”.

Por su parte, a las personas que se les venció el subsidio luego de varios años de espera, no se les da ningún tipo de prioridad para acceder a los nuevos programas de vivienda, en la medida en que deben surtir el mismo proceso de los postulados para estos proyectos, e independiente de si tuvieron en su momento una carta de asignación. Finalmente, la liberación de estas familias en estas situaciones no está contemplada en la normatividad vigente de la política nacional de vivienda.

Este tipo de inconsistencias hace que las víctimas no tengan opción de materializar el derecho a la vivienda, cuya expectativa se ha generado con la carta de asignación del subsidio. Debido a esto, a la fecha se encuentran personas sin poder acceder a otro tipo de subsidios o a adquirir una vivienda a través de otras entidades, en la medida en que quedan ligados a estos proyectos inconclusos.

Por otro lado, la población víctima que ha resultado beneficiada en los proyectos de vivienda rural, ha enfrentado grandes dificultades para gozar realmente de una vivienda, pues en las visitas efectuadas se observó que varios proyectos de las vigencias de 2006 a 2010, se encuentran paralizados en sus obras o fueron declarados en siniestro por medio de acto administrativo expedido por el Banco Agrario. Tal situación provoca que la expectativa generada por el Estado no se satisfaga materialmente y, además, que se siga prologando el estado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado. Es decir, el hecho de que el Banco Agrario declare el siniestro del proyecto para “liberar” a los beneficiarios de manera que puedan volver a postularse a un nuevo proyecto, no es garantía para que estos sean elegidos nuevamente o tengan prioridad dentro de los nuevos proyectos.

Amortización de Recursos

Producto del seguimiento al hallazgo No 7, del informe Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras y generación de ingresos 2007-2011, y a la función de advertencia derivada de este hallazgo, se evidenció que de los recursos desembolsados por valor de \$11.394 millones, para los proyectos que se relacionan en la tabla anexa 6.2, no se amortizaron.

Del análisis de las bases de datos del Banco Agrario, se estableció una diferencia en las amortizaciones de recursos desembolsados a proyectos por valor de \$5.794 millones, resultante de comparar el porcentaje de los recursos desembolsados para cada proyecto con el porcentaje del avance de ejecución, en el entendido que el porcentaje de avance del proyecto corresponde a viviendas terminadas que cumplen con la destinación del subsidio.

Adicionalmente, se puede establecer que los recursos no se encuentran amparados, dado que las pólizas de amparo de los proyectos están vencidas. Existe responsabilidad por parte del Banco, por su posición de otorgante del subsidio, evaluador y custodio de la ejecución de los proyectos y la inversión de los recursos.

La responsabilidad del Banco es indirecta y compartida con los oferentes (municipios) y los contratistas ejecutores, quienes son los principales y directos responsables de la pérdida de los recursos. Para los primeros, porque por omisión se dejaron de salvaguardar los recursos, debido al nulo control y supervisión en la construcción de las obras de vivienda. Y para los

segundos, porque los contratistas no cumplieron con los objetos contractuales, recibieron los desembolsos y estos no se amortizaron en obra. Por tal razón, bajo este esquema de política (anterior a 2012) se encuentran una serie de proyectos siniestrados e inconclusos, con dineros girados y que no prestan el servicio ni la garantía de derecho que generó el proyecto, es decir, se giraron los recursos del subsidio y no hay casas para la población beneficiaria.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que existe un presunto detrimento patrimonial por la cuantía de \$ 5.794. millones, que impacta de manera negativa la política de vivienda rural y frustra las expectativas de la población víctima del conflicto armado de acceder al goce efectivo de derechos en materia de vivienda, dado que no se ha materializado el derecho en una vivienda digna.

Coordinación Nación -Territorio

Las debilidades de coordinación entre las entidades nacionales y las territoriales, fue una de las principales causas de la siniestralidad e incumplimientos de los proyectos de vivienda tanto urbanos como rurales. Las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, con lo cual dejaron a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión.

Los entes territoriales contrataron a personas naturales o jurídicas que no tenían la suficiente capacidad técnica y financiera, y quienes finalmente terminaron incumpliendo por la ausencia de un debido control, o por no ampliarse las pólizas de cumplimiento cuando los proyectos se prorrogaron. Los cambios de las administraciones hicieron y hacen actualmente difícil la recuperación, tanto de los proyectos como de los recursos, porque no se asume la responsabilidad de acciones de las administraciones pasadas.

Esta falta de compromiso y de gestión, unida a la poca capacidad que han tenido las instancias nacionales para solucionar y coordinar con las administraciones para cerrar los procesos o terminarlos, ha ocasionado que la mayor afectada sea la población beneficiaria de los subsidios, en este caso la población víctimas, que consecuentemente se ha visto revictimizada al no poder gozar de este componente de atención y estabilización.

Coordinación Nación – Nación

La política de vivienda es una política sectorial única, pero que se divide en las entidades formuladoras y reguladoras, la comparten el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para vivienda urbana y rural, respectivamente. Cada una de estas instancias, tiene su entidad ejecutora respectiva: para la primera Fonvivienda, para la segunda el Banco Agrario.

Sin embargo, y pese a ser una sola política, no se evidencia coordinación entre estas dos instancias nacionales y entre los ejecutores. Esta coordinación es básica, sobre todo en lo relacionado con la atención de la población víctima, dada las condiciones y los intereses particulares de esta población, caracterizados por su alta movilidad y por sus condiciones de seguridad.

Igualmente, dentro de las condiciones establecidas para que las viviendas sean habitables, se requiere que estas tengan acceso a los servicios públicos domiciliarios y que el entorno que las rodea cuente con equipamientos como vías, estructuras de bienestar social, educación, salud, recreación y deporte y actividades económicas, lo cual no ha sido contemplado en gran parte de los proyectos visitados²³¹.

Muchas de las fallas estructurales en los servicios públicos domiciliarios de los proyectos, por ejemplo, responden a la implementación de las directrices diseñadas por el Gobierno nacional. Esto muestra la ausencia de coordinación interinstitucional e intrainstitucional en la implementación de estas políticas, como factores determinantes en el goce efectivo del derecho a la vivienda.

Dentro de la coordinación de instituciones nacionales, es necesario tener en cuenta que el no cumplimiento y no goce del derecho, ha provocado que la población víctima utilice, de manera masiva, mecanismos legales para forzar el cumplimiento, como la tutela o las sentencias judiciales, que vienen de diferentes vías, incluso de procesos de restitución de tierras. En muchos casos la ineficiencia de las entidades se refleja en el número de procesos que interpone la población ante las entidades, las cuales se deben responder de manera perentoria.

Lo anterior afecta directamente decisiones presupuestales y fuerzan la modificación de planeación y programación de intervenciones en materia de vivienda, tanto urbana como rural. Esto hace que el Gobierno nacional deba prever los trámites y recursos para atender los fallos. Este tipo de situaciones deben ser resueltas y las medidas de solución deben ser desde el alto gobierno, pues se requieren normas y medidas de fondo que resuelvan los cuellos de botella de la política y den salidas normativas que hoy no existen.

Geografía social de los proyectos (vivienda gratuita)

En campo se evidencia que falta desarrollar más la integralidad de los proyectos de vivienda para la población víctima, en el sentido de no sólo brindar una solución habitacional, sino el valor público de poder recuperar proyectos de vida rotos por la violencia.

Los proyectos requieren un mayor acompañamiento de los beneficiarios para que el asentamiento sea exitoso, se entienda la nueva condición y sea más sencillo comenzar un tejido

²³¹ Proyectos en Arauca, Saravena, Buenaventura, Chiriguana, Carepa y Turbo son algunos ejemplos. (ver tabla anexa)

social entre la diversidad de culturas, cosmogonías, problemáticas e identidades regionales que confluyen en estos proyectos.

Igualmente, es muy importante el entorno dotacional que brinda el proyecto, respecto a servicios de salud, educación, bienestar, recreación, vías de acceso, transporte y servicios públicos, constituidas en necesidades básicas para que una sociedad nueva se desarrolle en torno a los proyectos.

La ubicación de los proyectos de vivienda gratuita se da —de acuerdo con el esquema—, por la postulación del lote dispuesto por el ente territorial o el constructor privado. Y a pesar de las exigencias de disponibilidad de servicios públicos y obras de urbanismo, los lotes habilitados para la construcción de las unidades básicas familiares, se encuentran, en algunos municipios, fuera del perímetro de saneamiento básico²³². Esto evidencia, además, las modificaciones extraordinarias en los planes de ordenamiento territorial relacionadas con el uso del suelo, con lo que se transgrede lo regulado en la Ley 388 de 1997, pues se observó, por ejemplo, la ausencia de estudios de suelos, así como el cambio de una reserva forestal a suelo rural o zona urbanizable.

El resultado de la georeferenciación ejecutada por el equipo auditor, demostró distancias considerables entre los proyectos de vivienda y los equipamientos existentes en las zonas de escala vecinal, zonal, local, urbana y metropolitana. Igualmente, se observó que dentro del diseño de los mismos no se contempló la construcción de nuevos equipamientos, por lo que éstos quedaron a voluntad de la administración local. Y en el caso de los equipamientos educativos a escala urbana, como los megacolegios, quedaron a disposición del Ministerio de Educación y la alcaldía; así se constató en el municipio de Valledupar y en el distrito de Buenaventura.

Lo anterior afecta significativamente la calidad de vida de los beneficiarios de las viviendas a la hora de su traslado, en tanto los niños, niñas y adolescentes en edad escolar deben acceder a otros medios de transporte, y en algunos casos abandonar el colegio mientras se soluciona el inconveniente, como ha venido sucediendo a pesar de la disposición de rutas escolares en algunos casos.

La atención y solución de estas condiciones permite construir una sociedad y evitar en el mediano plazo problemáticas de convivencia y de realización personal, así como de habitación digna de los proyectos de vivienda asignados. La carencia —ya advertida— de equipamientos y algunas características de las soluciones entregadas, hace que la población opte por no habitarlas.

Postulaciones, comunicaciones y grupos familiares

²³² Caso proyecto “Santísima Trinidad”, en Carepa, Antioquia.

Respecto al subsidio en especie del programa de vivienda gratuita, se evidencian serias fallas en el cruce de bases de datos entre DPS, Unidad de Víctimas y Fonvivienda, en las cuales familias registradas en Norte de Santander son postuladas en el Departamento del Meta; y a pesar de poner en conocimiento estas irregularidades, deciden participar en el sorteo de la vivienda debido a la imposibilidad de traslado por sus relaciones familiares (caso del Municipio de Granada, Meta).

En el mismo sentido, la manera de comunicar las postulaciones a través de mensajes de texto masivos ha generado expectativas en hogares que, posterior verificación, no se encuentran en los listados. Lo anterior evidencia que estos mensajes no se han dirigido sólo a los potenciales beneficiarios, sino a un amplio espectro de familias registradas en otras bases de datos.

Igualmente, y en términos generales en la política pública dirigida a las víctimas, existe la imposibilidad de modificar los grupos familiares en el tiempo. Esto desconoce las dinámicas mismas de las relaciones de los seres humanos, y se ha convertido en una seria dificultad para que las personas registradas hace más de 10 años accedan a la vivienda. Especialmente si se subraya que, en su mayoría, cuentan con asignación de subsidio para un núcleo familiar que ya no tiene la misma estructura; por ejemplo, los menores de edad de esa época hoy tienen sus hogares propios.

Según la normatividad vigente, artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, la división de núcleos familiares sólo procede en dos situaciones: i) por abandono del jefe de hogar o ii) por maltrato infantil. La sin salida normativa ha llevado a las familias a adoptar situaciones extremas, pues con tal de acceder a la vivienda realizan acciones forzadas, como por ejemplo: parejas divorciadas o separadas celebran uniones matrimoniales de papel, porque se exige el grupo familiar inicial o, de lo contrario, se niega el derecho.

Control sobre el uso de las soluciones de vivienda

Tanto en los esquemas anteriores a 2012 como en los actuales, existe una restricción en la venta o arrendamiento de la vivienda (artículo 8 de la Ley 3 de 1991, o por el art. 21 de la Ley 1537 de 2012), para asegurar el cumplimiento del fin por el cual se entrega esta solución habitacional, que es la garantía efectiva del derecho. No obstante, en las visitas en campo²³³, se encontró, de manera reiterada en varias regiones, que el beneficiario del subsidio no es la persona que está haciendo usufructo de la vivienda.

La enajenación de estos bienes se encuentra prohibida estrictamente en la resolución que expide la entidad oferente en el momento de la entrega de los mismos. Y al no existir

²³³ En todos los proyectos de vivienda se aplicaron encuestas a la población víctima beneficiaria.

seguimiento y control en este sentido, no se está garantizando que la unidad familiar responda al objetivo de la política, ni esté llegando a la población seleccionada inicialmente.

A pesar de lo establecido en el Decreto 2190, artículo 64, donde se expresa que: “El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las entidades otorgantes podrán definir mecanismos para la supervisión y vigilancia del uso adecuado de los recursos del subsidio familiar de vivienda”, no se encontraron en los proyectos visitados acciones de supervisión y vigilancia, y tampoco aplicación de resolutorias sobre el incumplimiento de estas condiciones, de manera que se buscara recuperar las viviendas y entregarlas a quienes realmente las necesitan.

Lo anterior ha permitido que —a lo largo del país— existan personas que han accedido a subsidios de vivienda rural y urbana al mismo tiempo, o que reciban las viviendas y las vendan o arrienden una vez recibido el subsidio. En casos particulares, se encontró que los arrendatarios no conocen a los dueños de la vivienda y que los cobros mensuales se hacen a través de terceros²³⁴.

En cuanto a la permanencia de las familias en las viviendas y los proyectos, es importante resaltar que otras situaciones de abandono de las casas obedecen a condiciones propias de la prestación de servicios básicos como la salud, educación y la garantía misma del empleo.

Amparos y respaldos (esquema gerencias integrales -Banco Agrario)

En varios proyectos visitados se evidenció la problemática de consecución de pólizas de amparo a los recursos girados desde el nivel central, en el marco de la ejecución de la política pública de vivienda rural. Tal situación se convierte en una barrera para que la población beneficiada de los diferentes proyectos, tenga un goce efectivo del derecho a una vivienda digna, toda vez que se observaron demoras de cerca de un año en la consecución de pólizas por parte de las diferentes gerencias integrales. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno nacional implemente medidas efectivas que permitan resolver este tipo de contingencias, ya sea por parte del Banco Agrario o de las entidades del orden nacional involucradas en el diseño de la política pública.

²³⁴ Casos encontrados en proyectos de Buenaventura, Chigorodó, Apartadó, Carepa y Villavicencio. (ver tabla de proyectos visitados)

6.3 Acceso a Créditos y Alivio de Pasivos

6.3.1 Alivio de Pasivos

El Programa de Alivio de Pasivos beneficia a aquellas víctimas que, habiendo logrado la restitución, compensación o formalización de predios por motivo de los hechos victimizantes, entraron en mora en el pago de sus responsabilidades²³⁵. En el anterior Informe de agosto de 2013, esta Comisión indicó que el programa se estaba aplicando con deficiencias, con base en los acuerdos con autoridades locales en 14 municipios del país, donde hay sentencias de restitución de tierras. En todo caso, más allá del alcance de cobertura geográfica de la medida, esta Comisión constata un marcado desconocimiento respecto de las medidas financieras, siendo las más desconocidas por la población víctima del conflicto armado entre el conjunto de medidas que hacen parte de la reparación integral dispuesto por la Ley.

La mayoría de las víctimas, con las que la Defensoría ha realizado sus indagaciones, no tiene conocimiento sobre las medidas de exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos tasas o contribuciones asociados a que tienen derecho como parte de su reparación integral. Así, para los años 2012 y 2013, de un total de 189.378 víctimas con PAARI's, tan solo 12.441 (6,57%), manifestaron su interés de obtener más información de la línea de redescuento Bancoldex, presumiblemente para acceder a sus beneficios. Existe un número considerable de víctimas para quienes, por diversos motivos, no aplica la medida. Llama la atención el hecho de que prácticamente la mitad de las víctimas encuestadas por la Defensoría del Pueblo (48,3%,) no solicita algún tipo de alivio de pasivos argumentando que: *"no lo considera necesario"*²³⁶.

A lo anterior se suma el desconocimiento sobre la materia entre los funcionarios implicados. Un ejemplo de ello se desprende de la reciente declaración del coordinador regional de la URT del eje cafetero, quien reconoció que *"hay muchas entidades que no saben lo que tienen que hacer"*, en alusión al cumplimiento de las órdenes judiciales sobre este tema²³⁷. En todo caso, sea en razón a la falta de conocimiento de las víctimas o de los funcionarios, muy pocas víctimas del universo total, acceden actualmente a esta medida de reparación.

²³⁵ El Programa incluye saneamiento de pasivos asociados a los predios restituidos y todas las gestiones adelantadas por la Unidad de Tierras a través del Fondo o de las sociedades fiduciarias contratadas para la administración de sus recursos, destinadas a la generación de condiciones favorables para el pago de las obligaciones que tengan relación con dichos predios restituidos a víctimas del conflicto armado interno.

²³⁶ Resultado del ejercicio de indagación efectuado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo en 28 departamentos y 103 municipios del país.

²³⁷ "Lo que hemos encontrado es que en el cumplimiento de las órdenes judiciales, hay muchas entidades que no saben lo que tienen que hacer, ellos tienen que sacar un acuerdo donde la persona a la que se le va a restituir la tierra no tiene que pagar impuesto predial por el tiempo que estuvo abandonado el predio, ni debe pagar las deudas con los bancos, y además de esto debe ser integrada a un proceso de productividad para empezar a generar ingresos", recogido en Noticias Caracol, 9 de Abril de 2014, Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/8203autoridades-desconocen-que-hacer-con-victimas-ante-restitucion/20140409/nota/2169334.aspx>.

Sin embargo, para la Unidad de Víctimas, el ejemplo del 100% de la línea de redescuento ejecutada con Bancoldex para el año 2013, por un total de subsidio valorizado en \$761.401.588 pesos, y el 45% de desembolsos para 2014, ejecutados hasta el 30 de abril, equivalentes a \$569.000.000 pesos²³⁸; refleja que las estrategias implementadas han aportado positivamente al conocimiento por parte de las víctimas de las maneras de acceder a esta medida de reparación²³⁹. En opinión de la CSML, la anterior afirmación sostenida por la UARIV no resulta ajustada a la realidad, ya que, del buen funcionamiento o estado de ejecución y cumplimiento de la medida respecto de quienes acceden efectivamente a ella, no puede inferirse el grado de conocimiento de la misma por parte de quienes no han accedido.

En su labor de seguimiento, la UARIV ha encontrado que, para los meses de marzo, abril y mayo, sobre un total de 14.726 víctimas con PAARI formulado, 680 (un 4,6%) manifestaron que, a causa del hecho victimizante, entraron en mora con algún producto de crédito y, otras 283 (un 1,9%) relacionaron esta mora con las deudas vinculadas a predios. Si bien estos valores porcentuales son bajos, en la práctica, el número de víctimas en términos absolutos, que se encuentra en esta situación, amerita toda la atención y orientación por parte de la misma Unidad de Víctimas.

En todo caso, la UARIV viene realizando un ejercicio de indagación y recopilación de información a fin de determinar obstáculos y dificultades en la implementación de este aspecto de la política pública y, formular recomendaciones y acciones para la superación de los problemas advertidos, gracias al análisis de las peticiones, reclamos y quejas presentadas, que serán de gran utilidad en el acceso efectivo a créditos. En ese sentido, la entidad ha advertido algunos casos particulares de víctimas que han tenido dificultades para acceder a la calificación especial de riesgo contenida en el artículo 128 de la Ley 1448 y reglamentada por la Circular C-021 de la Superintendencia Financiera, notando que las entidades financieras visitadas hasta la fecha, no cuentan con procedimientos internos para aplicar la calificación. Frente a lo anterior, la UARIV se encuentra socializando la Circular C-021 mediante la agenda de una serie de encuentros con varias de las entidades implicadas en la materia, a través de asesorías personalizadas a cargo de los enlaces de reparación en los territorios, gracias al plan de formación y capacitación de los funcionarios de la Unidad y mediante el diseño de material de difusión.

Además del desconocimiento de la calificación del riesgo y distorsiones de información en cuanto a su alcance y requisitos, se han identificado otras dificultades en cuanto a la materialización del alivio de pasivos. Entre ellos cabe destacar: la apatía hacia el sector bancario, el bajo nivel de escolaridad o el temor de algunas víctimas en cuanto a su

²³⁸Lo cual permite presumir que en 2014 también se alcanzará a cumplir el 100% de la línea de redescuento, superando notablemente el monto total subsidiado en el ejercicio del pasado año 2013.

²³⁹Respuesta UARIV a requerimiento de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo mediante oficio No. DOAV 4035-454 de 14 de mayo de 2014.

relacionamiento con la institucionalidad del Estado, así como situaciones en que, habiéndose dado el cobro ejecutivo de obligaciones, los juzgados se han negado a suspender los procesos, desconociendo tanto la normatividad aplicable, como los sólidos precedentes jurisprudenciales sobre la materia²⁴⁰.

Para la CSML, es claro que las víctimas se encuentran amparadas por el principio constitucional de solidaridad, por lo que las entidades financieras deben adoptar protocolos claros mediante los cuales se dé cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias T-312 de 2010 y T-386 de 2012, en lo que respecta al cobro y restructuración de las obligaciones crediticias adquiridas por las víctimas con dichas entidades y, que con ocasión al hecho victimizante entraron en mora, por lo que instará a la Superfinanciera para que reglamente y vigile el cumplimiento de dichas obligaciones por parte del sector financiero.

6.3.2 Acceso a Crédito

En cuanto al acceso a créditos, la principal barrera de acceso a esta medida es el desconocimiento existente sobre la materia entre las víctimas potencialmente interesadas.

En el marco del Subcomité Técnico de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas cuenta con un Plan de Contingencia frente al desconocimiento de las medidas de acceso a crédito (y alivio de pasivos), con el ánimo de reducir las dificultades en su aplicación. Así, durante la sesión de 14 de mayo de 2014, el Grupo de Medidas Financieras del Subcomité, presentó como principal avance en el POA la elaboración de un módulo de capacitación en cuanto a las anteriores medidas concernidas. La UARIV ha puesto en funcionamiento un Plan de Formación y Capacitación para sus funcionarios, disponiendo un cronograma de capacitaciones en 2014 en 8 ciudades: Villavicencio, Pereira, Cartagena, Valledupar, Barrancabermeja, Apartadó, Mocoa e Ibagué.

Por el momento, de la apreciación de las víctimas se desprende que, más de la mitad de ellas, no accede al sistema financiero *“porque no sabe cómo hacerlo”*²⁴¹, lo que se relaciona, entre otras razones argumentadas por ellas, con las dificultades en los trámites, la escasez de recursos para afrontar los gastos asociados o los elevados costos para su manejo. Otro obstáculo conocido es la existencia de deudas adquiridas con anterioridad a los hechos victimizantes. A todo lo anterior se suma la constatación de que los estudios de crédito realizados por las entidades financieras no están siendo diferenciales, esto es, no tienen en cuenta la capacidad de pago de las víctimas ni la insuficiencia de garantías que presentan sus créditos.

²⁴⁰ Respuesta UARIV a requerimiento de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo en oficio No. DOAV 4035-542 de 17 de junio de 2014.

²⁴¹ Indagaciones de la Defensoría del Pueblo en aplicación de las encuestas sobre la percepción de las víctimas en relación con la reparación integral.

Preocupa especialmente que, un 12,5% de las víctimas encuestadas por la Comisión a través de la Defensoría, considera que “*no hay garantías*” en el acceso a los créditos, razón por la cual no los solicitan, pues aunque no se trata de un porcentaje muy elevado, evidencia la existencia de casos en que las víctimas desconfían o se muestran reticentes en cuanto a la medida en cuestión, lo que es en sí mismo, motivo de reflexión. En adición a estas primeras dificultades observadas e indicadas, se añade una cierta sensación de las víctimas de distancia o lejanía por parte de las entidades financieras con respecto a la aplicación de las medidas concernidas. Todas las anteriores limitantes en el acceso al sistema financiero deberán analizarse oportunamente en aras de mejorar la efectividad de esta medida dentro de la reparación integral de las víctimas.

Desde el punto de vista de las entidades, el Banco Agrario, al ser indagado sobre los hallazgos en cuanto a las razones por las cuales las víctimas no estén solicitando los créditos a que puedan tener derecho en el marco de la Ley, declara no tener conocimiento al respecto, en razón de que su atención se realiza por demanda, siguiendo una ruta predefinida de acceso al programa²⁴², y sin contacto directo con las víctimas, ni realización de estudios de aprobación de los créditos solicitados por los intermediarios financieros, ya sean estas personas naturales o jurídicas.

Por su parte, FINAGRO valora positivamente el estado general actual de acceso a créditos de las víctimas. ICETEX, entiende que existe una demanda insatisfecha en cuanto al acceso a crédito educativo, en razón a la escasez de recursos para atender a todos los solicitantes, estudiantes-víctimas, tanto en las líneas de crédito propias de la entidad, como en las adjudicaciones que se realizan a nivel de indemnización por parte del Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo constituido para la reparación de las Víctimas.

De entre los distintos tipos de crédito que se han dispuesto a víctimas del conflicto armado interno²⁴³, cabe mencionar diversos avances. En cuanto al Banco Agrario de Colombia, la entidad reporta un desembolso total acumulado hasta la fecha de 30 de abril de 2014 de 168.682 operaciones de crédito en favor de víctimas, representando \$914.589 millones de pesos²⁴⁴. Ahora bien, al efectuar el cruce con la base de datos del RUV, la entidad identifica en

²⁴²Ruta de acceso al Programa: 1. Identificar previamente el predio o actividad objeto de la inversión o necesidad de financiación; 2. Demostrar el tipo de tenencia del predio o bienes que se involucran en el proyecto a financiar; 3. Estructurar el proyecto a financiar (puede buscar asesoría de las Secretarías de Agricultura, de la CAR, entre otras). 4 Demostrar la asistencia técnica de la actividad objeto de financiación.

²⁴³La mayoría de los cuáles son de refinanciación, muy pocos siendo los de reestructuración o libre inversión, así como una mayor parte de todos ellos se destinan a proyectos productivos, mientras que una minoría de créditos se dirigen, a partes iguales, para financiar planes de vivienda o educativos.

²⁴⁴De las anteriores, 36.637 obligaciones de desembolsos contraídas por parte la entidad en favor de esta población, por valor de 226.580 millones de pesos, se efectuaron entre el 1 de junio de 2013 y la misma fecha de corte en 2014 (25.572 obligaciones para Proyectos Agropecuarios por valor de 193.818 millones de pesos, 8.315 para Proyectos No Agropecuarios por valor de 26.766 millones, 2.705 para Consumo por valor de 5.334 millones y 45 para Vivienda por valor de 663 millones de pesos),

total 105.064 operaciones atendidas a través de todas las líneas de crédito disponibles, por valor de \$630.276 millones de pesos, durante el período comprendido entre los años 2011 y 2014. En todo caso, se evidencia el incremento progresivo de atención a población víctima: 23.873 créditos desembolsados en 2011, 30.275 en 2012, 38.417 en 2013 y, 12.499 en 2014, con corte a 30 de abril²⁴⁵; esta última cifra permite presumir que la tendencia apuntada se mantendrá.

Entre las 105.064 operaciones mencionadas, 25.572 han sido para proyectos agropecuarios, respecto de los cuales se identificó en el Informe pasado que no se había avanzado, debido a que, según referencia de Finagro, la UEARIV no había dispuesto de los recursos necesarios para cubrir el diferencial de tasa de esos créditos. Para este sector, Finagro cuenta con el "Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario-Financiación de Proyectos Desarrollados por Población Calificada como Víctima del CAI"²⁴⁶, planes de crédito que incluyen préstamos con un saldo máximo de cartera de hasta \$100.000 millones dirigidos a dicha población, habiendo realizado 1.699 desembolsos con un valor de crédito de 13.006 millones entre el 1° de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014²⁴⁷. Cabe notar que la gran mayoría de las anteriores ayudas en el sector, el 99,7% (1.694 desembolsos por valor de \$12.164 millones), ha ido dirigida a crédito individual a desplazados²⁴⁸.

La participación de Bancoldex²⁴⁹ en la atención víctimas se da mediante el Crédito de Redescuento a través del Fondo de modernización e innovación de medianas y pequeñas empresas -Fondo INNpulsar-Mypimes- que la entidad administra²⁵⁰. Del total de recursos que

representando un 21,7% del número total histórico de desembolsos y un 24,7% del valor total desembolsado en millones de pesos.

²⁴⁵Fuente: Banco Agrario de Colombia-Vicepresidencia de Banca Agropecuaria. Corte al 30 de abril de 2014, en respuesta a requerimiento de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-415 de 6 de mayo de 2014.

²⁴⁶Población individualmente calificada como víctima del CAI, desplazada o reinsertada, o las Asociaciones, Agremiaciones, Cooperativas no financieras y ONG,s que asocian o agrupen a población calificada como tal, desplazada o reinsertada o vinculada a los programas de desarrollo alternativo con reglamentos especiales, que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad definida para el efecto por el Gobierno Nacional, incluida la perteneciente al pueblo Room, desplazada, reinsertada o vinculada.

²⁴⁷Respuesta de Finagro a oficio de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-420, de 6 de mayo de 2014.

²⁴⁸1 solo desembolso para desmovilizados asociativos por valor de 382 millones de pesos completa la lista clasificada que reporta Finagro en su respuesta al Oficio de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-420 de 6 de mayo de 2014.

²⁴⁹Bancoldex es una sociedad de economía mixta del orden nacional, no asimilada al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, organizada con un establecimiento de crédito bancario sometido a inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, y que tiene el objeto social de: "financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y con la industria nacional, actuando para tal fin como banco de descuento o redescuento, antes que como intermediario directo; y promover las exportaciones".

²⁵⁰Bancoldex tiene a su cargo la Administración del Fondo (el cual recibe recursos de distintas fuentes de cofinanciación de proyectos y se rige por derecho privado) con el objetivo de: "aplicar instrumentos financieros y no financieros, estos últimos mediante la cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para la innovación, el fomento y promoción de Mypimes. La entidad no entrega recursos de manera directa, ayuda humanitaria o capital semilla, sino créditos a través de

ha entregado el Fondo para cofinanciar proyectos hasta el 30 de abril de 2014, el 23,22% se han dirigido a esta población. Aunque este porcentaje no es marcadamente elevado, en la práctica significa una cantidad importante de recursos de solución reparadora para las víctimas, con un alto grado de cumplimiento del 78,4%, en las metas de atención, esto es, beneficiando un total 9.249 víctimas en los procesos de capacitación y asistencia técnica, ambos en cuanto a desarrollo empresarial, apoyo psicosocial, formación en educación financiera y formalización empresarial. Actualmente han sido aprobados 48 proyectos por valor de \$25.000 millones de pesos, con lo cual tiene previsto beneficiar a 6.546 usuarios finales a nivel nacional²⁵¹. Dado que los proyectos se encuentran en fase de ejecución, no se dispondrá de los primeros datos preliminares respecto de ellos sino hasta el transcurso del segundo semestre de este año 2014.

El sector económico preponderante de las unidades productivas es el comercio al por menor y en establecimientos no especializados “con baja inversión de capital e ingresos básicos de subsistencia”²⁵². Destaca el comercio de alimentos y el de tipo manufacturero, especialmente textil y de calzado, los cuales generan bajos ingresos de mantenimiento básico, especialmente en comercio de alimentos. Resulta interesante la anterior apreciación, ya que se trata de medidas de reparación integral dirigidas a víctimas a quienes debe garantizarse la subsistencia básica y, sin embargo, el destino de los créditos reposa en actividades que no exceden, aunque fortalecen, dicha subsistencia, sin garantizarla.

Ahora bien, otras y diversas razones inspiran y condicionan la voluntad de las víctimas y el consiguiente destino final que le den a dichos créditos. Por lo tanto, no se puede inferir de forma tajante un desajuste en la implementación de la ley en su debida gradualidad.

Es preciso advertir igualmente, sobre la importancia de valorar la pertinencia de profundizar en la diversificación de los anteriores ámbitos de los proyectos productivos preponderantes, para incidir en soluciones integrales de vida auto-sostenibles de las víctimas, máxime habida cuenta de la vocación transformadora que impregna de manera generalizada todas las medidas contenidas en la Ley. Sobre este aspecto, sin desatender el perfil y la vocación de las víctimas, se sugiere centrar esfuerzos venideros en el fortalecimiento en cuanto a una capacitación novedosa, más innovadora y especializada, que permita superar, cuando así sea el caso de interés de las víctimas implicadas, las actividades comerciales más básicas o tradicionales y

intermediarios financieros en su carácter de ‘banco de segundo piso’, lo que implica que los mismos tienen un costo financiero. Las solicitudes de crédito que se canalicen con recursos de Bancoldex, deben tramitarse a través de un intermediario financiero vigilado por la Superintendencia Financiera, tales como bancos, compañías de financiamiento comercial, corporaciones financieras cooperativas financieras, o por intermedio de intermediarios financieros no vigilados por la SFC tales como Cooperativas, ONG, Fundaciones, Fondos de empleados y cajas de compensación familiar especializadas en crédito micro-empresarial que cuentan con cupo de Bancoldex.

²⁵¹Departamentos de Valle del Cauca, Quindío, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Santander, Bolívar, Atlántico, Cauca, Sucre, Tolima, Meta, Putumayo, La Guajira, Nariño, Chocó y el Distrito Capital.

²⁵²En su conjunto el sector manufacturero cuenta con 765 unidades productivas apoyadas por la entidad. Información de Bancoldex, en respuesta al oficio No. DOAV 4035-419 de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo, recibida el 15 de mayo de 2014.

alcanzar desempeños que permitan ampliar el horizonte de la generación de ingresos o márgenes de ganancia, mayores y con mayor perdurabilidad en el tiempo.

Por su parte, el ICETEX ha aprobado un total de 3.390 créditos educativos en favor de estudiantes víctimas, 1.716 desde el segundo semestre de 2013 y 1674 hasta el primer semestre de 2014, por un valor total de \$9.176.622.091 millones, en 29 departamentos y el distrito capital. A partir del mes de enero de 2014 y para las próximas convocatorias, todos los estudiantes que se encuentren en el RUV tienen derecho a un subsidio de sostenimiento que asciende a \$682.431 pesos, para complementar su financiación y permitir su permanencia en la educación superior²⁵³. A pesar de estos avances, la entidad sostiene, como se indicó anteriormente, que los recursos siguen siendo insuficientes en relación con la demanda insatisfecha que persiste en este ámbito. Adicionalmente, cabe destacar la aprobación de un acuerdo modificadorio del Reglamento de Crédito Educativo con el propósito de ampliar el beneficio del subsidio de sostenimiento sin requisitos adicionales para todos los hechos victimizantes diferentes al desplazamiento que no contaban antes con esta posibilidad.

Se reportan otras acciones relevantes realizadas a partir del segundo semestre del año 2013, relacionadas con el diseño de material de difusión y socialización de las líneas de redescuento de Bancoldex y Finagro, difusión y promoción de cupos especiales, la asesoría personalizada a las víctimas a través de los enlaces de reparación de la UARIV o con el envío, por parte de esta última, de correos masivos a las víctimas que en sus PAARÍ's han manifestado necesidades o intereses en la adquisición de créditos. Asimismo, se han diseñado talleres de medidas financieras con bancos y las demás entidades del sector financiero, desarrollando de manera especial los temas atinentes a víctimas y discutiendo las dificultades presentadas en la implementación de esta política. Los efectos de las anteriores acciones serán objeto de análisis del próximo informe sobre la implementación de la ley.

6.4 Indemnización

Hasta la fecha, la Ayuda Humanitaria y la Indemnización han sido los dos aspectos en donde la Ley ha tenido más desarrollo e impacto. Conviene recordar, sin embargo, que la Indemnización Administrativa es solo uno, entre varios, de los componentes de la Reparación Integral. Por tanto, esta Comisión recomienda centrar esfuerzos en las demás medidas, igual de importantes y hasta la fecha no tan avanzadas.

La Indemnización administrativa es la medida más demandada dentro de las que dispone la reparación integral de la Ley de Víctimas. Algo más de la mitad de las víctimas, el 51,15%, según las encuestas realizadas por la Defensoría del Pueblo, conoce su derecho a la

²⁵³ Respuesta ICETEX a oficio No. DOAV 4035-417 de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo, con fecha de 06 de mayo de 2014.

indemnización administrativa en el marco de la Ley²⁵⁴. Sin embargo, ni siquiera un cuarto de ellas responde afirmativamente a la pregunta sobre si conocen de la existencia de la posibilidad de que el Estado les brinde algún tipo de acompañamiento en cuanto a la inversión adecuada de los anteriores recursos.

Por otro lado, de aquellas que solicitan sin éxito la indemnización aún hay víctimas que desconocen los motivos del rechazo. La mayor parte de las ellas tampoco tiene conocimiento acerca de con qué entidad y bajo qué condiciones se manejará la entrega del dinero en cada caso. En cuanto a los obstáculos para el acceso a la medida, cabe mencionar que más de la mitad de los identificados se refieren a distintos problemas relacionados con la tramitación requerida²⁵⁵.

6.4.1 Descripción estadística de la indemnización administrativa período 2012-2014

El total histórico de solicitudes de indemnización de víctimas del conflicto armado interno, recibidas por la UARIV hasta la fecha de 30 de abril de 2014, en el marco de las leyes 387 y 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011, es de 1.692.635. A 31 de mayo de 2013 la UARIV había indemnizado únicamente a 165.132 víctimas, fundamentalmente de los reclamantes de Justicia y Paz o vía Decreto 1290 de 2008, sin que se hubiera avanzado en lo que corresponde estrictamente a la Ley 1448 de 2011, cuya aplicación plena en esta materia, según se sostuvo en el pasado Informe de agosto de 2013, tardaría varios años²⁵⁶. Esta afirmación fue sin embargo contestada por el Documento Aclaratorio del Gobierno Nacional²⁵⁷, argumentando que los \$936.311.160.137 pesos invertidos en indemnización, superaba satisfactoriamente la que fuera la meta establecida en el Conpes 3726 de 2012 al respecto²⁵⁸.

Desde entonces, a partir del segundo semestre de 2013 se han pagado indemnizaciones a víctimas que ingresaron al registro del Gobierno vía Ley 1448 de 2011, lo cual denota un

²⁵⁴ Datos obtenidos del ejercicio de indagación a las víctimas efectuado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo en 28 departamentos y territorios y 103 municipios.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Es importante mencionar que antes de reconocer la indemnización y ordenar el giro respectivo, la UARIV verifica si las víctimas que se encuentran incluidas en el RUV ya recibieron esta medida, bien en el marco de Ley 418 de 1997 y normas complementarias, Decreto 1290 de 2008 o Ley 1448 de 2011; en caso positivo aplica el principio de prohibición de doble reparación, en cumplimiento del régimen de transición dispuesto en el artículo 155 del Decreto 4800, de 2011, casos en los cuales no procede la asignación de recursos.

²⁵⁷ Documento Aclaratorio del Gobierno Nacional al Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013, Bogotá, de Noviembre de 2013.

²⁵⁸ No es posible identificar exactamente el número total de víctimas susceptibles de beneficiarse de esta medida en razón de la dinámica propia del RUV que contiene datos de inclusiones de una sola víctima por varios hechos victimizantes, más de una sola solicitud por cada víctima, así como hechos tales, que no son susceptibles de indemnización según lo establecido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

avance, a pesar de que los giros²⁵⁹ sigan desembolsándose prioritariamente a las víctimas vía Decreto 1290 y Ley 418. Cabe advertir que en materia de indemnización el proceso de giro o desembolso, hasta su cobro efectivo por parte de las víctimas, arroja cifras que sin demasiada dificultad se prestan a confusión.

En cualquier caso, las cifras registran un considerable aumento a la fecha de corte de este informe. Así, entre el año 2009 y el 30 de abril 2014 se reporta un total de 390.807 giros de indemnización administrativa aprobados en favor de víctimas por valor de más de dos billones y medio de pesos. De esta forma, quedaron sentadas las bases para cumplir la meta establecida para el cuatrienio de indemnizar a un total de 385.000 víctimas; aunque al examinar los giros que finalmente son percibidos por las víctimas a la mano, tal y como se indica más adelante, se advierte que finalmente no se alcanza dicha meta²⁶⁰.

De acuerdo con la tabla 6.4 -1, entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014 se han realizado 108.915 giros por valor de \$673.340.218.324,83 pesos, lo que equivale a un 27,86% respecto del total de indemnizaciones giradas y un 26,6% respecto del valor total que representan Los anteriores giros, en el último período considerado (108.800) se desagregan de la siguiente manera: 62.665 giros a mujeres (57,53%), 9 a personas que se reconocen como LGTBI (0,008%) y 46.241 (42,45%) a hombres.

Tabla 6.4- 1:		
Vigencia	Número de Giros	Valor desembolsado
2009-30 abril 2014	390.807	2.522.319.128.816
1 junio 2013-30 abril 2014	108.915	673.340.218.325

Fuente: Respuesta UAERIV a requerimiento de la Defensoría del Pueblo en Oficio DOAV 4035-454 de fecha 14 de mayo de 2014.

En materia de indemnización administrativa, la Comisión, a través de la Procuraduría, obtuvo la información por parte de la UARIV respecto al número de víctimas que han recibido indemnización administrativa que, con corte a mayo 31 de 2014, corresponde a un total de 373.768 víctimas, habiéndose asignado una inversión por \$2.365.841.215.737,72. Por su parte, la Defensoría del Pueblo recibió información, con corte a 30 de abril, de 390.807 giros de indemnización administrativa aprobados en favor de víctimas por valor de más de dos billones y medio de pesos. Por esta misma fecha se encuentra que existían 17.039 giros no cobrados, que han debido der devueltos o reprogramados sin que sus beneficiarios accedan a ellos. Sin embargo, 373.768 giros para un universo actual de más de seis millones de víctimas es un

²⁵⁹Para los efectos de este capítulo, se entiende por "giro" el número de órdenes que la UARIV envía al Banco Agrario para un número indeterminado de desembolsos que conforma cada indemnización (las cuales pueden contener varios giros) sin que signifique necesariamente que el beneficiario cobre, esto es, acceda efectivamente a la medida.

²⁶⁰ Información proporcionada por la UARIV en respuesta al Oficio de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo No. DOAV 4035-454, de 14 de mayo de 2014.

aspecto que genera, sin duda, inquietudes frente a las víctimas que aún esperan la materialización de sus derechos.

En junio de 2014 la UARIV suministró a la CGR una detallada base de datos con información sobre las indemnizaciones canceladas por el Gobierno Nacional durante los años 2012, 2103 y el lapso enero-mayo de 2014. La base de datos contiene un total de 302.120 nombres distintos de personas receptoras de indemnización de las cuales el 29.8% son víctimas directas y el 70.2% familiares de ellas, según lo muestra la tabla 6.4 -2.

Tabla 6.4-2: Personas receptoras de Indemnización Administrativa - años 2012 a 2014 (mayo 30)		
VICTIMAS INDIRECTAS (familiares de víctimas directas)	212.197	70,2%
VICTIMAS DIRECTAS	89.923	29,8%
TOTAL PERSONAS	302.120	100%
<i>Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014</i>		

Los valores girados por el Gobierno Nacional aparecen en la tabla 6.4 -3 y totalizan \$1.45 billones de los cuales el 70.4% corresponde a indemnizaciones por homicidio y el 12.7% por desaparición forzada. En concordancia con este resultado, se encuentra que los parientes sobrevivientes de estas víctimas han recibido el grueso de la indemnización (alrededor del 86% del total girado) mientras que las víctimas directas de otros delitos han recibido el 13.9% de los dineros (ver tabla 6.4 -4).

Tabla 6.4 -3: Valor (\$ millones) de indemnización administrativa pagada - años 2012 a 2014 (mayo 30)					
HECHO VICTIMIZANTE	2012	2013	2014 (a mayo 30)	Total	
				\$ millones	%
HOMICIDIO	662.601	332.547	26.771	1.021.919	70,4%
DESAPARICION FORZADA	115.937	62.874	6.067	184.878	12,7%
SECUESTRO	28.915	90.633	2.144	121.692	8,4%
DESPLAZAMIENTO FORZADO	58	33.285	16.955	50.298	3,5%
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	9.149	10.576	12.123	31.848	2,2%
LESIONES PERSONALES Y SICOLOGICAS QUE PRODUCEN INCAPACIDAD PERMANENTE	10.957	8.946	5.705	25.609	1,8%
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	3.576	7.787	544	11.907	0,8%
TORTURA	85	3.396	0	3.481	0,2%
LESIONES PERSONALES Y SICOLOGICAS QUE NO CAUSAN INCAPACIDAD PERMANENTE	5	32	0	36	0,0%
SIN INFORMACIÓN	0	24	0	24	0,0%
TOTAL	831.283	550.098	70.310	1.451.691	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014

Tabla 6.4- 4: Parentesco con víctimas directas y pagos de indemnización administrativa - años 2012 a 2014 (mayo 30)

Parentesco con Víctima directa	Pagos de indemnización		
	\$ millones	%	% acumulado
CÓNYUGE O COMPAÑERA(O) PERMANENTE	328.113	22,6%	22,6%
PADRES	320.204	22,1%	44,7%
HERMANOS	297.051	20,5%	65,1%
HIJOS	277.873	19,1%	84,3%
NIETOS	318	0,0%	84,3%
ABUELOS	70	0,0%	84,3%
OTROS PARIENTES	24.334	1,7%	86,0%
VICTIMA DIRECTA	202.429	13,9%	99,9%
SIN INFORMACIÓN	1.300	0,1%	100,0%
TOTAL	1.451.691	100%	

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014

Al cruzar la información de los giros administrativos teniendo en cuenta el hecho victimizante y el género de la víctima destinataria, encontramos que la proporción de víctimas mujeres a quienes les ha sido reconocida esta medida de reparación es mayor frente a los hechos de homicidio, desaparición forzada y delitos contra la libertad e integridad sexual. Por el contrario, ante los casos de secuestro, torturas, lesiones que producen incapacidad permanente y reclutamiento ilegal de menores, la proporción es mayor entre los hombres. Ante los hechos de desplazamiento forzado y lesiones que no producen incapacidad permanente, la proporción es similar entre ambos géneros (tabla 6.4 -5)

Tabla 6.4-5: Genero de personas receptoras de indemnización administrativa- años 2012 a 2014 (mayo 30)

GENERO	PERSONAS	%
Sin Información	56,848	22.9%
femenino	16,55	6.7%
LGBT	8	0.003%
Masculino	147,837	70.4%
Total Género	248,243	100%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014

La distribución geográfica de las indemnizaciones (tabla 6.4 -6), refleja que Antioquia concentra el mayor número de víctimas del país y por ello no es de extrañar que sea el primer receptor con un 35.4% del valor total girado, porcentaje que supera ampliamente a los demás departamentos: Valle 6.1%, Santander 5.4%, Cauca 4.4% y Meta 4.2%²⁶¹.

Tabla 6.4 -6: Pagos de indemnización administrativa por departamento					
Etiquetas de fila	2012	2013	2014	Total general	
				\$ millones	%
ANTIOQUIA	268.632,3	211.046,6	34.634,7	514.313,6	35,4%
VALLE DEL CAUCA	54.333,5	31.710,4	2.612,2	88.656,1	6,1%
SANTANDER	51.076,8	25.223,4	1.758,5	78.058,8	5,4%
CAUCA	41.677,3	20.303,6	1.280,1	63.261,0	4,4%
META	40.077,0	18.195,2	2.095,5	60.367,7	4,2%
NORTE DE SANTANDER	31.618,9	21.502,2	1.548,9	54.670,0	3,8%
CESAR	30.854,5	20.822,6	1.727,5	53.404,7	3,7%
NARIÑO	28.006,8	20.982,1	2.776,4	51.765,3	3,6%
BOGOTÁ D.C.	21.953,7	20.902,5	2.670,5	45.526,7	3,1%
PUTUMAYO	28.540,2	11.027,7	1.169,4	40.737,3	2,8%
MAGDALENA	22.328,7	12.725,3	2.129,0	37.182,9	2,6%
CAQUETA	27.540,9	9.180,0	0,0	36.720,9	2,5%
BOLÍVAR	13.772,9	12.361,9	3.194,6	29.329,3	2,0%
RISARALDA	16.525,6	10.096,6	891,8	27.514,0	1,9%
TOLIMA	17.703,6	8.888,1	693,9	27.285,6	1,9%
HUILA	16.568,5	8.749,6	1.168,5	26.486,6	1,8%
CALDAS	11.282,5	13.230,6	1.167,0	25.680,1	1,8%
ARAUCA	16.182,9	8.640,1	391,9	25.214,8	1,7%
CASANARE	12.161,3	10.516,5	536,3	23.214,1	1,6%
CORDOBA	20.624,5	47,2	0,0	20.671,7	1,4%
CUNDINAMARCA	8.753,8	9.195,0	1.183,9	19.132,8	1,3%
ATLÁNTICO	10.008,9	6.415,2	610,3	17.034,4	1,2%
SUCRE	8.799,5	7.102,1	989,3	16.890,9	1,2%
LA GUAJIRA	8.047,2	4.725,5	434,2	13.206,9	0,9%
CHOCO	7.098,9	5.738,2	475,4	13.312,4	0,9%
QUIINDIO	6.228,3	4.079,9	364,5	10.672,7	0,7%
CÓRDOBA	0,0	8.779,8	915,1	9.694,9	0,7%
BOYACA	4.535,6	3.566,5	0,0	8.102,1	0,6%
GUAVIARE	5.875,9	2.065,8	94,6	8.036,3	0,6%
CAQUETÁ	0,0	1.275,1	2.479,1	3.754,2	0,3%
Resto	472,4	1.003,0	317,2	1.792,5	0,1%
Total general	831.282,8	550.098,3	70.310,3	1.451.691,3	100%
<i>Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014</i>					

La misma información se confirma con los datos reportados para el período comprendido entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, en el que, de los 108.915 giros administrativos

²⁶¹ Se reportan estos departamentos como aquellos en los que menos giros tienen lugar, dentro de los territorios en donde hay una presencia significativa de víctimas, esto es, sin tomar en consideración aquellos otros en los que, aunque se da un número aún menor de giros realizados, como es el caso de Guainía, Vichada o Vaupés, la población (tanto en general como específicamente víctima), no es tan representativa.

realizados en favor de víctimas, el departamento que destaca por concentrar el mayor número es Antioquia, con 29.991 giros realizados en favor de mujeres y 19.593 en favor de hombres.

Tabla 6.4 - 7: Pagos de indemnización administrativa por municipio (\$ millones)

Municipio y departamento	2012	2013	2014 (a mayo 30)	Total general (\$ millones)	%	% acumulado
MEDELLIN - ANTIOQUIA	123.873,1	65.302,4	7.421,7	196.597,2	13,54%	13,5%
BOGOTÁ D.C. - BOGOTÁ D.C.	21.953,7	20.902,5	2.670,5	45.526,7	3,1%	16,7%
APARTADO - ANTIOQUIA	18.644,3	13.084,3	1.635,8	33.364,4	2,3%	19,0%
BELLO - ANTIOQUIA	14.093,6	12.562,7	2.532,3	29.188,5	2,0%	21,0%
CUCUTA - NORTE DE SANTANDER	18.948,6	8.731,9	702,5	28.383,0	2,0%	22,9%
VILLAVICENCIO - META	18.873,3	8.332,1	927,6	28.133,0	1,9%	24,9%
CALI - VALLE DEL CAUCA	15.155,4	11.151,0	1.222,1	27.528,4	1,9%	26,8%
VALLEDUPAR - CESAR	15.039,3	7.941,5	1.102,6	24.083,4	1,7%	28,4%
BUCARAMANGA - SANTANDER	14.631,5	8.682,8	565,3	23.879,5	1,6%	30,1%
BARRANCABERMEJA - SANTANDER	15.624,8	5.974,2	366,7	21.965,8	1,5%	31,6%
FLORENCIA - CAQUETA	16.095,6	5.154,4	0,0	21.250,0	1,5%	33,1%
TURBO - ANTIOQUIA	12.762,3	7.056,6	722,6	20.541,5	1,4%	34,5%
BUENAVENTURA - VALLE DEL CAUCA	13.852,2	4.733,7	338,3	18.924,1	1,3%	35,8%
SANTA MARTA - MAGDALENA	12.044,0	5.494,0	1.228,3	18.766,3	1,3%	37,1%
POPAYAN - CAUCA	11.656,8	6.056,1	419,7	18.132,6	1,2%	38,3%
BARRANQUILLA - ATLÁNTICO	8.826,2	5.724,3	527,0	15.077,5	1,0%	39,4%
PEREIRA - RISARALDA	9.153,0	5.232,4	482,2	14.867,6	1,0%	40,4%
CHIGORODO - ANTIOQUIA	8.983,5	4.440,9	509,5	13.933,8	1,0%	41,3%
YOPAL - CASANARE	6.441,1	6.558,3	324,8	13.324,2	0,9%	42,3%
COCORNA - ANTIOQUIA	1.010,8	11.328,5	960,2	13.299,4	0,9%	43,2%
SAN CARLOS - ANTIOQUIA	978,6	8.731,4	2.992,6	12.702,6	0,9%	44,0%
ENVIGADO - ANTIOQUIA	3.423,5	7.167,0	929,9	11.520,4	0,8%	44,8%
PASTO - NARIÑO	7.069,5	3.705,2	537,1	11.311,8	0,8%	45,6%
PUERTO ASIS - PUTUMAYO	8.486,0	2.259,1	225,9	10.971,1	0,8%	46,4%
IBAGUE - TOLIMA	7.296,7	3.088,3	240,8	10.625,8	0,7%	47,1%
ARGELIA - ANTIOQUIA	5.537,1	4.450,1	259,3	10.246,5	0,7%	47,8%
OCAÑA - NORTE DE SANTANDER	3.880,3	6.085,2	195,4	10.160,9	0,7%	48,5%
TULUA - VALLE DEL CAUCA	6.272,8	3.511,7	317,8	10.102,2	0,7%	49,2%
MONTERIA - CORDOBA	9.900,9	47,2	0,0	9.948,1	0,7%	49,9%
PUERTO BERRIO - ANTIOQUIA	5.772,3	3.761,6	185,8	9.719,6	0,7%	50,6%
MANIZALES - CALDAS	5.002,5	4.223,2	218,9	9.444,6	0,7%	51,2%
AGUACHICA - CESAR	4.657,1	4.180,5	80,1	8.917,7	0,6%	51,8%
MOCOA - PUTUMAYO	6.219,7	2.083,8	245,6	8.549,1	0,6%	52,4%
SINCELEJO - SUCRE	4.355,4	3.433,1	561,0	8.349,5	0,6%	53,0%
SAN LUIS - ANTIOQUIA	1.693,3	1.504,3	5.114,3	8.311,9	0,6%	53,6%
NEIVA - HUILA	5.037,0	2.716,7	510,6	8.264,3	0,6%	54,1%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014

36 ciudades concentran el 54.1% del total de indemnizaciones distribuidas en 798 municipios del país (tabla 6.4 7). El listado lo encabezan: Medellín, Bogotá D.C., Apartadó y Bello (Antioquia). Es necesario señalar que en este grupo aparecen 18 capitales departamentales, corroborando que las víctimas han optado por refugiarse en las mayores ciudades donde las condiciones de seguridad, en términos generales, son relativamente mejores que en las zonas rurales.

Para 2014 se ha establecido la meta de indemnizar a 100.230 víctimas, con base en el presupuesto asignado para la vigencia fiscal y en el Documento Conpes 3726 de 2012²⁶². Dicha meta se establece por persona destinataria de los giros, no por familia. Dado que hasta la fecha de 30 de abril de 2014 se han realizado 10.936 giros por concepto de indemnización²⁶³, se advierte la posibilidad de no alcanzar la meta anual para 2014²⁶⁴.

6.4.2 Indemnización administrativa, indemnización judicial y recursos públicos

Además de recibir indemnizaciones por vía administrativa como las que acabamos de cuantificar, las víctimas tienen derecho a acudir ante el poder judicial para demandar al Estado o los particulares por los mismos hechos victimizantes de que fueron objeto. En consecuencia, un juez de la República puede ordenar el pago de indemnizaciones adicionales a las administrativas. ¿A cuánto ascienden hasta el momento los gastos efectivos y potenciales del sector público y de los particulares por concepto de indemnizaciones en el marco del conflicto interno?

Primero es necesario examinar la indemnización administrativa en la Ley 1448 de 2011. Como se mencionó anteriormente, los giros del Gobierno Nacional durante el período 2012 a mayo 2014 por este concepto ascienden a \$1.451.691 millones (es decir, \$1.45 billones) dirigidos a alrededor de 302.120 personas.

Estimada la indemnización administrativa pendiente de pago a las restantes víctimas (tabla 6.4 -8), a mayo de 2014, el Estado adeuda unos \$47.69 billones que, en principio, deben girarse hasta diciembre de 2021, fecha en que expira la Ley 1448 de 2011.

²⁶² Adoptado mediante Decreto 1725 de ese mismo año.

²⁶³ Información reportada por la UARIV en respuesta al requerimiento realizado por la Delegada de Orientación a Víctimas de la Defensoría del Pueblo en su Oficio DOAV 4035-454, de 14 de Mayo de 2014.

²⁶⁴ Es pertinente señalar que sus beneficiarios han recibido también mensaje estatal de dignificación como medida de satisfacción para la reparación integral.

Tabla 6.4 -8: Estimativo de Costo total de indemnizaciones administrativas a Junio de 2014

HECHO VICTIMIZANTE	PERSONAS en el Registro Unico de Víctimas (RUV)	Indemnización en salarios mínimos (SMLV)	INDEMNIZACIÓN TOTAL (\$ millones)	INDEMNIZACIÓN PAGADA (2012 a mayo 2014) (\$ millones)	INDEMNIZACIÓN PENDIENTE DE PAGO (\$ millones)
Desplazamiento	5.632.062	27	23.404.550,4		
Homicidio	848.710	40	20.912.214,4		
Amenaza	165.634				
Desaparición forzada	135.863	40	3.347.664,3		
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	80.392				
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	67.855				
Secuestro	36.233	40	892.781,1		
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	10.928	30	201.949,4		
Tortura	8.210	30	151.720,8		
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a grupos armados	7.361	30	136.031,3		
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	7.139				
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	5.440	30	100.531,2		
Sin información	35				
Total	7.005.862		49.147.443,0	1.451.691	47.695.752
SMLV (salario mínimo mensual legal vigente) año 2014			616.000,0		
Número de grupos familiares desplazados			1.407.200,0		

FUENTES : 1) personas y hechos victimizantes tomados de página web UARIV - corte a junio 01 de 2014; los smlv de indemnizaciones están fijadas por el Decreto 4800 de 2011 2) número de grupos familiares desplazados tomados de Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR diciembre 2013, cuadro 80. Los restantes cálculos son de la CGR.

En segundo lugar, es preciso examinar la contabilidad del Fondo de Reparación a las Víctimas en lo concerniente a sentencias judiciales de indemnización en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz. A marzo de 2014 (tabla 6.4 -9), el Estado sufragó \$43.457 millones, en tanto que los victimarios condenados solo aportaron \$3.592 millones, es decir, el 8.3% de la primera suma. Esta evidencia permite afirmar que hasta el presente la Ley de Justicia y Paz ha fracasado en materia de justicia económica ya que la gran mayoría de particulares han evadido la reparación material a sus víctimas.

Tabla 6.4 -9: SENTENCIAS JUDICIALES EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ - PAGOS DEL FONDO DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS - (corte a marzo 2014)

SENTENCIA JUDICIAL	PERSONAS POSTULADAS POR LEY	VICTIMAS RECONOCIDAS	VICTIMAS NOTIFICADAS	RECURSOS APORTADOS POR POSTULADOS (CONDENADOS)	RECURSOS APORTADOS POR EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN
MAMPUJAN	2	1.440	1.384	0 \$	30.664.300.120
EDGAR IGNACIO FIERRO FLORES	1	902	237	0 \$	4.419.763.204
JORGE IVAN LAVERDE ZAPATA	1	282	206	0 \$	4.408.689.933
VENCEDORES DE ARAUCA	3	225	214	\$ 3.592.794.612	2.511.819.083
FREDY RENDON HERRERA	1	456	92	0 \$	1.428.270.000
GIAN CARLOS GUTIERREZ	1	164	1	0 \$	24.640.000
TOTAL	9	3.469	2.134	\$ 3.592.794.612	\$ 43.457.482.340

Fuente: UARIV (2014), Informe Ejecutivo del FRV con corte 31 de marzo de 2014, página 4

Esta situación podría revertirse si la UARIV logra vender los inmuebles recibidos de los condenados que, a marzo de 2014 estaban avaluados en \$113.321 millones y otros 202 bienes más, pendientes de avalúo (tabla 6.4 -10). Es necesario advertir que sobre una parte de estos bienes pesan demandas de restitución de presuntas víctimas que, en caso de ser exitosas, sustraerían estos bienes del activo del Estado.

Tabla 6.4 -10: Valor de inmuebles recibidos por el Fondo de Reparación a las Víctimas (FRV)

	Valor aproximado de avalúo comercial (\$)	Inmuebles pendientes de avalúo
INMUEBLES RURALES	103.580.591.253	124
INMUEBLES URBANOS	9.740.423.322	78
TOTAL	\$113.321.014.575	202

Fuente: UARIV (2014), Informe Ejecutivo del FRV con corte 31 de marzo de 2014, página 4

Otra fuente de ingresos del Fondo de Reparación son las multas impuestas a los condenados por el delito de concierto para delinquir, que ascienden a \$626.889 millones; no obstante, la suma recaudada después de varios años es de un millón doscientos mil pesos (tabla 6.4 -11).

En tercer lugar, deben contemplarse las demandas en curso ante el sistema judicial por concepto de victimización dentro del conflicto armado interno y que podrían acarrear fuertes multas al Estado y los particulares. A la fecha no se dispone de información consolidada sobre el valor monetario ni la etapa en que se encuentran dichas demandas, pero es claro que tarde o temprano estas pretensiones deberán incluirse en la contabilidad pública como pasivos contingentes y, llegado el momento, como egresos de efectivo.

Tabla 6.4 -11: Multas impuestas por concierto para delinquir

IMPUESTAS	\$	626.889.288.256
RECAUDADAS	\$	1.200.000

Fuente: UARIV (2014), Informe Ejecutivo del FRV con corte 31 de marzo de 2014, página 8

En conclusión, hasta mayo de 2014 el Estado colombiano ha asumido, de hecho, la indemnización a las víctimas pagando alrededor de \$1.45 billones y adeudando hasta esa fecha unos \$47.69 billones, sin contar potenciales condenas del sistema judicial en el futuro. Para reflejar la magnitud de esta deuda, es posible afirmar que esa cifra equivale al 45.3% del recaudo tributario total de la DIAN en el año 2013 (\$105.3 billones)²⁶⁵ y debe ser cancelada, a más tardar, en el año 2021. Entretanto, es preciso anotar que los particulares condenados han aportado alrededor de \$117.000 millones, lo que marca una extrema desproporción.

La CGR considera que esa alta deuda pública por indemnización, inevitablemente conduce a un debate macroeconómico que debería idear la política fiscal y monetaria óptima que (i) pague la deuda social en el medio plazo, (ii) maximice el efecto multiplicador del gasto público sobre el PIB y iii) minimice las presiones inflacionarias.²⁶⁶

En ese sentido, se advierte que la actual inequidad en la financiación de las indemnizaciones se torna más compleja si se tiene en cuenta la estructura tributaria del Estado colombiano, en la que entre el 40 y 45% de los recaudos del Gobierno Nacional provienen del impuesto al valor agregado (IVA) y a las transacciones financieras (GMF)²⁶⁷, tributos de naturaleza regresiva. En estas circunstancias, la población más pobre de Colombia terminaría pagando indemnizaciones en la misma proporción que la población más rica; lo anterior, en lo que respecta a los ingresos tributarios del Estado.

En relación con el gasto público, surge la duda de que millones de indemnizaciones individuales giradas a lo largo y ancho del país tengan más impacto (macroeconómico y socio-político) que miles de indemnizaciones concentradas en pacíficos territorios intervenidos para el pos-conflicto; es decir, se intuye que la reparación a las víctimas debe transitar de una óptica *individual e indiferente a la geografía* de las víctimas, hacia una óptica de *reparación colectiva*

²⁶⁵ Fuente: DIAN, estadísticas 1970-2014, página web consultada en junio 20 de 2014.

²⁶⁶ Una discusión más detallada sobre este tema aparece en, Rubiano N. (2013), *Indemnización a víctimas, sostenibilidad fiscal y política macroeconómica*, en, Revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República.

²⁶⁷ *Ibidem*. Las proporciones (IVA + GMF) / (total recaudo DIAN) para los años 2012, 2013 y abril 2014 son 45.4%, 41% y 39.4%, respectivamente.

que contemple al territorio como unidad de análisis y de intervención estatal. Naturalmente, estas pocas líneas son apenas pautas de trabajo futuro y una invitación al análisis de tan complejo problema.

6.4.3 Auditoría al proceso de indemnización administrativa realizada por la UARIV: Algunos hallazgos

Mediante entrevistas directas con víctimas en varios municipios, la CGR encontró evidencia de los siguientes hechos:

- Las demoras en la entrega de indemnización y ayudas afectan negativamente la calidad de vida de las víctimas y ha generado redes de intermediarios que les cobran comisiones de entre 10% y 50% por “acelerar” los trámites. Al respecto y, a manera de ejemplo, se recibieron denuncias en Pivijay (Magdalena) que relacionan, incluso a miembros de los Comités de Justicia Transicional en la realización de este tipo de actividades. Llama la atención que las víctimas manifiesten que los intermediarios parecen estar mejor informados que las autoridades y beneficiarios sobre los valores y lugares de giro e, incluso, mencionan que se han convertido en “notificadores” de las ayudas para garantizar el recaudo de las comisiones.
- Se evidenciaron fallas en la unificación de la indemnización para una misma persona por varios hechos victimizantes, lo que multiplica los trámites y causa incomodidades a las víctimas; este problema se agudiza cuando se trata de personas de tercera edad o con discapacidades.
- Se detectaron fallas en la actualización de datos de las víctimas, lo que genera inexactitudes en la ubicación geográfica de los recursos de indemnización y las ayudas en el sistema bancario; estos casos se detectaron en personas entrevistadas en Apartadó (Antioquia) y Ocaña (Norte de Santander).
- La UARIV implementó a partir del segundo semestre del año 2013 una herramienta tecnológica-informática denominada INDEMNIZA²⁶⁸, con el fin de reducir los riesgos de error en los procesos de liquidación y pago de las indemnizaciones que fueron detectados por la CGR e informados a dicha entidad en ese mismo año. Pese a contar con esta nueva herramienta, aún se presentan graves inconsistencias tal como se constató en las auditorías de 2014, a saber, pagos no recibidos por los beneficiarios que aparecen reportados en la base de datos INDEMNIZA como cobrados. Adicionalmente, si bien es cierto la UARIV hizo esfuerzos por desarrollar la herramienta para soportar el proceso de indemnizaciones, su funcionalidad no responde a las expectativas de mejora del Informe de 2013. A partir de

²⁶⁸ INDEMNIZA se encuentra disponible en el siguiente enlace <http://indemniza.unidadvictimas.gov.co:8090> que requiere usuario y clave de seguridad para el ingreso, como garantía de confidencialidad de los derechos de las víctimas.

entonces, con su implementación no se han mitigado los riesgos de filtro de información, que propicia la intermediación de terceros en el cobro de las indemnizaciones.

- Por otra parte, a juzgar por las bases de datos recibidas por la CGR para los años 2013 y 2014, la herramienta informática INDEMNIZA aún genera excesivos errores pues en ellas se encuentra: 25 tipos diferentes de documento de identidad; 7 géneros de las personas destinatarias de indemnización, 60 tipos de parentescos con las víctimas, 136 departamentos de correspondencia del destinatario y 40 nombres de departamentos de giro. Se trata de fallas en la parametrización y estandarización de las variables del sistema, lo que genera baja calidad en la información y eleva los riesgos de error y potencial fraude en la liquidación y pago de las indemnizaciones.

6.4.4 Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos

En relación con este programa, liderado por la Subdirección de Reparación Individual de la UARIV, cabe anotar que el mismo parte de la premisa de que los recursos monetarios entregados a las víctimas a título de indemnización, constituyen instrumentos de inclusión social que permiten la reconstrucción de sus proyectos de vida. Para ello, articula dos componentes de trabajo, por un lado, Orientación y Asesoría para una adecuada inversión en cada una de las cuatro líneas del programa (proyectos productivos, vivienda, terrenos rurales y educación superior) y, de otro lado, la Gestión de la Oferta de oportunidades reales de inversión propiamente dicha.

En el pasado informe, la Comisión advirtió que el Programa de Acompañamiento era escaso y que no existía sincronía entre su implementación y el momento de la entrega de la indemnización. Según informa la Unidad de Víctimas, a la fecha de corte de este Informe, un total de 104.415 víctimas han accedido al Programa de Acompañamiento²⁶⁹, lo que equivale a un 52,46% respecto del total de víctimas que cuentan con PAARÍ's-Reparación realizados hasta la fecha (199.007). Aunque estos valores representan tan sólo porcentajes en torno a un 1% del total de víctimas registradas en el RUV, son evidentes los avances en cuanto al número de víctimas a las que se les ha dirigido la aplicación efectiva de este programa. Desde el momento de la formulación de dichos planes se les informa a las víctimas sobre la variedad de medidas de reparación a las que tienen derecho y, en lo que respecta a la Indemnización, se sensibiliza acerca de la importancia de hacer una inversión adecuada de sus recursos en el marco de las cuatro líneas del programa. Por su parte, el SENA ha participado en 22 jornadas de sensibilización al emprendimiento dentro de la primera de las cuatro líneas apuntadas, con la participación de 605 víctimas y cobertura en 17 departamentos, en el marco del programa de acompañamiento.

²⁶⁹ Información proporcionada por la UARIV en respuesta al requerimiento de la Delegada de Orientación a Víctimas de la Defensoría del Pueblo en Oficio DOAV 4035-454 de 14 de mayo de 2014.

En cuanto al destino de los recursos de indemnización, teniendo en cuenta que en algunos casos las preferencias abarcan varias de las líneas previstas, se constata, para el análisis del total histórico de acompañamientos acumulado que: 50.814 víctimas han manifestado su intención de invertir en la línea de adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada, 27.969 de ellas en la línea de creación o fortalecimiento de empresas o activos productivos, 10.562 víctimas han expresado su interés en materia de educación técnica o profesional y, finalmente, 4.395 lo han hecho en cuanto a la línea de adquisición de predios rurales. Entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, 29.973 expresaron las siguientes preferencias, según tabla 6.4 -12.

Tabla 6.4 -12: Destino recursos de Indemnización por Preferencias

ACOMPANIAMIENTO A LA INVERSIÓN ADECUADA DE INDEMNIZACIONES	TOTAL ACUMULADO HASTA 30 DE ABRIL 2014	ENTRE 1 JUNIO DE 2013 Y 30 DE ABRIL 2014
Adquisición de vivienda nueva o usada	50.814	29.973
Mejoramiento de vivienda nueva o usada		
Creación de empresas o activos productivos	27.969	15.144
Fortalecimiento de empresas o activos productivos		
Educación técnica o Profesional	10.562	6.380
Adquisición predios rurales	4.395	2.271

Fuente: Respuesta UAERIV a requerimiento de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo en Oficio DOAV 4035-454, de 14 de mayo de 2014.

Es importante advertir que se espera que el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, parta del análisis de los montos que, por línea sucesoral, corresponden a cada miembro de los núcleos familiares; es decir, si los mismos resultan significativos y/o suficientes para permitir su inversión en una u otra iniciativa.

6.4.5 Criterios de priorización para el pago

Respecto de las víctimas priorizadas para el momento del pago de la indemnización, la CSML, a través de la Procuraduría, realizó seguimiento de carácter preventivo a la manera como se priorizan unas víctimas sobre otras al momento del pago efectivo por parte de la UARIV. La CSML considera relevante que el país conozca con claridad cuáles son los criterios que utiliza

el Gobierno Nacional para el desembolso del monto de indemnización, como parte de la reparación integral.

En la práctica se observa que un número importante de víctimas han elevado peticiones a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo solicitando intervención ante la UARIV para el pago oportuno de dicha indemnización, entre ellas se encuentra un número considerable de adultos mayores, personas con discapacidad, en delicada situación de salud, entre otros. Al respecto, se analizaron tanto las respuestas de la UARIV a requerimientos enviados desde la Procuraduría²⁷⁰, como los hallazgos de la visita administrativa²⁷¹ realizada a la Subdirección de Reparación Individual y a la secretaria técnica del subcomité técnico de indemnización por parte de esta misma entidad.

De acuerdo con lo expuesto por la UARIV, se prioriza el pago de la indemnización administrativa teniendo en cuenta el contenido de las Resoluciones 01006 de 2013²⁷² y 0223 de 2013²⁷³. En la resolución 0223, la UARIV establece que serán beneficiarias de la priorización para la indemnización las: *“víctimas del conflicto armado mayores de 60 años y cuyo puntaje del Sisbén no supere los 63 puntos”*; no obstante, la Comisión encontró, en el marco de las visitas territoriales efectuadas entre los meses de marzo y mayo de 2014²⁷⁴, que se presentan reiterativas quejas por parte de las víctimas, en razón a que los adultos mayores no son indemnizados de manera oportuna, de tal forma que fallecen antes de recibir los montos que les corresponden.

La UARIV informa que la priorización para el pago de indemnización administrativa se realiza sobre los casos incluidos en el RUV y que para el pago de la indemnización primero se debe aplicar el PAARI a cada víctima. La Subdirectora de Reparación Individual de esa entidad menciona que a las víctimas a las que no se les ha pagado su indemnización administrativa, posiblemente no se les ha formulado el PAARI. De acuerdo con la respuesta de la UARIV, “si

²⁷⁰Procuraduría General de la Nación, requerimiento enviado el día 11 de marzo de 2014. SIAF 370-79658/2014. Respuesta por parte de la Subdirectora de Reparación Individual - UARIV con fecha de 26 de marzo de 2014, SIAF: 100710/2014. La subdirectora de reparación individual de la UARIV amplió la respuesta a la Procuraduría mediante correo electrónico del 30 de abril de 2014, por lo cual el contenido de dicha respuesta quedó incluido en el presente acápite.

²⁷¹ Visita administrativa realizada el día 1 de abril de 2014 por funcionarios de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados, en instalaciones de la UARIV.

²⁷² Expedida por la UARIV el 20 de septiembre de 2013. Mediante la cual se definen criterios de priorización, de acuerdo con los principios de progresividad y gradualidad para implementar un modelo operativo con el fin de iniciar la entrega de indemnización de reparación por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado.

²⁷³ Expedida por la UARIV el 8 de abril de 2013. Mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

²⁷⁴ Ejercicio de seguimiento regionalizado en Urabá, Magdalena Medio y los departamentos de Putumayo, Magdalena, Bolívar y Meta.

una víctima ya cuenta con PAARI en el módulo de reparación, es porque ya ha sido priorizada para indemnizar (sic). Esto quiere decir que ya le fue aplicado algún criterio de priorización”²⁷⁵.

De igual forma, la entidad informa que por lo general se hace aplicación de “criterios de priorización masivos”, es decir, se priorizan casos del régimen de transición – Decreto 1290 de 2008 y Ley 418 de 1997 -, sin importar si dentro del mismo régimen hay otros criterios de priorización. Es decir que por el sólo hecho de ser parte de las solicitudes que se presentaron por Decreto 1290 de 2008 o Ley 418 de 1997, se hace la priorización. No obstante, se advierte la importancia de no descuidar otros criterios no masivos de priorización que se relacionan con situaciones particulares de vulnerabilidad, como podría ser el caso de adultos mayores o personas con delicada salud física que han reclamado por vía de la Ley 1448 de 2011.

Bajo ese entendido, la UARIV en este momento realiza “priorización de casos masiva”, aclarando que sobre esa priorización por criterios gruesos no se está haciendo una “priorización de la priorización”. Es decir, no es necesario que una víctima cumpla varios de los criterios de priorización establecidos en las resoluciones arriba citadas, sino que basta con que cumpla uno solo de dichos criterios, para ser priorizada en el pago.

Adicionalmente, esta entidad tiene la idea de poner en funcionamiento un “formulario de solicitud de priorización personalizado”, que estará a disposición en los puntos de atención a víctimas, buscando priorizar los casos más vulnerables. En caso de que no sea posible priorizarlos a todos, se crearía el sistema de una “fila especial”, para facilitar el acceso priorizado a la indemnización por parte de estas personas.²⁷⁶ A la fecha de elaboración de este informe, ese formulario no ha sido elaborado por la UARIV.

De igual forma, menciona que los criterios de priorización no son excluyentes entre sí, pues de hecho la Resolución no es taxativa; los criterios de priorización resultan de las circunstancias de debilidad manifiesta en que se halle la persona, conforme lo prevé el artículo 13 de la Constitución Política. Es decir que, *“en la práctica, si una persona está en circunstancias que justifiquen priorizarla, debe ser priorizada, y puede encontrarse en varias situaciones simultáneamente”*.²⁷⁷

²⁷⁵ Respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 30 de abril de 2014 mediante correo electrónico de la subdirectora de reparación individual, como ampliación a la respuesta oficial que se había enviado a la Procuraduría el 26 de marzo del mismo año.

²⁷⁶ Respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 30 de abril de 2014 mediante correo electrónico de la subdirectora de reparación individual, como ampliación a la respuesta oficial que se había enviado a la Procuraduría el 26 de marzo del mismo año.

²⁷⁷ Respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 30 de abril de 2014 mediante correo electrónico de la subdirectora de reparación individual, como ampliación a la respuesta oficial que se había enviado a la Procuraduría el 26 de marzo del mismo año.

Por otro lado, expone que el pago de la indemnización aplica de manera diferente para la población víctima de desplazamiento forzado, con respecto a las víctimas de otros hechos victimizantes. En este entendido, a una víctima de desplazamiento no se le indemniza hasta tanto no haya superado su *condición de vulnerabilidad*. En el entretanto, para superar esa condición, la víctima tiene derecho a las ayudas humanitarias y medidas de asistencia. De lo anterior, se tiene que el PAARI se constituye en el instrumento mediante el cual se realiza el chequeo de la situación de vulnerabilidad, para proceder - una vez superada esta - al pago de la indemnización.

La CSML, a través del seguimiento preventivo de la Procuraduría, ha evidenciado que las víctimas de desplazamiento no tienen clara esta ruta, en razón a que solicitan permanentemente al Ministerio Público la indemnización, argumentando estar *en condición de vulnerabilidad*. Respecto de los demás hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, la UARIV menciona que el pago está únicamente condicionado a la construcción del PAARI; sin embargo, expone la entidad la importancia de aplicar el principio de la gradualidad para efectos de los desembolsos.

La CSML encuentra que es posible que exista confusión entre la aplicación de los criterios de priorización con el enfoque diferencial. El enfoque diferencial debe ser implementado en todas las políticas públicas, dado que obedece a la necesidad de trato diferenciado a ciertas personas por situaciones o condiciones particulares que lo ameriten. La priorización es una herramienta para ejecutar planes, programas o políticas a cierta población, antes que a otros grupos poblacionales.

Por otro lado, la UARIV expresa que *“las principales dificultades para la entrega de la indemnización son: i) la información de contacto que la víctima relaciona en sus solicitudes, porque debido a la constante movilidad de los hogares en algunos casos se dificulta la ubicación para dar inicio a la ruta de reparación, ii) errores en los datos informados por las víctimas, iii) fallecimiento sobreviniente de los beneficiarios de los giros (véase sección siguiente: estado de las liquidaciones y devoluciones) y, iv) conflictos entre personas que alegan tener igual o mejor derecho a la indemnización por vía administrativa”*²⁷⁸. De igual manera, informa que desde el inicio de la ruta de reparación pueden transcurrir aproximadamente cuatro meses hasta que se recibe el pago, siempre y cuando haya disponibilidad presupuestal.

Si bien puede decirse que la UARIV ha elaborado unos criterios de priorización a través de resoluciones, la aplicabilidad de los mismos está condicionada a la formulación del PAARI, herramienta que aún no se ha socializado suficientemente a las víctimas, ni se tiene certeza sobre su aplicabilidad oportuna y eficiente en el territorio. Como se verá más adelante en el capítulo alusivo a la mirada territorial de la ley, la CSML ha evidenciado que muchas de las

²⁷⁸ Respuesta emitida por la UARIV frente a requerimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación, fechada el día 26 de marzo de 2014, firmada por la Subdirectora de Reparación Individual. Folio 3 de 4.

víctimas aún no entienden qué es el PAARI. Así las cosas, preocupa a la CSML que las víctimas que no han recibido su indemnización no saben que deben elaborar el PAARI conjuntamente con la UARIV. En el mismo sentido, si se trata de víctimas de desplazamiento forzado, la CSML se ha percatado de que esta población no sabe que su indemnización está condicionada a la *superación de su condición de vulnerabilidad*, aspecto en el cual juega un papel importante la garantía de las medidas de atención y asistencia.

Preocupa igualmente que, a tres años de entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011, la manera como se ejecuta una medida tan demandada por las víctimas como la indemnización administrativa, no sea presentada de manera homogénea por los mismos funcionarios de la UARIV.

6.4.6 Estado de liquidaciones y devoluciones

Dada la situación de vulnerabilidad y circunstancias propias de su condición particular, muchas de las víctimas susceptibles de beneficiarse de la medida de indemnización y, especialmente aquellas que sufren desplazamiento forzado, se encuentran en constante movilidad de residencia; lo que dificulta la labor de los Enlaces de Reparación de las Direcciones Territoriales de la Unidad de Víctimas, quienes tienen a su cargo la tarea de ubicar, contactar, citar y notificar personalmente a los interesados.

La Comisión ha encontrado que una proporción importante de los giros al sistema bancario no es cobrada por las víctimas y que, luego de 30 días calendario de espera, tiempo de vigencia para el cobro de los recursos, estos dineros deben reintegrarse a la Unidad y a su vez los mismos son enviados a nombre propio a la cuenta de acreedores varios de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda (Tesorería General de la Nación). De igual forma, se ha evidenciado que cuando el destinatario del giro acude o logra ser ubicado, se procede a reprogramarlo en el lugar más cercano al de residencia de la víctima. La tabla 6.4 -13 presenta los porcentajes cobrados y reintegrados para el período analizado: estos son 75.7% y 20.1%, respectivamente; es decir, la no despreciable suma de \$292.210 millones ha retornado a las arcas del Estado.

Tabla 6.4 -13: Situación bancaria de pagos de indemnización administrativa (\$ millones)

ESTADO BANCARIO	2012	2013	2014 (a mayo 30)	Total
COBRADO	\$ 617.389	\$ 472.378	\$ 9.410	\$ 1.099.177
REINTEGRADO	\$ 213.802	\$ 77.673	\$ 735	\$ 292.210
ABONADO / CONSIGNADO / EN BANCO	\$ -	\$ 47	\$ 60.165	\$ 60.212
EN REVISIÓN	\$ 93	\$ -	\$ -	\$ 93
Total general	\$ 831.283	\$ 550.098	\$ 70.310	\$ 1.451.691
PORCENTAJES				
COBRADO	74,3%	85,9%	13,4%	75,7%
REINTEGRADO	25,7%	14,1%	1,0%	20,1%
ABONADO / CONSIGNADO / EN BANCO	0%	0,009%	85,6%	4,1%
EN REVISIÓN	0,01%	0%	0%	0,006%
Total general	100%	100%	100%	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación #2014 410897 4751 de junio 12/2014

Entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, se ha realizado un total de 6.091 reprogramaciones de indemnizaciones no cobradas, equivalentes en su conjunto a un valor total de \$35.829.714.890,58 pesos. De las anteriores, 4.374 tuvieron lugar entre el 1 de junio y el 31 de diciembre de 2013 y 1.717 en lo corrido de 2014.

Tabla 6.4 -14: Indemnización administrativa No cobrada (reintegrada a Minhacienda) - Departamentos

Departamento	2012	2013	2014 (a mayo 30)	variación 2012/13	variación 2013/14
VICHADA	53,2%	16,6%	0,0%	-36,6%	-16,6%
AMAZONAS	42,9%	45,2%	100,0%	2,4%	54,8%
BOGOTÁ D.C.	36,0%	15,1%	2,4%	-20,8%	-12,7%
CORDOBA	35,1%	77,9%	5,4%	42,8%	-72,5%
ATLÁNTICO	33,6%	14,8%	0,7%	-18,8%	-14,1%
MAGDALENA	33,1%	19,4%	0,3%	-13,7%	-19,1%
CAQUETA	32,9%	23,3%	0,0%	-9,6%	-23,3%
NORTE DE SANTANDER	32,8%	20,1%	0,4%	-12,7%	-19,7%
SANTANDER	30,0%	10,6%	0,4%	-19,3%	-10,2%
BOYACA	29,8%	19,5%	0,0%	-10,3%	-19,5%
BOLIVAR	28,6%	44,9%	2,1%	16,3%	-42,7%
VALLE DEL CAUCA	28,6%	16,9%	1,1%	-11,7%	-15,8%
VAUPÉS	27,9%	3,2%	0,0%	-24,7%	-3,2%
CUNDINAMARCA	27,4%	10,6%	5,6%	-16,8%	-5,0%
PUTUMAYO	26,9%	11,6%	1,1%	-15,3%	-10,6%
HUILA	25,9%	15,4%	0,3%	-10,4%	-15,2%
META	25,6%	11,0%	0,6%	-14,6%	-10,4%
GUAVIARE	25,5%	17,4%	0,0%	-8,1%	-17,4%
CESAR	25,0%	9,3%	2,6%	-15,7%	-6,7%
ARAUCA	24,8%	22,7%	0,0%	-2,1%	-22,7%
SUCRE	24,7%	9,5%	0,0%	-15,2%	-9,5%
CASANARE	24,2%	9,5%	3,1%	-14,7%	-6,3%
NARIÑO	23,4%	10,1%	0,0%	-13,3%	-10,1%
ANTIOQUIA	22,6%	15,7%	0,7%	-7,0%	-14,9%
RISARALDA	22,6%	8,5%	1,5%	-14,1%	-7,0%
TOLIMA	21,5%	16,9%	0,4%	-4,6%	-16,6%
CAUCA	21,1%	12,1%	0,5%	-9,0%	-11,5%
CALDAS	19,8%	9,3%	2,6%	-10,5%	-6,7%
CHOCÓ	19,0%	9,6%	1,7%	-9,3%	-7,9%
QUINDIO	15,5%	10,9%	0,0%	-4,6%	-10,9%
LA GUAJIRA	12,0%	15,4%	4,5%	3,3%	-10,8%
GUAINÍA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total general	25,7%	14,1%	1,0%	-11,6%	-13,1%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos suministrada por la UARIV con su radicación # 2014 410897 4751 de junio 12/2014

Es justo señalar que a través del tiempo estos reintegros han disminuido de 25.7% en el año 2012 a 14.1% en 2013 y luego a 1% en lo corrido del 2014. En concordancia con lo anterior, el dinero cobrado se elevó apreciablemente (de 74.3% a 85.9%) aunque a mayo de 2014 aparece inusualmente bajo (13.4%) y el dinero consignado en espera es el 85.6% del total girado. En

este punto debe advertirse que, en rigor, 5 meses de 2014 no son comparables con los años completos anteriores lo que impide extraer conclusiones definitivas al respecto.

El fenómeno de los reintegros también ha sido observado a nivel regional (ver tabla 6.4 -14); los cálculos de la CSML evidencian que los mayores índices se presentan en los departamentos de Vichada, Amazonas, Bogotá D.C. y Córdoba, aunque como ya se anotó, han venido disminuyendo, salvo en los casos de Amazonas, Córdoba, Bolívar y La Guajira en donde se registran alzas del indicador de reintegros, lo que amerita un examen más detenido por parte del Gobierno Nacional y de los organismos de control. Lo mismo sucede en 128 municipios del país. Entre los anteriores, resulta también llamativo el elevado número de devoluciones que se da en la ciudad de Bogotá, de la que cabría esperar, en principio, mayores medios de información y disponibilidad para el acceso efectivo de la indemnización.

6.4.7 Encargo fiduciario

En cuanto a la indemnización administrativa para Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado interno, ésta se efectúa a través de la constitución de encargos fiduciarios, ordenada por el artículo 185 de la Ley 1448 al reconocerse hasta cuando alcancen la mayoría de edad, momento a partir del cual les podrá ser entregado el dinero. En los encargos tienen preferencia los menores de edad que se encuentren en situación de orfandad, abandono, o bien presentando sus padres o cuidadores legales algún tipo de enfermedad o discapacidad, siendo estas, condiciones que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá certificar²⁷⁹.

Se ha indemnizado efectivamente a 17.000 NNA, para una inversión total de \$85.632.259.805,95 pesos hasta el 31 de mayo de 2014. A la fecha de 30 de junio de 2014 se cuenta con un total de 24.279 NNA con encargo fiduciario constituido a su favor. Sin embargo, por el momento, muy pocos de ellos se encuentran próximos a entrar en la mayoría de edad. Esto es, tan sólo 1.300 menores adolescentes (un 5,3%) cumplirá 18 años a lo largo del segundo semestre de 2014.

Aunque la entidad con el mandato legal es la Unidad de Víctimas, el ICBF tiene corresponsabilidad en la materia, siendo la entidad que debe brindar el acompañamiento permanente a estas víctimas. En ese sentido, el ICBF ha sido requerido por la Comisión a proporcionar información concreta al respecto de esta figura específica de indemnización a NNA, a fin de obtener un conocimiento preciso, cuantitativo y cualitativo sobre su situación actual, en cuanto al acceso de los potenciales beneficiarios a la medida y el estado del arte detallado en relación con su implementación y materialización efectiva. No obstante, la entidad

²⁷⁹ Artículo 4, Parágrafo tercero. Resolución UARIV-Circular 0223 de 8 de abril de 2013, “mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011”.

ha respondido a las cuestiones que le han sido formalmente planteadas de manera vaga e imprecisa, arguyendo que es la UARIV “la entidad responsable de constituir, manejar, y asumir los costos de los mismos²⁸⁰”, omitiendo pronunciarse respecto de cuestiones de importancia planteadas, tales como (i) el promedio de tiempo que transcurre desde que los NNA cumplen la mayoría de edad, hasta que se hace efectivo el pago; (ii) sobre las barreras encontradas en el acceso a este tipo de Indemnización una vez que los menores alcanzan dicha mayoría de edad o; (iii) sobre las razones por las cuáles no se hayan entregado los encargos que estén pendientes.

Sin embargo, la Comisión ha logrado el acceso a buena parte de la información que responde a las anteriores inquietudes. Así, según ha informado la UARIV, se conoce que desde la solicitud hasta la entrega efectiva del documento, el anterior proceso demora un promedio de entre 5 y 8 meses o inclusive más, dependiendo de la dinámica de la entidad competente a nivel nacional y municipal. Sobre este punto, la Unidad debe incrementar sus esfuerzos en la identificación de quienes están próximos a cumplir la mayoría de edad, a fin de contactarlos y asesorarlos frente al procedimiento que deben seguir para acceder a los recursos que les correspondan; lo que deberá realizarse con suficiente anticipación, de manera que se reduzca el tiempo de espera para la obtención efectiva del documento identificativo y su remisión a la Unidad. A partir de la fecha de recepción de dicha cédula por parte de la UARIV la aprobación del desembolso se demora usualmente alrededor de un mes y medio.

La información proporcionada por el ICBF en respuesta a los requerimientos de esta Comisión, mencionó el trabajo articulado con la UARIV realizado en cuanto al acompañamiento durante todo el año 2013 de 117 jornadas "Proyectándonos", adelantadas por la UARIV, con 13.145 adolescentes entonces próximos a cumplir la mayoría de edad y a los cuales se había constituido encargos fiduciarios. En estas jornadas, los NNA participaron en talleres de toma de decisiones, horizontes de vida, y orientación financiera. La entidad reportó que, en estas jornadas, complementariamente se llevaron a cabo procesos de verificación de otros derechos.

El ICBF participó además en la construcción y aprobación del Manual de Inversiones para el Encargo Fiduciario y trabajó los lineamientos básicos que estructuran el Programa de Acompañamiento que debe diseñar la UARIV, para promover la inversión adecuada de los recursos que reciban estos adolescentes a título de indemnización cuando cumplan la mayoría de edad, contribuyendo así a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Por otro lado, es preciso hacer mención al tema de los rendimientos financieros que genera la fiducia constituida a favor de NNA. En ese sentido., el mismo Decreto 4800 de 2011 que asignó la responsabilidad de la constitución del encargo a la UARIV, dispuso que la entrega del dinero incluyera los rendimientos financieros generados por la fiducia. Al respecto, en la auditoría

²⁸⁰ Respuesta a requerimientos de la Delegada de Orientación a Víctimas de la Defensoría del Pueblo mediante Oficio No. DOAV 4035-416 del 6 de mayo de 2014.

adelantada a la UARIV, sobre la vigencia 2013, la Contraloría encontró que el saldo por \$74.359 millones de la cuenta de la Fiduciaria Bancolombia, no había incorporado cerca de \$774 millones, correspondientes a rendimientos financieros ni el pago a beneficiarios que alcanzaron mayoría de edad por valor de \$1.246.2. Al observar que tales omisiones generaban una sobreestimación del activo de la entidad, con el consecuente efecto sobre la contabilidad de ingresos recibidos de terceros y gasto público social, la Contraloría formuló un hallazgo administrativo y atribuyó la situación a la ausencia de un protocolo claro de comunicación entre el área contable y las áreas operativas y, la fijación de procedimientos claros de contabilidad.

Dados los desproporcionados efectos del conflicto sobre los NNA, la indemnización se convierte en un elemento clave de reparación y de la construcción de su futuro. Por ello, la Comisión de Seguimiento espera que las acciones de mejora de la UARIV, más allá de resolver adecuadamente los aspectos puramente técnicos, propendan por imprimir la transparencia requerida, de manera que no haya duda del cabal reconocimiento de los derechos de los menores al superar su mayoría de edad.

6.5 Medidas de Satisfacción

Las medidas de satisfacción se desarrollan mediante acciones que persiguen restablecer la dignidad de las víctimas, proporcionar bienestar y mitigar su dolor, difundiendo la verdad sobre lo sucedido, reconstruyendo y divulgando la memoria histórica de sufrimiento por los hechos violentos ocurridos en el marco del conflicto armado interno. El restablecimiento de la dignidad y difusión de la verdad sobre lo sucedido implica acciones de desagravio tales como cartas de dignificación, perdón público, construcción de la memoria histórica y reparación simbólica a través de homenajes, reconocimientos, conmemoraciones o monumentos a la memoria de las víctimas, los cuales están, además, en estrecha relación con las garantías de no repetición, y procurando el efecto reparador de contribuir a la recomposición del tejido social en las comunidades.

El Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción estableció como meta en el Plan Operativo Anual de 2014, la elaboración de i) una “Guía de Medidas de Satisfacción” con los lineamientos mínimos para la implementación de este tipo de medidas; ii) lineamientos para la inclusión de medidas de satisfacción dentro de los planes integrales de reparación colectiva; iii) un informe de seguimiento al *Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar, Desincorporación y Entrega de Libretas Militares*; y iv) una guía de lineamientos sobre medidas de satisfacción para los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las Mesas de Participación de Víctimas. El Gobierno Nacional prevé la finalización de los cuatro productos señalados para el mes de diciembre de 2014.

La CSML reconoce a través de este informe el trabajo realizado por el Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción en materia de elaboración de lineamientos de política pública, cantidad de sesiones realizadas y comunicación permanente entre las entidades que lo conforman.

Las medidas de satisfacción son importantes y despliegan todo su potencial en la medida en que son conocidas. Sin embargo, de entre las víctimas indagadas por la Defensoría del Pueblo²⁸¹ se ha encontrado que tan sólo un 26,26% de las víctimas manifiesta saber de la existencia de su derecho a conocer la verdad por los hechos ocurridos en el marco del conflicto como parte de la reparación integral dispuesta por la Ley. En el mismo sentido, tan sólo un 16,82% declara conocer su derecho a que sus victimarios le pidan perdón público por los hechos victimizantes sufridos, porcentajes que a esta Comisión de Seguimiento resultan bajos, lo que sugiere la necesidad de incrementar los esfuerzos para elevarlos. Por otro lado, se ha encontrado que algo más de dos terceras partes de las anteriores víctimas considera que las medidas de satisfacción, recibidas o por recibir, les permitirá superar el dolor, la gran mayoría de ellas reconociendo además la influencia positiva que dichas medidas tienen en cuanto a la mejora de su autoestima.

6.5.1 Exención de la prestación del servicio militar

Una de las medidas de reparación más llamativas dentro del componente de satisfacción en el marco de la Ley 1448 de 2011 es la relativa a la situación militar de las víctimas.

A partir de las encuestas realizadas por la Defensoría del Pueblo, aproximadamente un tercio del total de víctimas inscritas en el RUV un 33,53% es susceptible de beneficiarse de las medidas de exención o suspensión del servicio militar. Un 66,47% de las víctimas declara no haber solicitado esta medida de satisfacción porque "no la necesita". Ahora bien, por cada víctima que solicita medida de suspensión del servicio militar, 2,75 víctimas lo hacen de su exención. Del conjunto total de las anteriores, un 22,42% reconoce no saber cómo solicitar el beneficio de la medida en cuestión²⁸². Este porcentaje se antoja excesivamente pequeño para con el grado de conocimiento general que cabría esperar respecto de esta o cualquier otra medida de reparación dentro de las desarrolladas por la Ley de Víctimas.

Por otro lado, sólo a un 4,64% de las víctimas que sí necesitan esta medida de reparación le ha sido entregada su libreta militar, siendo testimonial el número de víctimas para quienes dicha entrega se encuentra pendiente de trámite. Consultadas respecto de los principales obstáculos identificados para obtener la libreta militar la mayoría de víctimas no señala causa o razón específica. Entre las que sí indican algún tipo de razón concreta, destaca la demora excesiva en el trámite, entre otras dificultades procedimentales. Cabe destacar los casos de algunas

²⁸¹ Datos obtenidos del ejercicio de indagación efectuado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas de la Defensoría del Pueblo con 865 víctimas en 28 departamentos y territorios y 103 municipios.

²⁸² Datos obtenidos del ejercicio de indagación a víctimas efectuado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas de la Defensoría del Pueblo con 865 víctimas en 28 departamentos y territorios y 103 municipios.

víctimas que manifiestan encontrarse a la espera de que nuevas víctimas acudan a acogerse a la medida para completar el cupo como requisito previo al inicio de su tramitación. Junto a lo anterior, otras víctimas han mencionado, dado que la aplicación de la reparación integral se encuentra en el marco de un proceso de paz sin cese de las hostilidades, que la operativización de las anteriores medidas de satisfacción se enrarecen debido al hecho de que continúe el reclutamiento indebido de personas, principalmente jóvenes, en este caso, por parte del ejército nacional²⁸³.

La CSML, a través de la Procuraduría General de la Nación, inició una actuación preventiva ante el Subcomité Técnico de Satisfacción para impulsar la implementación de la medida de exención de la prestación del servicio militar obligatorio para los jóvenes víctimas del conflicto armado interno y sus familiares, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, la UARIV, y otras entidades como el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en lo que les compete.

La Procuraduría ha asistido en calidad de observador a las reuniones de la Mesa Técnica de Exención del Servicio Militar”, instancia creada en el marco del subcomité técnico de satisfacción. La presencia de la entidad de control disciplinario ha permitido identificar algunos cuellos de botella que impiden que esta medida se ejecute debidamente. El 5 de marzo de 2014, funcionarios de la Procuraduría y de la UARIV se reunieron para estudiar y conocer de manera detallada el cumplimiento de la medida, y posteriormente se requirió por escrito a la Directora de la UARIV para que respondiera a la Procuraduría cuáles eran, en su concepto, las mayores dificultades relacionadas con la implementación de esta medida y las acciones que había desplegado la entidad a su cargo para mitigarlas.²⁸⁴ La Procuraduría ha identificado que uno de los grandes obstáculos en esta materia es la persistencia del cobro de las libretas militares y de las multas.

En sesión del Subcomité de Satisfacción del 8 de abril de 2014 se evidenció la necesidad de fijar una ruta interinstitucional para agilizar la aprobación y ejecución del presupuesto para esta medida, la cual ya se encuentra financiada desde el mismo Conpes 3712²⁸⁵. Se estableció para ello, que resulta fundamental el estudio del costeo de la elaboración de la libreta militar y de las multas para jóvenes remisos y no inscritos en todo el territorio nacional. En cumplimiento de lo anterior, la UARIV se comprometió a asumir ambos estudios, previo envío por parte de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional de las bases de datos con la información relacionada. En posterior reunión del 24 de abril, la UARIV solo proyectó el costeo referente a la elaboración de la libreta militar, ya que el otro estudio, alusivo a las multas, no se pudo realizar

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ El día 8 de abril de 2014 se proyectó un oficio a la UEARIV, con SIAF asignado No. 118920 y SIAF de salida No. 47503 solicitando los cuellos de botella que existen respecto a esta medida.

²⁸⁵ El presupuesto asignado por el Conpes 3712 para ejecutar esta medida es de 65 mil millones de pesos para la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

aparentemente por la imprecisión en la información enviada por la Dirección de Reclutamiento, dependencia que no delegó a ningún miembro para asistir a la reunión en mención²⁸⁶.

Fruto de las anteriores reuniones, quedó claro que si bien es cierto que la realización de las “jornadas de definición de la situación militar” y la entrega de las libretas militares a las víctimas puede ser financiada por la UARIV, el costo de las libretas militares no es responsabilidad de esta entidad. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tampoco se responsabiliza por la asignación de recursos para la expedición de la libreta militar. La definición de la situación militar y la elaboración de las libretas militares es una actividad propia del Ministerio de Defensa Nacional y del Ejército Nacional. Por lo tanto, es este Ministerio quien deberá recomponer sus gastos para dar cumplimiento a la Ley con el presupuesto asignado²⁸⁷.

En una reunión previa de alto nivel entre la UARIV, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Defensa Nacional, la Viceministra de Defensa se había comprometido a dejar de cobrar los costos de la elaboración de las libretas militares²⁸⁸. Sin embargo, el funcionario delegado del Ministerio de Defensa informó en las reuniones de abril de 2014 que las multas y el costo de elaboración de la libreta deben seguirse cobrando a las víctimas del conflicto porque dichos cobros están regulados en la Ley 48 de 1993 y porque, sumado a ello, el citado Ministerio no puede dejar de percibir esos recursos²⁸⁹.

El funcionario delegado por la UARIV rebatió la anterior postura, recordando que los cobros regulados en la Ley 48 de 1993 no pueden ser cobrados a las víctimas por cuanto normas posteriores (Ley 1450 de 2011 y Ley 1448 de 2011) fijaron la exoneración de estos cobros de forma especial a dichas víctimas en virtud del principio de favorabilidad para las mismas en tanto que sujetos de especial protección constitucional declarados tales por vía jurisprudencial. A pesar de ello, el delegado del Ministerio de Defensa Nacional ratificó su posición²⁹⁰. La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de numerosos casos en que las víctimas están teniendo que cancelar el pago de elaboración de la libreta y de las multas por remisos y no inscritos, cuando la misma ley los exime de dicho pago.

Frente a lo anterior, la CSML deja en evidencia la falta de articulación y diálogo interinstitucional a la hora de implementar debidamente una medida tan relevante como la que se analiza en este acápite. La CSML no encuentra de recibo que tres años después de haber entrado en vigencia la Ley 1448 y después de haberse elaborado el Conpes de financiación de la ley, no se haya trabajado en aspectos tan elementales como realizar un costeo del valor de la

²⁸⁶ Este aspecto y otros mencionados en relación con esa reunión, pueden verificarse en el acta de la reunión, a cargo de la UARIV.

²⁸⁷ Como todas las entidades que hacen parte del SNARIV, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1687 de 2013.

²⁸⁸ *Ibíd.*

²⁸⁹ *Ibíd.*

²⁹⁰ *Ibíd.*

elaboración de las libretas militares y de las multas, cuando el presupuesto de \$65 mil millones de pesos ya se aprobó por el mismo Gobierno Nacional desde ese entonces. Tampoco encuentra de recibo esta Comisión de Seguimiento que el Ministerio de Defensa argumente que la Ley 48 de 1993 prevalece frente a la Ley 1448, con el fin de justificar que las víctimas sigan pagando el costo de la elaboración de las libretas y de las multas por remiso o por no inscripción.

Sobre este aspecto presupuestal de la Ley 1448, la Contraloría aclaró que, de acuerdo con el Conpes 3712 de 2011, se planeó asignar \$65 mm al componente de identificación en general, con los que se cubrirían la elaboración de la cédula, tarjeta de identidad o registro civil y libreta militar. No obstante, en la distribución de este rubro por entidades no se encuentra asignación alguna para el sector Defensa. En el ajuste al Plan Financiero del Conpes 3726 de 2012 se mantuvo la cifra. El gráfico 11 del anexo del Conpes 3726 (pág. 11) menciona solo a la Registraduría dentro de las medidas de identificación. En la clasificación que ha hecho la Contraloría, solo se identifica al Fondo Rotatorio de la Registraduría como entidad responsable de este componente.

De acuerdo con el comentario del Gobierno Nacional al informe institucional de los organismos de control de 2013, para el componente de identificación se ejecutaron en 2012 \$2 mm en cabeza del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional. Entre 2012 y 2013 se ejecutaron \$5 mm que corresponde al 22% de lo programado en el plan financiero (Conpes 3726/12 – Tabla 1); según la distribución anual programada entre 2012 y 2013 se ejecutaría el 38.4%, en el componente de identificación. En 2012 se ejecutaron \$2.1 mm. En 2013, \$727 millones y para 2014 hay una programación de \$945 millones. En todos los casos, se trata de recursos propios del aludido Fondo Rotatorio a través de la ejecución del programa denominado “Implementación fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil- Atención a Población Desplazada APD”.

La Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo ha intervenido también en la Mesa Técnica de Exención del Servicio Militar, poniendo en conocimiento de las instituciones dos dificultades adicionales al tema presupuestal: por un lado, la existencia de un sistema de información en la UARIV que no responde de manera adecuada; por otro lado, el desconocimiento por parte de la institucionalidad nacional y territorial en cuanto al contenido y alcance de la Ley 1448.

Frente a la primera dificultad, la Defensoría ha elevado las advertencias sobre la demora en las notificaciones de inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas por parte de la UARIV (que superan los tiempos establecidos en el protocolo para resolver la situación militar de los jóvenes) y sobre el estado de permanente desactualización de las bases de datos, especialmente de aquellas víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, generando que los funcionarios de la Jefatura de Reclutamiento, los Distritos Militares y otras dependencias competentes para realizar la incorporación de jóvenes a prestar el servicio militar obligatorio, no puedan verificar el estado de inclusión o no inclusión de quienes se consideran

víctimas, ocasionando su acuartelamiento y posteriores dificultades para su desincorporación. La Defensoría del Pueblo, ha tenido conocimiento de varios casos de reclutamiento de jóvenes víctimas, cuando el texto mismo de la Ley 1448 indica que el Ejército Nacional debe abstenerse de ello.

El tiempo en que se efectúa la desincorporación de los jóvenes, en muchos casos supera los 45 días que establece la ley. Adicionalmente, los jóvenes acuartelados en lugares distintos a su residencia no cuentan con los recursos económicos para retornar a sus lugares de origen. Frente a las anteriores situaciones, la Defensoría del Pueblo ha apoyado la elaboración de derechos de petición que han sido desatendidos por los distritos militares, lo que ha derivado en la interposición de acciones de tutela.

De otra parte, se ha identificado y alertado que en aquellos casos en los que se evidencia una vulneración del derecho a la exención del servicio militar obligatorio para las víctimas, su origen se presenta en el desconocimiento de la norma y la indebida aplicación del Protocolo respectivo por parte de los funcionarios de las Fuerzas Militares. En ese sentido, se ha encontrado que los Comandantes de la Unidad, en ocasiones no reciben las solicitudes de desincorporación de los soldados o no hacen remisión de las mismas a la dependencia de Altas y Bajas del Ejército Nacional, haciendo caso omiso de lo establecido en el protocolo mencionado, situación que trae como consecuencia la tardanza en el trámite de desincorporación.

Las anteriores dificultades no solo son barreras de acceso que siguen impidiendo que los jóvenes víctimas queden eximidos de pagar lo que la ley les ha permitido no pagar, sino que este mismo hecho revictimiza a esta población, obstaculizando las garantías de no repetición. Además, no se debe olvidar que la libreta militar es un requisito para acceder al mercado laboral y a programas educativos, aspectos fundamentales para la realización de los proyectos de vida de esta población.

6.5.2 Actos de Desagravio

De 199.007 PAARIS contabilizados hasta la fecha de 30 de abril de 2014, en 134.338 de ellos las víctimas cuentan con un mensaje estatal de reconocimiento de la condición de víctima y de exaltación de la dignidad, nombre y honor de la persona ante la comunidad y el ofensor, denominado *Carta de Dignificación*, como medida de satisfacción, 10.936 de las cuales han recibido además indemnización. Lo anterior pone de manifiesto las dificultades que se están encontrando para cumplir la meta de 385.846 entregas de estas cartas para el cuatrienio de la Ley.

Los actos de perdón público son definidos como una forma de difundir la verdad sobre los hechos ocurridos en el marco del conflicto. Tienen como objetivo la reparación simbólica, la dignificación de las víctimas y el reconocimiento social de su situación. La UARIV es quien tiene la competencia legal para la implementación de los actos de aceptación pública de

responsabilidad y solicitudes de perdón, sin perjuicio del acompañamiento técnico que brindan otras entidades.

A la fecha la CSML no cuenta con un reporte sobre dichos actos de reconocimiento de responsabilidad ni de perdón público. En todo caso, es sabido que varios de los postulados desmovilizados bajo el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, como es el caso de los Vencedores de Arauca o de Jorge Iván Laverde Zapata, alias *‘El Iguano’*, han realizado este tipo de manifestaciones de voluntad. Sin ánimo de exhaustividad, a continuación citamos algunos de estos casos, meramente a título ilustrativo.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), por ejemplo, ha informado a esta Comisión del caso de Fredy Rendón, alias *‘El Alemán’*, quien realizó una declaración de aceptación pública de los hechos en la audiencia de seguimiento a la sentencia celebrada en Necoclí, Antioquia, durante los días 22 y 23 de abril del año en curso, aunque dicha entidad, en este caso, no acompañó tal actuación. Al expresar su perdón sostuvo que: *“les robé su infancia mediante el reclutamiento ilícito²⁹¹”, y además reconoció “el trabajo minucioso de las instituciones en sus informes y cumplimiento a los exhortos, e instó a continuar fortaleciendo el trabajo para evitar que los niños, niñas y adolescentes sean involucrados en el conflicto”*.

Otro caso de solicitud de perdón público se dio en octubre de 2013 por parte de los postulados Úber Enrique Bánquez, alias *‘Juancho Dique’* y Edward Cobos Téllez alias *‘Diego Vecino’*, en favor de Rafael Posso, acompañado por sus familiares, por la masacre cometida trece años antes en las Brisas (San Juan nepomuceno, Bolívar), en donde murieron doce personas, tres de ellas familiares suyos²⁹².

El 11 de julio de 2013 se hizo público el perdón solicitado por Salvatore Mancuso²⁹³ desde su celda de Estados Unidos, a través de un video de 8 minutos en que el ex-jefe paramilitar pide la indulgencia de sus 110 víctimas directas²⁹⁴, concedida por decenas de ellas según indicó el padre Leonel Narváez, quien presidió la ceremonia de casi dos horas. Hubo abrazos, aplausos y se dijo varias veces la frase “yo te perdono”. *“Todos experimentamos por momentos que otra Colombia y otro mundo son posibles”*, puntualizó el religioso²⁹⁵.

²⁹¹ UARIV: *En Necoclí (Antioquia), se cumplió primera audiencia de seguimiento a la sentencia contra Freddy Rendón Herrera, alias “el Alemán”*. Disponible en la página web de la entidad, en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/sala-de-prensa/79-noticias/2236-en-necocli-antioquia-se-cumple-primera-audiencia-de-seguimiento-a-la-sentencia-contra-freddy-rendon-herrera-alias-el-aleman>

²⁹² Véase el siguiente enlace: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/91-intranet/1652-rafael-posso-memoria-amor-y-reconciliacion>.

²⁹³ Mancuso es uno de los muchos paramilitares que se desmovilizaron al amparo de la llamada Ley de Justicia y Paz, aprobada por el Gobierno de Álvaro Uribe en 2005 con una fuerte oposición interna y de las organizaciones humanitarias internacionales. En: <http://ecodiario.eleconomista.es/politica-eAm-co/noticias/5277817/11/13/Colombia-El-exjefe-paramilitar-Mancuso-pide-perdon-a-sus-victimas-desde-EEUU-a-traves-de-un-video.html#.Kku8rCbQqRb9xmG>

²⁹⁴ <http://www.las2orillas.co/el-yo-arrepiento-de-salvatore-mancuso/>

²⁹⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-perdon-busca-salvatore-mancuso/350449-3>

Hasta la fecha de 30 de abril de 2014, el CNMH ha dado respuesta a 220 requerimientos de la jurisdicción de tierras y de la Procuraduría en cuanto a distintas medidas de satisfacción de víctimas²⁹⁶. En relación con las órdenes judiciales sobre verificación de los hechos y revelación o difusión pública de la verdad completa de los mismos, desarrollada desde el 1º de junio de 2013 hasta la fecha de corte indicada, además de la notificación de tres sentencias de Justicia y Paz, con sus respectivas medidas de reparación²⁹⁷, el CNMH ha sido informado de 124 providencias judiciales en sentencias por parte de la Jurisdicción de Tierras, 64 provenientes del Valle del Cauca, y 36 de Putumayo, con distintas medidas entre las que se destacan en número las de acopio de información y actos públicos de reconocimiento de víctimas, estos últimos contenidos en 40 de las anteriores sentencias.

Sobre este punto se llama la atención de que ello implica una sensibilización previa con las víctimas objeto de las medidas, obtención de su consentimiento y coordinación nacional y territorial con las entidades del SNARIV. Ahora bien, aún sin la participación directa de estas, es posible sostener que la mera investigación de casos emblemáticos, los actos de reconstrucción de tejido social y las publicaciones y difusión relacionadas son, en sí mismos, actos de reconocimiento que igualmente contribuyen a la materialización del derecho a la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica en tanto que satisfacción de las víctimas.

Por otro lado, también en el marco de las sentencias judiciales el CNMH viene brindando acompañamiento y asesoría a organizaciones, víctimas y entes territoriales para definir sus propuestas en la configuración de lugares o sitios de memoria, avanzando en la articulación interinstitucional y concertación de estos procesos, los cuales requieren de su creación social participativa²⁹⁸.

²⁹⁶ Dada la centralidad que ocupa el tema de tierras en cuanto a la reparación a las víctimas, nótese sobre este punto como los fallos de restitución de la jurisdicción especializada en la materia contienen providencias con numerosas y diversas órdenes e indicaciones dirigidas a varias entidades integrantes del SNARIV, en cuanto a distintos extremos y componentes de la Ley 1448 de 2011. Entre otras medidas, las sentencias mencionadas desarrollan la idea de reconocimiento y dignificación de las víctimas. En ese sentido, el componente de la satisfacción está pues contenido en los procesos de restitución de bienes despojados como actuaciones especiales.

²⁹⁷ 1. BLOQUE VENCEDORES DE ARAUCA: Ejercicio de reconstrucción de la memoria, lugares de memoria y archivos; 2. BLOQUE NORTE: Impacta el trabajo del CMH en 28 municipios de la costa atlántica en los Departamentos de Magdalena, Cesar y Atlántico relacionados con 1.100 víctimas directas: publicación de las verdades, paseos peatonales, documentos biográficos de las víctimas, participación en los Comités de DDHH y valoración del daño colectivo; 3. BLOQUE CALIMA: publicación de las 10 verdades descritas en la sentencia, publicación de investigaciones y contextos construidos por la FGN, elaboración de perfiles biográficos de las víctimas mortales, construcción de Cátedra de DDHH para ser implementada en los Departamentos de Cauca y Huila.

²⁹⁸ En tres casos con sentencias se dictan medidas de reparación colectiva de satisfacción mediante la elaboración de monumentos públicos (paseo peatonal, parque representativo para la paz) los cuales se encuentran en fases incipientes de diseño o alistamiento. La construcción del monumento a la vida en la Universidad de Córdoba también se encuentra en fase previa de alistamiento, mediante talleres de sensibilización. En el transcurso del 2014 se tiene previsto concertar el monumento y su ubicación.

6.5.3 Construcción de la Memoria Histórica

El CNMH reporta como adelantos en la política de memoria histórica la constitución de comités sectoriales regionales, en colaboración con el DPS, o el Convenio para la reconstrucción de la memoria histórica de NNA con el ICBF, de los cuales no se proporciona a la fecha información detallada en cuanto a alcance, resultados e impactos.

Por otro lado, la Dirección de Acuerdos de la Verdad DAV del CNMH²⁹⁹ ha recibido 5.733 Acuerdos de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica y sus anexos (tabla 6.5 -1), los cuales han sido distribuidos regionalmente. 214 Acuerdos recibidos han sido devueltos por no cumplir requisitos. Destacan 1.701 acuerdos en Antioquia seguidos de los 853 en Cesar y los 486 en Atlántico. Sin embargo, no se menciona número de víctimas beneficiadas en cada Acuerdo. A la fecha no se ha producido ningún informe al respecto³⁰⁰.

Otros dos insumos fundamentales para la construcción de la memoria histórica del país destacan por sus avances en el período considerado. La recuperación, manejo y preservación de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica, así como la consolidación de Centros de Documentación en relación con víctimas por un lado, y el Museo Nacional de Memoria Histórica, por otro lado.

En este sentido, el Archivo General de la Nación (AGN), como máxima entidad responsable de la conservación del patrimonio documental del país, ha realizado avances en el Sistema Nacional de Archivos y su articulación con el CNMH, a partir del segundo semestre de 2013, en cuanto al Protocolo de Política Archivística y a los Programas de Gestión Documental.

²⁹⁹ La DAV del CNMH es un mecanismo no judicial de contribución a la Verdad y a la Memoria Histórica, que tiene la finalidad de contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación dentro del marco de Justicia Transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los GAOML. Recopila información suministrada por las personas desmovilizadas en el marco de los acuerdos de contribución a la verdad histórica y de reparaciones y contribuciones especiales voluntarias y produce informes y los difunde entre la sociedad colombiana como acciones complementarias e inseparables entre sí.

³⁰⁰ Únicamente se ha dado el lanzamiento del libro: "Desafíos para la Reintegración, enfoques de género, edad y etnia", el cual pretende beneficiar a las víctimas satisfaciendo su derecho a la verdad en su dimensión colectiva y preservar del olvido a la memoria colectiva y garantizar el derecho al recurso judicial efectivo en el ámbito judicial en su dimensión individual (Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2010: "El derecho a la verdad implica de acuerdo al conjunto de principios para la protección y promoción de los DDHH mediante la lucha contra la impunidad las garantías de: derecho a la verdad (...) deber de recordar (...) derecho a saber (...)

**Tabla 6.5-1: Acuerdos de contribución a la
verdad y memoria histórica**

Regional	N° acuerdos y anexos
Antioquia	1.701
Atlántico	486
Santander	144
Bogotá	165
Cesar	550
Córdoba	853
Equipo móvil	371
Magdalena	342
Meta	306
Puerto Berrio	248
Valle Del Cauca	353
Total	5.733
Devueltos	214

*Fuente: CNMH. Respuesta requerimiento DP en Oficio
DOAV 4035-443 de 12 de mayo de 2014*

A la fecha se ha definido el Plan de Trabajo Conjunto para la elaboración del Protocolo de Política Archivística de DDHH y DIH³⁰¹. Se cuenta con la primera parte de El Protocolo que contendrá medidas de obligado cumplimiento y recomendaciones para las organizaciones de la sociedad civil. El Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica del CNMH, ha conformado el Archivo de Derechos Humanos, habiendo sido socializado con entidades del SNARIV, representantes de víctimas, comunidad académica, centros de pensamiento y medios de comunicación. Se aprecia un incremento de consultas en el Archivo y Centro Documental, con un total de 315 consultas sobre víctimas acumuladas desde enero de 2013 hasta el 30 de abril de 2014, de las cuales 194 fueron en 2013 y 121 en lo corrido de este año.

Sin embargo, dada la magnitud y la diversidad de archivos existentes, se advierte sobre la dificultad de la identificación integral de toda la producción documental existente susceptible de ser considerada en los Programas de Gestión Documental (PGD) por parte de las entidades responsables en materia de víctimas. Igualmente, la armonización posterior de su conservación y manejo, así como el diseño de los demás planes, programas y medidas que los desarrollan, será tarea dispendiosa de la que dependerá en parte la efectividad de algunas de las respuestas de la política de víctimas en el país. Entidades integrantes del SNARIV como la UARIV o la

³⁰¹ Incluyendo consideraciones sobre sus objetivos general y específicos, los principios orientadores de la debida gestión y administración de archivos (buena fe, máxima divulgación, autonomía), así como los tipos de archivos a considerar en relación con los hechos relacionados con el conflicto y los criterios misionales y temporales para su identificación por parte de las entidades concernidas. Igualmente, se ha trabajado en la actualización de la malla de contenidos y la identificación de necesidades normativas para la protección de dichos archivos.

ANSPE avanzan en la implementación de sus PGD, con la colaboración de las actividades de capacitación y sensibilización que brinda el AGN.

Otras entidades comprometidas han avanzado alianzas llamadas a redundar en la aprobación de instrumentos que faciliten esta tarea, los cuales sin embargo se encuentran aún en fases preparativas. Tal es el caso del Protocolo de Gestión Documental para ser aplicado por entidades públicas de todos los niveles y por organizaciones sociales y de víctimas³⁰². Es también el caso de la Guía para el acopio de copias fidedignas de documentación sobre graves violaciones de DDHH e infracciones de DIH³⁰³. Se cuenta ya con la "Guía para la localización e identificación de archivos de DDHH" (Documento-Registro Especial de Archivos-CNMH) como herramienta avanzada en el último período considerado.

Por el momento, la capacidad de las instituciones para atender los requerimientos de la ley en cuanto a la identificación y producción documental en materia de víctimas se ha visto desbordada. En 41 visitas e informes de inspección, control y vigilancia realizados por parte del AGN a distintas entidades, se constata que, aunque el 20% de las entidades visitadas por el AGN hasta la fecha se muestran activas en este ámbito, otro 20% no tenía claro el carácter de la información y la documentación relacionada con víctimas y derechos humanos y se muestran confusas sobre las dependencias responsables en el tema. Sólo el 5% de dichas entidades ha emitido actos instructivos, administrativos o procedimientos relacionados con el manejo de documentación. La mayoría de entidades que atienden víctimas directamente han implementado un sistema de acceso diferencial a bases de datos y documentos. El 15% tienen fondos documentales acumulados con información relacionada, aunque la mayoría de ellas se encuentra apenas gestionando su organización³⁰⁴.

En resumen y, a pesar de otros avances concretos tales como trece medidas de acompañamiento a grupos étnicos para conservar su memoria histórica o el Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura³⁰⁵, quedan de manifiesto fallas generales en la implementación de las normas de gestión documental y administración de archivos. Por lo tanto, no puede decirse que a la fecha existan parámetros claros sobre la Ley 1448 de 2011 en cuanto a documentos de derechos humanos, los cuales no son manejados con criterios archivísticos, como tampoco en cuanto a la articulación suficiente sobre la materia entre las distintas

³⁰² Convenio de cooperación entre el AGN y el CNMH y Acta de entendimiento entre este último y el Consejo Superior de la Judicatura -CSJ-.

³⁰³ Propuesta contenida en el Acuerdo de Reglamentación de la Política de Archivos Judiciales, expedido el 22 abril 2014 el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Administrativa -CSJ/SA-, y cuya materialización implica, en esta ocasión, a los Tribunales y Juzgados especializados de Restitución de Tierras. Se espera que del Acuerdo de Reglamentación citado se logre la institucionalización del marco normativo que visibilice la contribución a la memoria histórica de los archivos judiciales de DDHH nutridos por los expedientes de la jurisdicción de restitución de tierras.

³⁰⁴ Información reportada en la respuesta a los requerimientos a la entidad en Oficio de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo DOAV 4035-414.

³⁰⁵ Cuya convocatoria de la beca de investigación "los archivos y los derechos humanos" se declaró desierta, y estando la de 2014 en fase de deliberación.

entidades implicadas. Tampoco se cuenta con un documento de balance inicial que valore la inclusión del enfoque de derechos humanos y memoria histórica entre las actividades y responsabilidades de dichas entidades concernidas.

En segundo lugar, en cuanto al Museo Nacional de Memoria Histórica, a lo largo del segundo semestre de 2013 se continuó avanzando en el proceso de creación social y participativa³⁰⁶. Ya durante el primer semestre de 2014, se ha llevado a cabo una consultoría con expertos temáticos para definir recomendaciones para los contenidos y relatos del museo³⁰⁷. En el marco de un convenio con Colciencias y el CINEP, se adelantarán - durante el año 2014 - 40 talleres de consulta nacional y regional sobre percepciones y recomendaciones al CNMH sobre el dimensionamiento y alcance del Museo. Respecto de los avances en su construcción física, el proceso se encuentra en fase de definición del predio, habiéndose iniciado el estudio urbanístico de exploración de diez predios potenciales y definido el programa de necesidades especiales, requerimientos técnicos y arquitectónicos. Queda pendiente, a la espera de dicha definición predial, la apertura de concurso internacional de diseño, realización de estudios técnicos, diseños especializados y su construcción final.

Finalmente, cabe destacar la articulación que está teniendo lugar entre varias de las entidades del sistema comprometidas en la materia, trabajando en la elaboración de una Guía de Medidas de Satisfacción al interior del Subcomité de Medidas de Satisfacción, específicamente en la Mesa Técnica de Medidas Simbólicas³⁰⁸. También se han definido tres categorías de orientación: Institucional, Cultural y Simbólica, para coordinar la materialización de las acciones de satisfacción en atención a aspectos fundamentales cuya importancia ha sido puesta de relieve, tales como el enfoque de humanización y diferencial, la condición de población civil, la resistencia, roles y restablecimiento de lazos sociales y comunitarios fragmentados por el conflicto, o la prevención de victimizaciones secundarias, entre otros aspectos de reconocimiento y reivindicación relacionados con la implementación de las medidas que especifiquen las víctimas en el marco de las rutas de reparación individual o colectiva. A este respecto, no se cuenta por el momento con evidencias socializadas en firme fruto del trabajo de seguimiento y evaluación que los Comités Territoriales de Justicia Transicional han de

³⁰⁶ Con diversas acciones: 4 talleres piloto de consulta a organizaciones sociales y de víctimas, 4 Convocatorias Públicas nacionales de Estímulos, 5 Encuentros Regionales de iniciativas de memoria y encuentro con 18 pueblos indígenas para incluir el enfoque étnico en los procesos de consulta social y conceptual del museo, cartillas pedagógicas, 4 exposiciones itinerantes.

³⁰⁷ Plan Museológico, caracterización de públicos, estrategia de descentralización y relacionamiento de regiones, museología social.

³⁰⁸ Trabajo de la Normatividad internacional, normatividad nacional, conceptos de satisfacción en el marco de la ley 1448 de 2011, ejemplos de medidas de satisfacción en el marco de la ley 1448 2011, principios básicos a tener en cuenta para el diseño, implementación y evaluación de las medidas de satisfacción. El subcomité técnico de medidas de satisfacción estableció como meta para el plan operativo anual de 2014, la elaboración de i) una “Guía de Medidas de Satisfacción”, la cual contendrá lineamientos mínimos para la implementación de este tipo de medidas; ii) lineamientos para la inclusión de medidas de satisfacción dentro de los planes de reparación colectiva; iii) un informe de seguimiento al Protocolo para el intercambio de información en materia de exención de la obligación del servicio militar obligatorio para las víctimas; y iv) una guía de lineamientos sobre medidas de satisfacción para los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las mesas de participación de víctimas. El Gobierno Nacional prevé la finalización de los cuatro productos señalados hacia el mes de diciembre de 2014.

adelantar articuladamente con las entidades territoriales, incluyendo la Unidad para las Víctimas territorial.

Con respecto a las publicaciones, se contabilizan hasta la fecha 14 publicaciones e informes sobre el conflicto armado interno desde 2012 por parte del CNMH³⁰⁹, entre las cuales se destaca el Informe General de Memoria Histórica y Conflicto Armado: "Basta Ya. Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad", presentado en fecha de Julio 2013³¹⁰.

El Informe, más allá de ser una mera publicación en desarrollo a un mandato legal, evidencia responsabilidades, esperando que sean asumidas por todos los actores involucrados en las violaciones de Derechos Humanos y DIH, y plantea recomendaciones que aspira sean socializadas y apropiadas por las diferentes autoridades públicas concernidas.

En el Informe el CNMH incluye una serie de 30 recomendaciones sobre los diversos aspectos relacionados con las políticas públicas dirigidas a responder a la magnitud de lo ocurrido en décadas de conflicto. Entre las recomendaciones se incluyen medidas en cuanto a los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, junto con otras relativas a las garantías de no repetición y a la construcción de la paz.

Por su importancia, la CSML destaca otros dos aspectos considerados por el Informe en su capítulo de recomendaciones. En primer lugar, se subraya la importancia de la participación de las víctimas en el diseño e implementación de políticas públicas de reparación integral como un fundamento de su sostenibilidad; y en segundo lugar se recomienda al Gobierno Nacional que, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, *"diseñe mecanismos para la depuración de las entidades públicas, con el propósito de construir confianza y legitimidad pública y fortalecer la capacidad institucional para la realización de deberes y derechos"*.

6.5.4 Reconciliación

³⁰⁹ Resultado de investigaciones culminando en las vigencias anteriores y de actividades previas del GMH de la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-.

³¹⁰ El Informe se desarrolla en varios capítulos. En primer lugar expone algunas dimensiones y modalidades de la violencia del conflicto armado, incluyendo de un repaso a sus orígenes, dinámicas y crecimiento. Seguido de lo anterior, el informe revisa los daños de tipo moral, sociocultural o político en distintos grupos poblacionales, así como el impacto de la impunidad en el marco del conflicto armado. Recoge voces de los sobrevivientes, organizando la memoria que representan por apartes como: sufrimiento, crueldad, complicidades, abandono, dignidad (sobrevivir, resistir y reconstruir). Finalmente ofrece una serie de recomendaciones del Grupo de Memoria Histórica sobre la materia. Disponible en la página web del CNMH en el siguiente enlace: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>

En cuanto al desarrollo del concepto de reconciliación, a pesar del trabajo adelantado por el SNARIV, se requiere la formulación de lineamientos para continuar construyendo una política que se reivindica especialmente participativa. Diversas entidades concernidas trabajan en la construcción de los mecanismos adecuados para el seguimiento y medición de las acciones que se desarrollen en la materia. Así, el ICBF participa activamente en la Política Nacional de Reconciliación para NNA y sus familias según indica la Ley de Víctimas. La entidad cuenta con una guía pedagógica para la reconciliación, la cual se encuentra aplicada únicamente en Putumayo y Bogotá.

Por su parte, la UARIV apoya iniciativas regionales y locales de reconciliación. Igualmente, apoya iniciativas institucionales y proyectos de la sociedad civil sobre el tema. Queda por comprobar en qué medida las orientaciones metodológicas que salgan de estos procesos redundarán en la categorización de modelos susceptibles de replicarse en otros territorios con presencia de la población objeto y su grado de contribución en cuanto a la reconciliación y como satisfacción de las víctimas.

En relación con lo anterior, cabe mencionar también la existencia del *Índice de condiciones para la reconciliación nacional*, herramienta desarrollada por la UARIV en conjunto con la Fundación Social y la OIM, para medir la existencia de condiciones para procesos de reconciliación, a partir de 102 indicadores (36 por medio de información primaria y 66 por información secundaria). Por el momento ha sido aplicada en pilotaje en los municipios de Bogotá, Medellín y San Carlos, sus resultados encontrándose en proceso de medición.

6.6 Garantías de No Repetición

Las garantías de no repetición, como medidas de reparación a las víctimas del conflicto armado interno, son el conjunto de medidas requeridas en un contexto nacional y regional para que cesen las violaciones de DDHH e infracciones al DIH, con el objetivo de *“ayudar a las víctimas que las padecen o que se encuentran en riesgo potencial de padecerlas, a mejorar su situación y enfrentar las consecuencias de la violencia, reconociendo los daños ocasionados a las mismas, así como su dignidad como personas y sus derechos como ciudadanos y mostrar solidaridad con ellas y un camino para restablecer su confianza en la sociedad y en las instituciones”*³¹¹.

La CSML entiende que las víctimas no serán plenamente reparadas si no se les asegura que no van a volver a ser victimizadas. En razón de lo anterior y, a diferencia de otras medidas de reparación, las garantías de no repetición cuentan con una dimensión preventiva frente a las mencionadas violaciones, trascendiendo la obligación de los Estados de velar por los derechos

³¹¹ Definición aportada por Fundación Social, “Guía para la construcción de garantías de no repetición en Colombia”, 2013, página 7ª.

de los individuos, para proteger a toda la sociedad en general³¹². Se trata por tanto de acciones interdependientes entre sí con otras medidas en el marco de la Ley 1448 de 2011, tendientes a lograr cambios en la estructura del Estado pero también para lograr cambios culturales en la sociedad, todas las cuales deben de ser implementadas en su conjunto para lograr el verdadero impacto deseado.

En general, preocupa a la CSML la imposibilidad de alcanzar garantías de no repetición en el actual contexto colombiano, dada la presencia de actores armados que amenazan, intimidan e incluso siguen asesinando a las víctimas.

Los representantes de las víctimas ante los espacios de participación creados por la Ley 1448 de 2011, han manifestado repetidamente ante los organismos de control la persistencia de la presencia de actores armados que no solo intimidan y amenazan la labor de las víctimas y líderes de organizaciones defensoras de sus derechos, sino que cooptan a funcionarios públicos en lo local. Será labor de los organismos de control y, especialmente de la Fiscalía General de la Nación, llegar a resultados tangibles identificando e individualizando a los responsables.

Ante lo anterior, la CSML se permite hacer un llamado enérgico y enfático a la Fiscalía General de la Nación, toda vez que los resultados en materia de investigación e identificación de responsables de estas actuaciones, son precarios. Adicionalmente, los organismos de control denotan un pobre compromiso por parte de esta entidad en este sentido, toda vez que no asistieron a ninguna de las visitas a terreno realizadas por esta Comisión, a pesar de haber sido convocados formalmente y con suficiente antelación.³¹³

Esta Comisión no es ajena al hecho de que el eventual éxito del proceso de paz que adelanta el Gobierno Nacional y la consiguiente firma e implementación de un acuerdo de paz, constituiría la principal y mayor garantía de no repetición. En efecto, entre la Declaración de Principios (10) para la Discusión del Punto 5 de la Agenda: "Víctimas", acordada recientemente por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en comunicado conjunto en la Habana, a 7 de junio de 2014, se incluye la garantía de no repetición en los siguientes términos: *"El fin del conflicto y la implementación de las reformas que surjan del Acuerdo Final, constituyen la principal garantía de no repetición y la forma de asegurar que no surjan nuevas generaciones de víctimas. Las medidas que se adopten tanto en el punto 5 como en los demás puntos de la*

³¹² Más allá de las víctimas, las Garantías de No Repetición le apuntan al entorno, como la única manera de encaminarse hacia el logro del cese definitivo de la repetición de los hechos victimizantes en el futuro, no quedándose únicamente en un efecto de cese temporal de las violaciones.

³¹³ Este aspecto será desarrollado con mayor detalle en el siguiente capítulo del informe, alusivo a la mirada territorial de la Ley 1448 de 2011.

Agenda deben apuntar a garantizar la no repetición de manera que ningún colombiano vuelva a ser puesto en condición de víctima o en riesgo de serlo"³¹⁴.

En la Declaración de Principios se incluyen otras consideraciones fundamentales para que las medidas de reparación que se dirijan a las víctimas del conflicto sean efectivamente reparadoras y transformadoras, además de satisfactorias. De esta forma, partiendo del irreversible reconocimiento de las víctimas, y de la responsabilidad de las partes y, en relación con lo que al capítulo interesa, la CSML enfatiza la importancia del principio de la participación de estas, del enfoque de reconciliación y del esclarecimiento de la verdad.

Es importante que en el proceso haya una participación efectiva de las víctimas, que se tengan en cuenta sus derechos y se apunte hacia un ejercicio de justicia, lo cual es un aporte importante en la búsqueda de las garantías de no repetición.

Ahora bien, cabe llamar la atención sobre el hecho de que, al menos entre la muestra de víctimas sobre las que la Defensoría ha hecho sus indagaciones, tan sólo el 23,84% se declara conocedora de su derecho a que “se le garantice que los hechos de violencia padecidos no volverán a ocurrir”³¹⁵. Ante la pregunta: ¿Cree usted que a futuro existe algún riesgo que vuelva a ocurrir un hecho de violencia perpetuado por el conflicto armado interno?, la gran mayoría de las víctimas ha respondido negativamente. Lo anterior no deja de ser un dato difícil de explicar. Entendemos que puede deberse a que buena parte de las víctimas se encuentran desplazadas o reasentadas en las capitales y ciudades más grandes, y que es precisamente en estas ubicaciones donde han podido vivir los últimos meses o años sin padecer nuevas violencias, ya que el conflicto azota más en las zonas rurales. Por lo tanto, la CSML considera que es preciso que las medidas en desarrollo de las garantías de no repetición se apliquen con más énfasis en dichas zonas rurales y más alejadas donde más inseguridad se evidencia.

6.6.1 Las sanciones disciplinarias como garantías de no repetición

Dentro de las garantías de no repetición que contempla la Ley 1448 se encuentra la de sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que por sus acciones u omisiones hayan contribuido a la comisión de las conductas contenidas en el artículo 3º de esta ley.

En esa medida, la Procuraduría inició una acción preventiva con el fin de promover tanto en su nivel central como en el nivel territorial, la activación de la competencia disciplinaria en los casos en que los funcionarios públicos no cumplan con la Ley 1448 de 2011 o que incurran en graves violaciones a los DDHH y al DIH, como lo establece el artículo 3º de la misma ley. La Procuraduría es cabeza del Ministerio Público y asimismo preside la CSML, razón por la cual

³¹⁴ Comunicado Conjunto Gobierno Nacional-FARC-EP, La Habana, 7 de junio de 2014, Declaración de Principios para la Discusión del Punto 5 de la Agenda: "Víctimas".

³¹⁵ Datos obtenidos del ejercicio de indagación a víctimas efectuado por la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas de la Defensoría del Pueblo con 865 víctimas en 28 departamentos y territorios y 103 municipios.

presenta al país, a través de este informe, la información relativa a los procesos disciplinarios relacionados con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En cumplimiento de esta labor, se trabajó conjuntamente con la división de registro, control y correspondencia de la Procuraduría General y con las dependencias que tienen a cargo procesos disciplinarios, a fin de poder contar con la información existente sobre las investigaciones y sanciones disciplinarias que sobre tales casos hayan sido de resorte de este ente de control, respecto de infracciones a la Ley 1448 y delitos o faltas contenidos en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

Es importante mencionar que el poder disciplinario de la Procuraduría no está concentrado en una sola dependencia, sino que tiene una desconcentración en el nivel territorial a través de las procuradurías regionales y provinciales, que de acuerdo con las competencias atribuidas y los hechos por los cuales se disciplina, se puede iniciar la etapa de investigación preliminar, la instrucción y fallar en primera instancia. Por ello la información sobre estas actuaciones no solo se origina en el despacho del procurador general de la Nación, sino que se tiene conocimiento de las acciones disciplinarias en los despachos de los procuradores auxiliares para asuntos disciplinarios, así como en las procuradurías provinciales y regionales.

El día 21 de abril de 2014, la división de registro, control y correspondencia informó sobre el ejercicio de la función disciplinaria respecto de los funcionarios de la UARIV, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y algunos alcaldes municipales, informe en el que se indica que a la fecha de elaboración de este informe no se ha sancionado a ningún funcionario perteneciente a estas dos entidades.³¹⁶

Sin embargo, sí existen procesos disciplinarios iniciados contra algunos funcionarios del SNARIV, tal como se indica en la tabla 6.6 -1

Tabla 6.6-1: procesos disciplinarios

Numero		En etapa de indagación preliminar	En investigación	Sanción
Total:	95	67	6	0
Activos:	36			
Inactivos:	59			

Fuente: Procuraduría General de la Nación, división de registro, control y correspondencia (mayo de 2014)

³¹⁶ Procuraduría General de la Nación, oficio No. 1299 del 21 de abril de 2014 allegado a la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados, elaborado por la división de registro, control y correspondencia.

Por otro lado, el 22 de abril de 2014³¹⁷, el procurador segundo delegado para la sala disciplinaria remitió la información correspondiente a los procesos que adelanta en segunda instancia dicha delegada contra miembros de las FF.MM y la Policía Nacional (tabla 6.6 -2)

Tabla 6.6-2: Informe de procesos disciplinarios rendido por el Procurador Segundo Delegado para la Sala Disciplinaria.

AÑO	ARCHIVOS	FALLOS ABSOLUTORIOS	FALLOS SANCIONATORIOS	TOTAL PROCESOS
2011	6	6	7	19
2012	9	3	3	15
2013	8	3	5	16
2014	0	1	2	3

Fuente: Procuraduría General de la Nación, procuraduría segunda delegada para el control disciplinario (abril de 2014)

De la anterior información cabe aclarar que la oficina del procurador delegado ante la sala disciplinaria conoce de dichos procesos en segunda instancia, y que sobre estos eventualmente puede darse la revocatoria directa por parte del despacho del procurador general.

Tabla 6.6-3: procesos disciplinarios, procuradurías regionales y provinciales.

Procuradurías regionales que enviaron información	Con protocolo	No. De procesos	Etapas procesales
14	9	19	Indagación preliminar 7 Investigación 2
Procuradurías provinciales de 50 oficiadas			
P. Provinciales que rindieron información	Con protocolo	No. De procesos	Etapas procesales
28	10	83	Indagación preliminar 32 Investigación-1
Total de procuradurías con reporte	Con protocolo	Total procesos	Etapas procesales
42	19	102	Indagación preliminar 39 Investigación 3

³¹⁷ Procuraduría General de la Nación, oficio No. 344 del 22 de abril de 2014, en respuesta a la solicitud realizada mediante oficio No. 000599 del 31 de marzo de 2014 por parte de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados.

Finalmente, el 31 de marzo de 2014 desde el nivel central de la Procuraduría se requirió a todas sus dependencias del orden territorial – 32 regionales y 50 provinciales-, quienes allegaron sus respectivas respuestas (tabla 6.6 -3).

De acuerdo con lo informado por cada una de las dependencias requeridas que forman parte de la Procuraduría, desde 2011, año en que inició la vigencia de la ley, se reportaron 17 fallos sancionatorios, los cuales recaen sobre miembros de la Policía Nacional y del Ejército Nacional, respectivamente.

De los demás reportes del Ministerio Público no existen sanciones a los funcionarios públicos, pero se adelantan investigaciones y en otros casos indagaciones preliminares.

En consecuencia, dichas acciones disciplinarias arrojan como consolidado las cifras consignadas en la tabla 6.6 -4.

Tabla 6.6-4: Informe consolidado de procesos disciplinarios desde el año 2011 a la fecha de la Procuraduría General de la Nación, incluyendo el nivel territorial.

Numero de procesos	En etapa de indagación preliminar	En investigación	Sanción
250	106	9	17 (miembros de ff.mm y Policía Nal.)

Es importante manifestar que, de acuerdo con la información recibida por la Procuraduría³¹⁸, no existe un consolidado por parte de las víctimas de las quejas y denuncias que sobre servidores públicos han presentado ante los agentes del Ministerio Público, bien sea en el nivel territorial o en el nivel central, a pesar de que la CSML ha escuchado numerosas denuncias sobre presuntas irregularidades administrativas, y del incumplimiento a los deberes legales y constitucionales por parte de algunos servidores públicos.

La CSML es consciente de que la persistencia del conflicto armado y de la presencia de actores armados puede generar riesgos inminentes ante casos de denuncias. Sin embargo, esta Comisión se permite hacer un llamado prudente a las víctimas y especialmente a sus representantes elegidos en las mesas de participación, así como a la sociedad en general para que se soliciten las actuaciones disciplinarias que se consideren ante la Procuraduría, pues

³¹⁸ Labor a cargo de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados.

nadie más que las mismas víctimas son las conocedoras de posibles incumplimientos a las responsabilidades propias de algunos servidores públicos.

6.6.2 Medidas especiales de prevención de violaciones a niños, niñas, adolescentes y mujeres, promovidas por la Procuraduría General de la Nación

La Ley 1448 de 2011 establece en el literal d) del artículo 149, que la prevención de violaciones contempladas en el artículo 3º de la Ley es una garantía de no repetición, especialmente cuando se trata de grupos expuestos a mayor riesgo como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, adultos mayores, líderes sociales, entre otros.

En ese sentido, la CSML, a través de la Procuraduría, ha liderado acciones en cumplimiento de esta medida, a través de i) la elaboración de la Directiva 003 de 27 de marzo de 2012³¹⁹, ii) una reunión de alto nivel con organismos internacionales³²⁰, iii) la elaboración de un “Decálogo de recomendaciones” al Gobierno Nacional para priorizar el caso de los NNA en el tránsito hacia la paz³²¹, iv) la creación de un *“Modelo de Vigilancia Preventiva para la protección de los*

³¹⁹ Por iniciativa de la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, el procurador general expidió la Directiva 003 del 27 de marzo de 2012, en el entendido de: (i) que las medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas que se extienden a las niñas víctimas del conflicto armado en el contexto de la Ley 1448 de 2011, deben ser acogidas atendiendo el interés superior y prevalente de sus derechos respecto de los adultos, así como el enfoque diferencial (Artículo 13); (ii) que la intervención de las entidades y las autoridades competentes sobre la materia no puede estar desligada de la finalidad de la protección integral de los niños ni del restablecimiento inmediato de sus derechos (Artículo 3 Parágrafo 2) y (iii) que en virtud del principio *pro hominen* el intérprete de la ley 1448 de 2011 debe escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca la vigencia de sus derechos como víctimas. En esta Directiva se explicitan las responsabilidades del Gobierno Nacional, así como de los gobernadores y los alcaldes y las entidades territoriales para alcanzar las finalidades de la Ley 1448 de 2011. En igual forma, se indican de manera puntual las obligaciones del Ministerio Público, según sus competencias constitucionales y legales y de conformidad con los compromisos adquiridos en el CONPES 3673 de 2010.

³²⁰ El procurador general de la Nación convocó el 3 de septiembre de 2013, a los principales representantes en Colombia de los organismos internacionales encargados de velar por la protección de los derechos de los niños, habida cuenta de que su postura coincide con la de tales organizaciones en el sentido de que (i) que los derechos de las víctimas operan como límites de la actuación del Estado en los procesos de paz; (ii) que la protección de los niños es una necesidad para legitimar esos procesos y (iii) que la inclusión de mecanismos nacionales de rendición de cuentas y la vinculación del monitoreo internacional son medios idóneos para vigilar la garantía y efectividad de los derechos de las víctimas (Informe titulado “Los niños y los conflictos armados” -A/67/845-S2013/245-, presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el sexagésimo séptimo periodo de sesiones, que tuvo lugar el 15 de mayo de 2013, entre otros informes).

³²¹ El 1º de agosto de 2013, el procurador general de la Nación dirigió al señor Presidente de la República, un escrito a través del cual formuló un decálogo de recomendaciones al Gobierno, habida cuenta de que en el contexto de transición hacia la paz en nuestro país los derechos de los niños corren especial riesgo por lo que deben ser protegidos integralmente y restablecidos en forma inmediata, con el propósito de: (i) priorizar acciones, estrategias y políticas Integrales para la protección efectiva de los derechos de los niños víctimas del conflicto armado interno en el Acuerdo General de la Habana y pactos ulteriores que se suscriban; (ii) hacer seguimiento y evaluar el impacto de las decisiones en la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, La Utilización Ilegal y la Violencia Sexual; (iii) adoptar políticas, medidas urgentes y especiales para la protección integral e igualitaria de los derechos de los niños víctimas del conflicto armado y la recomposición de sus familias con enfoque diferencial, poblacional y étnico; (iv) hacer seguimiento al Plan Integral para la Promoción de Niños, Niñas y Adolescentes con Oportunidades (PIP) del Ministerio de Relaciones Exteriores con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y (v)

*Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en regiones priorizadas afectadas por el conflicto armado interno*³²², y v) participación como integrante principal o invitado especial y como órgano de control en el marco de las funciones preventivas que le competen en el marco de los Intercomités de Violencias Sexuales.

6.6.3 Otras medidas relacionadas con las garantías de no repetición

El Ministerio de Justicia y del Derecho, como rector de la política de justicia transicional, realizó una serie de Conversatorios durante el año 2013 y Foros Regionales de Justicia Transicional en 2014, contando con la participación de las víctimas, líderes de sus organizaciones, defensores de derechos humanos, comunidad académica, periodistas, comunicadores sociales, servidores públicos, líderes empresariales, gremiales y otras OSC, con el objetivo de facilitar espacios de formación y capacitación en las regiones³²³.

Los Conversatorios Regionales de Justicia Transicional³²⁴ orientaron preguntas indagatorias sobre cuestiones como: la pertinencia y oportunidad de la creación de una Comisión de la Verdad para satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación; elementos que debe contener la transición negociada hacia la paz; importancia de la investigación, juzgamiento y sanción penal, incluyendo la pena privativa de libertad, en el marco de dicha transición y validez de formas alternativas de justicia y de sanciones. Igualmente se recabó y socializó información sobre iniciativas regionales de justicia transicional, reintegración y reconciliación, así como propuestas relacionadas.

En 12 conversatorios en distintas ciudades capitales, convocando a un total de 29 Departamentos más el Distrito Capital participaron al menos 520 víctimas líderes de sus

articular las políticas públicas entre la Nación y el Territorio para asegurar el impacto en la prevención y en la atención de la problemática de violación a los derechos de los niños víctimas del conflicto armado, principalmente.

³²² Desde el mes de junio de 2013, de manera conjunta con recursos de USAID y el apoyo técnico de OIM, se dio inicio al proyecto “Modelo de Vigilancia Preventiva para la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en regiones priorizadas afectadas por el conflicto armado interno”, dirigido a: (i) la elaboración de un informe analítico sobre la situación de derechos de los niños afectados en 137 municipios priorizados por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados y (ii) al diseño de un Modelo de vigilancia sobre la materia a cargo de la Procuraduría. Es así como en el marco del *II Encuentro de Alcaldes y Alcaldesas por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud*, realizado los días 31 de marzo y 1 de abril de 2014 en el municipio de Palmira (Valle del Cauca), cuya organización se dio en asocio de UNICEF, la Procuraduría presentó el Informe aludido en precedencia, a partir del cual los 203 alcaldes que asistieron a este evento construyeron una agenda común para avanzar en forma significativa en la prevención y la atención de los niños víctimas del conflicto armado.

³²³ Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho al Oficio de la DP DOAV 4035-442, de 12 de mayo 2012.

³²⁴ Objetivos Específicos: 1. Identificar y socializar la percepción de los participantes sobre el Marco Constitucional para la Paz. 2. Discutir la noción y el alcance de distintos mecanismos de Justicia Transicional (JT) con base en la experiencia acumulada en Colombia. 3. Identificar iniciativas regionales en materia de JT. 4. Identificar el grado de conocimiento, expectativas y necesidades de los participantes respecto del alcance, conformación y funcionamiento de una Comisión de la Verdad. 5. Pedagogía sobre la JT, sus instrumentos y posibilidades. 6. Identificar elementos claves en las realidades territoriales respecto a posibles dinámicas en postconflicto, para nutrir las perspectivas de la no repetición. Las convocatorias cuentan con el apoyo de las Gobernaciones, Alcaldías, Procuradurías, Contraloría y Defensorías Regionales.

organizaciones, de las cuales 294 mujeres y 246 hombres, a razón de entre 30 y 50 en cada ocasión y entre otros defensores de derechos humanos en todo el país. En total, participaron 50 indígenas y 82 afro-descendientes, si bien se aprecian regiones en cuyas convocatorias la presencia de estos es muy escasa o prácticamente nula³²⁵. En cuanto a la convocatoria de gremios y del sector privado, los resultados dejan en entredicho la capacidad y eficacia de estos espacios como herramientas al servicio de los actores implicados, al haber participado en aquellos tan sólo 59 víctimas sobre un total de 907 de las anteriores personas convocadas. El Ministerio informa además de que en cada ejercicio se realizó una encuesta de evaluación de los conocimientos adquiridos, pero sin reportar los resultados o hallazgos encontrados.

Producto de los conversatorios, se llevó a cabo un encuentro final en Bogotá, con 200 líderes de organizaciones de víctimas. Fruto de lo anterior se publicó un Documento de trabajo titulado: "*Justicia Transicional: vista desde las regiones*", validado por todos los participantes. Actualmente se encuentra en proceso de socialización y distribución nacional y regional de 5000 ejemplares³²⁶. Sin embargo, las relatorías de los Conversatorios con entidades del SNARIV realizados en 2013 aún se encuentran en proceso de sistematización, y pendientes de ser publicadas en la página web del CNMH como ejercicio de socialización participativa de la política con las víctimas.

En los tres Foros Regionales de Justicia Transicional "*Preparémonos para la Paz*"³²⁷, realizados hasta la fecha en las ciudades de Bucaramanga, Cali y Medellín en el mes de abril de 2014, han asistido un total de 991 víctimas, con un mínimo de 300 personas en cada ocasión. La realización de 4 Foros adicionales, con una duración de día y medio cada uno se encuentra prevista en las ciudades de Pereira, Barranquilla, Ibagué y Bogotá para el segundo semestre en curso. Previo a la clausura de cada evento, los asistentes participan en un acto simbólico que invita a la construcción conjunta de la paz en el país.

En 2013 se diseñó una Estrategia Pedagógica para la Acción y la No Repetición en la Escuela de Reparaciones de la UARIV³²⁸, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos -

³²⁵ En el conversatorio de Barrancabermeja, que daba acogida al departamento de Santander y la región del Magdalena Medio, no hubo representación étnica; en la convocatoria de Neiva, para Huila y Tolima, solo hubo un indígena entre 46 participantes; y en la de Villavicencio, abarcando Guaviare y Meta sólo hubo 3 participantes miembros de comunidades afro.

³²⁶ Para socializar y distribuir el documento entre las instancias de poder municipal, departamental y nacional, se ha acudido a la Mesa Nacional de participación de Víctimas el 25 de febrero, así como a las Mesas Departamentales de Magdalena Medio el 25 febrero, San Andrés el 12 de marzo y Bogotá el 4 de marzo.

³²⁷ Los Foros, apoyados por la Fundación Panamericana para el Desarrollo y Fundación Horizontes Profesionales, cuentan con metodología didáctica y testimonial (división en grupos de 50 en mesas temáticas, material audiovisual, charlas motivacionales y aplicación de herramientas de Justicia Transicional -JT- en casos hipotéticos) con que cada persona, además de adquirir conocimientos, pueda desarrollar habilidades y competencias en cuanto a la cualificación y fortalecimiento de sus capacidades de intervención y participación en escenarios de debate público y/o institucional relacionado, desde la comprensión de los instrumentos de que disponen para enfrentar un legado de violaciones a Derechos Humanos e infracciones del DIH.

³²⁸ Espacio de carácter formativo que busca estructurar un plan de pedagogía social que favorezca la no repetición de los hechos de violencia y la garantía de Derechos Humanos, mediante formación continua para la acción, con base en los enfoques de derechos, diferencial, psicosocial transformador y de acción sin daño.

PLANEDH³²⁹- del Ministerio de Educación, el Programa *Eduderechos* de este último ministerio con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- y diversas capacitaciones a personal del Ministerio de Defensa, entre otros.

El PLANEDH se incorpora al Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, apuntando a constituirse en política de educación consecuente con las necesidades del contexto nacional y regional, con el propósito de que la Educación en derechos Humanos se consolide en la agenda pública, así como asumiendo los compromisos políticos y jurídicos derivados de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, normas del DIH y recomendaciones hechas por la OACNUDH. El Plan recoge y se basa en la planificación con enfoque basado en derechos humanos EBDH, herramienta para la programación del desarrollo, contemplando acciones de promoción, difusión y evaluación permanente, formando sujetos activos en derechos, que contribuyan a la consolidación del Estado Social de Derecho y a la construcción de una cultura de derechos humanos en el país³³⁰.

La Escuela de Reparaciones tiene la misión de desarrollar estrategias de sensibilización y formación flexibles y creativas para contribuir en el proceso de dignificación de las víctimas del conflicto armado interno y su reparación integral. Como pedagogía social para la acción, trabaja con un modelo pedagógico constructivista, partiendo de las ideas previas y las experiencias personales tanto de participantes como de formadores, para ir construyendo colectivamente nuevos conocimientos, actitudes y valores. Para ello, lidera el proceso de formación continua dirigida a entidades públicas, privadas, integrantes del SNARIV y sociedad civil para contribuir a la adecuada interiorización de los derechos de las víctimas. Durante el segundo semestre de 2013, la Escuela realizó 48 procesos de formación y/o socialización con la asistencia de 2.289 funcionarios, víctimas y sociedad civil en 26 municipios del país.

Por su parte los funcionarios de la Fuerza Pública reciben capacitaciones en derechos humanos, mediante educación presencial y a distancia, buscando optimizar y facilitar la educación en derechos para dinamizar el desarrollo intelectual y la potenciación del conocimiento de aquellos en cuanto a la protección, promoción y respeto por los derechos humanos individuales y colectivos. Hasta la fecha 20.004 integrantes del personal policial han sido capacitados, 11.060 en la modalidad presencial y 8.944 en la virtual. Es importante que las capacitaciones tengan lugar con los funcionarios y en las regiones donde más falta hace su presencia. Sin embargo, se desconoce la ubicación de los anteriores. Queda pendiente además, realizar el ejercicio de verificación de los conocimientos adquiridos y capacidades asentadas, así como la percepción de las mismas víctimas y de la ciudadanía en general en

³²⁹ El PLANEDH viene recogido desde el acuerdo gubernamental de constitución, de 23 de noviembre de 2009. Se basa en un conjunto de principios éticos, jurídicos, políticos, educativos y culturales que se enmarcan dentro de los fundamentos del Estado Social y de Derecho consagrado la Constitución Política de Colombia, cuyo artículo 67 dispone que 'la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia'.

³³⁰ Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos -PLANEDH- Ministerio de Educación-Colombia.

cuanto a los cambios cualitativos de sensibilización en la materia por parte de dicho personal funcional.

El CNMH ha acompañado varios procesos de construcción de memoria histórica e iniciativas de memoria colectiva de grupos étnicos. También ha visibilizado investigaciones de casos emblemáticos, entre otras acciones de pedagogía. Actualmente cuenta con 17 proyectos de investigación en curso para la reconstrucción de la memoria desde el enfoque de la garantía de no repetición³³¹. Por su parte, el DPS, como rector de la política pública de inclusión social y reconciliación, se encuentra desarrollando el Programa Desarrollo y Paz, habiendo recopilado insumos a partir de la construcción de una visión de región en 12 territorios³³², como procesos estratégicos territoriales en donde se han fortalecido 375 organizaciones civiles, en 226 municipios de 14 departamentos³³³.

Aunque en términos de procesos pedagógicos y capacitaciones en derechos humanos y DIH han proseguido los esfuerzos institucionales, lo cual reconoce esta CSML, es preciso mantener el llamado que se hizo en el informe anterior, para que dichas acciones continúen desarrollándose e incrementando su alcance y cobertura nacional.

6.7 Reparación Colectiva a Sujetos No Étnicos

6.7.1 FUD para sujetos colectivos no étnicos.

En el informe institucional presentado al Congreso de la República en agosto de 2013, los organismos de control advirtieron que siendo el registro la puerta de entrada de las víctimas al SNARIV, para el caso de los sujetos colectivos, el mecanismo por demanda no se encontraba funcionando a la fecha, toda vez que la UARIV no había validado el formato único de declaración (FUD) respectivo.

³³¹ En los siguientes temas: Dinámica de la desaparición forzada y el secuestro en Colombia (1970-2010), Una contribución a la verdad y a la memoria histórica en procura de las GNR, construcción de memoria histórica sobre el desplazamiento forzado en Colombia, Periodistas y medios colombianos en medio del CAI. Una perspectiva de memoria histórica (1975-2010), El caso de exterminio de la Unión Patriótica, Tierras y Territorio, El derecho a la justicia como garantía de no repetición, Las voces de los niños, niñas y adolescentes: ecos para la reparación integral y la inclusión social, Los daños de la violencia en la niñez y la juventud y sus memorias de resistencias en la región del San Juan Chocó, Educación y escuelas en medio del CAI, Buenaventura caso emblemático, Memoria histórica desde la antropología forense, Resistencias desde la fe, Tierras: Valle del Cauca, Encuentro Iglesias por la Paz y la Reconciliación, La limpieza social en la ciudad, amenazas y asesinatos en Ciudad Bolívar, Toma de poblados por la insurgencia 1965-2012 y CAI y poder local, la criminalización de la actividad política, un análisis desde historias de vida.

³³² Concretamente en los territorios de Bajo Magdalena, Canal del Dique, Caquetá, César, Guaviare, Macizo Alto Patía, Magdalena Medio, Meta, Mojana, Montes de María, Norte de Santander y Oriente Antioqueño.

³³³ Información contenida en el Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011, II Semestre 2013. Marzo de 2014, página 292.

En respuesta escrita de la UARIV a la CSML de fecha 14 de febrero de 2014, se informó que el primer paso para promover el programa de reparación colectiva es la identificación y determinación del *sujeto de reparación*.³³⁴

Los sujetos de reparación colectiva que acepten la *invitación* a participar en el Programa de Reparación Colectiva por parte de la UARIV, surtirán el procedimiento de registro.

De manera simultánea, en los espacios de coordinación institucional de la política pública de atención y reparación a víctimas, tales como los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) y el Subcomité de Reparación Integral, se socializa el respectivo programa de reparación colectiva, sus objetivos, componentes y ruta operativa, con el fin de que todos los actores del SNARIV conozcan del tema y asuman sus competencias establecidas en la Ley para tal efecto.

La UARIV manifiesta que el proceso es participativo, por lo que se construye de la mano con el Sujeto de Reparación Colectiva (SRC). En ese sentido, se conforma un “comité de impulso” para los SRC no étnicos, y un “grupo de apoyo” para el proceso con los SRC étnicos.

Durante el primer semestre de 2014, la CSML, a través de la Procuraduría³³⁵, inició seguimiento preventivo al proceso de reparación a sujetos colectivos y analizó las respuestas remitidas por la UARIV,³³⁶ frente a los requerimientos realizados y los hallazgos derivados de la visita administrativa realizada a esta entidad.³³⁷

Cabe resaltar que hasta el momento todos los sujetos colectivos han iniciado la ruta de reparación por *oferta*. Es decir, la UARIV ha identificado sujetos víctimas y se ha acercado a los mismos para realizar el acompañamiento en la ruta y en el diseño del plan de reparación. Según informe de la Subdirección de Registro de la UARIV de fecha 8 de julio de 2014³³⁸ esa entidad ha diligenciado, bajo la modalidad de oferta, un total de 92 declaraciones a sujetos

³³⁴ Lo anterior, atendiendo a los criterios establecidos en el art. 151 de la Ley 1448 y artículos 223 y 227 del Decreto 4800 del 2011, que establecen: “*Por oferta del Estado, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas identificará zonas y/o colectivos de mayor victimización colectiva a través de ejercicios de georreferenciación de hechos victimizantes, de identificación de comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, de análisis de bases de datos, informes e investigaciones sobre graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al DIH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, entre otras herramientas, para la convocatoria de los sujetos de reparación colectiva. Mediante un mecanismo de difusión nacional y público se dará a conocer la voluntad del Estado por reparar a las zonas y/o colectivos susceptibles de reparación colectiva. Este mecanismo permitirá el inicio de la reconstrucción de confianza entre comunidad y Estado*”.

³³⁵ Labor a cargo de la procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados.

³³⁶ Requerimiento enviado el día 18 de marzo de 2014. SIAF 88680-425/2014. Respuesta por parte de la Directora de la UARIV con fecha de 31 de marzo de 2014, SIAF: 135439/2014.

³³⁷ Visita administrativa realizada el día 4 de abril de 2014, en instalaciones de la UARIV.

³³⁸ Reporte de la UARIV sobre declaraciones diligenciadas de Sujetos de Reparación Colectiva No Étnicos recibido por la Defensoría del Pueblo 8 de Julio de 2014 mediante radicado 20145109982951.

colectivos no étnicos, sobre las cuales el Ministerio Público está analizando si requieren de información que los complemente.

No obstante lo anterior, el tema de registro de sujetos colectivos no ha alcanzado el mismo nivel de desarrollo que se ha logrado con el registro individual. Durante el 2013 la UARIV diseñó dos tipos de instrumentos para el registro de los Sujetos de Reparación Colectiva -uno para sujetos étnicos y otro para sujetos no étnicos y, entre los meses de Enero y Abril de 2014 socializó el formato para los SRC étnicos con el Ministerio Público y recibió de la Defensoría y Procuraduría las observaciones y recomendaciones para su mejoramiento, de tal forma que se incorporaran elementos de acuerdo con lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

En cuanto a la revisión y modificación del FUD para los sujetos de reparación colectiva no étnicos, la CSML encontró que, en el mes de mayo del presente año, se constituyó al interior de la UARIV una Comisión conformada por la Subdirección de Valoración y Registro y la Subdirección de Reparación Colectiva para desarrollar los cambios pertinentes. En tal sentido la segunda versión del FUD ha sido objeto de observaciones por parte de la Defensoría del Pueblo y se encuentra en estudio de la Procuraduría General de la Nación. Una vez aprobado, la UARIV concertará con el Ministerio Público el proceso de capacitación a los funcionarios sobre el diligenciamiento del FUD para el registro de SRC no étnicos y se divulgará el formato, lo que permitirá dar inicio al proceso de recepción de las declaraciones para estos sujetos, por demanda.

6.7.2 PIRC

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-, que desarrolló el Programa institucional de Reparación Colectiva creado por Ley 975 de 2005, inició la construcción de herramientas para el cumplimiento de su mandato³³⁹, generando los primeros planes piloto de reparación, lo que permitió identificar los grupos humanos con identidad colectiva que han sufrido vulneraciones como consecuencia del conflicto³⁴⁰. Estas herramientas permitieron la identificación de los sujetos colectivos susceptibles de acceder a la política pública en materia de Justicia Transicional. Actualmente la Ley 1448, en sus artículos 151 y 152, determina la implementación de un Programa de Reparación Colectiva donde queda establecido quiénes son sujetos de esta reparación, así como los eventos por los cuales se debe generar la acción integral de reparación. Frente a los anteriores, más allá de las medidas materiales de

³³⁹Artículo 49 Ley 975 de 2005. Programas de Reparación Colectiva. El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la CNRR, deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia.

³⁴⁰Junto a los casos Heredados de la extinta CNRR y los procesos de reparación colectiva que benefician a grupos u organizaciones de carácter nacional, existe un número limitado de procesos de reparación ordenados por los tribunales de Justicia y Paz en sus sentencias contra victimarios paramilitares: Mampuján, Las Brisas, San Cayetano; Bloque Vencedores de Arauca; El Iguano; El Alemán; Giraldo Paniagua; Giancarlo Gutiérrez; Aramis Machado; Orlando Villa; Édgar Fierro.

reparación, “se busca reivindicar el papel de grupos que han sido históricamente estigmatizados y atacados, cambiando su relación e interlocución con el Estado³⁴¹”.

A 20 de mayo de 2013, como se indicó en el pasado informe de la CSML, la UARIV reportó una matriz en la que registraba 209 sujetos de reparación colectiva identificados³⁴², 54 de los cuales habían superado la fase de acercamiento y registro, alcanzando la fase de alistamiento, 23 de ellos llegando a la fase de caracterización del daño y 11 a la fase de formulación. De los anteriores, se contaba con tan sólo 5 Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- en fase de implementación, luego de su necesaria aprobación previa por los Comités Territoriales de Justicia Transicional³⁴³, previstos en el artículo 173 de la Ley 1448, como instancias creadas y presididas por los gobernadores y alcaldes distritales o municipales, en las que recae la Ruta de Protección Colectiva de predios afectados por desplazamiento³⁴⁴.

En el Informe pasado se evidenció que era especialmente notoria la ausencia de enfoque diferencial que diese prioridad a los grupos étnicos. Entre las dificultades para implementar la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas se señaló que no se conocía el número definitivo de sujetos de reparación ni los costos de la implementación de los PIRC, los cuales se encontraban en un incipiente estado que no permitía evaluar la asignación de recursos en términos de las necesidades de los sujetos. Los anteriores problemas persisten un año más tarde aunque con modestas mejoras, tanto en la aplicación del enfoque diferencial, como en las fases de implementación de los Planes.

A comienzos de 2014, del universo de 300 sujetos de reparación colectiva identificados, la UARIV tenía seleccionados un total de 219 para tratar de dar respuesta a la situación que enfrentan decenas de miles de personas, agrupadas en comunidades y organizaciones, que sufrieron los efectos del conflicto no solo individualmente sino también como colectivos organizados³⁴⁵. Entre ellos se encuentran diversos Grupos: movimientos sindicales, resguardos

³⁴¹Según indicó públicamente Carolina Alborno, Subdirectora de Reparación Colectiva de la Unidad con ocasión del Día de las Víctimas de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/clasificacion-de-los-procesos-de-reparacion-colectiva/382706-3>

³⁴²39 de ellos en 2012 y los 170 restantes en 2013. Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y restitución de tierras 2'12-2013, Comisión de Seguimiento de los organismos de control. Bogotá D.C, agosto de 2013. Páginas 569-570.

³⁴³Se trata de 5 de los 8 casos que venían del trabajo de formulación de planes piloto que comenzó la extinta CNRR desde 2005: Comunidad El Tigre-Valle del Guámez-Putumayo; Comunidad de El Salado-municipio del Carmen de Bolívar-Bolívar; Comunidad de Libertad, municipio de San Onofre-Sucre; Organización Campesina Asociación Trabajadores Campesinos de Cararé (ATCC), en varios municipios de Santander y Organización de la Universidad de Córdoba, ciudad de Montería, Córdoba.

³⁴⁴Los CTJT en ese sentido se han convertido en las instancias que en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del decreto 790 de 2012, asumieron la competencia que en ese sentido tenían asignada los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, derivada en su oportunidad de lo ordenado por la Ley 387 de 1997, Decreto 2007 de 2001 y Decreto 250 de 2005.

³⁴⁵“El vasto universo de la reparación colectiva”. 5 de abril de 2014. Por Álvaro Sierra. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/clasificacion-de-los-procesos-de-reparacion-colectiva/382706-3>

indígenas, comunidades afro o agrupaciones campesinas o de mujeres; y Comunidades, siendo estas el conjunto que acapara el número mayor de PIRC, superando el centenar. En cuanto a su distribución geográfica, la mayoría se encuentran localizados en los departamentos de Antioquia (24), Chocó (21) y Magdalena (21), siendo Amazonas, Atlántico, Caldas, Huila y Vichada aquellos en donde menos casos se concentran, con solo un sujeto de reparación en cada uno de ellos³⁴⁶.

En el Informe del Gobierno Nacional, de fecha de marzo de 2014, se reportó un incremento porcentual del número de casos de Reparación Colectiva. En cuanto a los Sujetos No Étnicos de Reparación, según este informe se alcanzaron a comienzos del presente año 2014, 144 casos en proceso, principalmente Comunidades (125) y Organizaciones (19). Teniendo en cuenta que el total de casos de sujetos étnicos de este tipo de reparación se situaba en aquél momento en 75 (43 casos de colectivos indígenas, 31 de afro-descendientes y tan sólo 1 caso del pueblo Rrom o Gitano)³⁴⁷, se observa que la proporción de casos de reparación colectiva de sujetos no étnicos respecto de étnicos es de, prácticamente dos a uno. Esto es, se contabilizan casi dos casos de reparación colectiva de sujetos no étnicos por cada caso de sujetos étnicos.

Las cifras se mantienen en continuo aumento, de manera que frente a las reportadas en los momentos anteriores mencionados, cabe presentar las siguientes cifras actualizadas a la fecha de 30 de abril de 2014 (ver tabla 6.7 -1), en donde se observa un universo que asciende a los 334 sujetos de reparación colectiva; de ellos, 83 se encuentran en fase de alistamiento, 61 en fase de formulación y 15 casos cuentan con los correspondientes planes aprobados (de estos últimos no se presentan casos de sujetos étnicos).

³⁴⁶Fuente: Unidad de Víctimas - Dirección de Reparación. Corte 30.12.2013. Informe Gobierno, página 212.

³⁴⁷Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la ejecución de la Ley 1448 de 2011, II Semestre de 2013. Bogotá D.C., Marzo de 2014. Página 210.

Tabla 6.7-1: Estado de avance en la Ruta de Reparación Colectiva de Sujetos Colectivos No étnicos y Étnicos con corte a 30 de Abril de 2014

Fases de la Ruta	Tipo de sujeto						Total Casos	Casos Registrados
	Comunidad	Organización y/o Grupo	Sujeto Afro-colombiano	Sujeto Indígena	Sujeto Rom o Gitano	Sin Clasificar		
Casos identificados	40	2	46	51	0	19	158	86 SRC incluidos en el RUV (65 SRC no étnicos y 21 SRC étnicos)
Casos en fase de acercamiento	11	1	11	11	0	0	34	
Casos en fase de alistamiento	17	6	14	11	1		49	
Casos en fase de elaboración de diagnóstico y/o caracterización del daño	10	3	0	4	0	0	17	
Casos en fase de diseño y/o formulación del Plan de reparación Colectiva	57	1	2	1	0	0	61	
Casos con plan aprobado por Comités territoriales de Justicia Transicional	10	5	0	0	0	0	15	
TOTAL	145	18	73	78	1	19	334	

Fuente : Informe presentado por la -UARIV- radicado N. 20147309528201 con fecha 27-Jun-2014

Cabe anotar que, al revisar las distintas fuentes de donde se ha obtenido en distintos momentos la información sobre los procesos de reparación colectiva, se aprecia una evolución e incremento de las cifras que podríamos calificar de “normal” en general; no obstante, este no es el caso de las “Organizaciones y/o Grupos” dentro de los Sujetos No Étnicos de reparación Colectiva, dado que mientras que en el Informe del Gobierno Nacional de marzo de 2014 se reporta un total de 19 de estos sujetos con fecha de corte a 31 de diciembre de 2013, la información obtenida por parte de la UARIV, a 30 de abril de 2014, reporta tan sólo 18, esto es, una cifra menor a la anteriormente reportada en contraste con una fecha posterior de reporte de información³⁴⁸. De todas formas, se insiste en que este es el único caso/grupo en que encontramos inconsistencias, destacando la “normal evolución” apuntada en el resto de los sujetos de reparación colectiva.

Ahora bien, este incremento normal-general se debe principalmente a un aumento del número de sujetos de reparación y no tanto a los avances en la implementación, que sigue avanzando con lentitud e incluso, cabría decir, problemática. Efectivamente, las características intrínsecas de este tipo de reparación, hacen que su implementación sea notablemente dispendiosa y dilatada en el tiempo. De hecho, la innegable lentitud de estos procesos de reparación colectiva,

³⁴⁸ 4 meses después, aunque no cabe exigir un incremento de los sujetos que ingresan al sistema, esta cifra no debería reportarse como menor en un momento posterior.

ha sido puesta de relieve por la misma UARIV. Algunas de estas dificultades y esfuerzos por avanzar en la implementación de los Planes, que se encuentran a lo largo de todo el proceso desde la identificación de los sujetos hasta la implementación de las medidas son las siguientes.

En primer lugar, es importante mencionar que preocupa a esta Comisión el asegurar el conocimiento detallado de cómo se da el proceso de identificación y selección de los Sujetos de Reparación Colectiva, con el objetivo de verificar la participación efectiva de los propios colectivos potencialmente interesados en dichos procesos desde el inicio de los mismos, incluyendo el diseño de las medidas que contendrá cada Plan en cuestión, lo que se considera fundamental para garantizar la reparación y el goce efectivo de los derechos.

En la reparación colectiva se requiere de todo un proceso previo de acercamiento y generación de confianza entre el Estado y las mismas víctimas interesadas. En ese sentido, las fases iniciales de la ruta de protección son los pasos necesarios para estrechar las relaciones de confianza entre el Estado y las víctimas, en donde cobran especial importancia los Comités de Impulso, reflejando la imperante necesidad de hacer de cada acción una experiencia positiva en la que el sujeto colectivo y la Unidad de Víctimas construyen el hilo conductor de lo que será el Plan de reparación³⁴⁹.

Entre los casos de sujetos colectivos no étnicos víctimas acompañados en sus Planes de Reparación, a la fecha de 1 de enero de 2014, se contaban 13 PIRC aprobados³⁵⁰. Al inicio del segundo semestre de 2014 se cuenta con 17 casos cuyos respectivos PIRC han sido aprobados formalmente, o bien, en los que se ha iniciado la correspondiente Ruta de Reparación Colectiva. Junto a los casos piloto iniciados en el marco del antiguo Programa Nacional de Reparaciones Colectivas de la extinta CNRR³⁵¹, completan la lista los casos de las comunidades de San Carlos y San Francisco en Antioquia, El Palmar en Leiva-Nariño, El Dorado en Meta, Las Palmas y Chinulito en San Jacinto y Colosó respectivamente (Bolívar), Vereda Pita en Repelón-Atlántico, Corregimiento de Pueblo Bello en Turbo-Antioquia, Asociación de Mujeres Campesinas Negras e Indígenas ANMUCIC-Capítulo El Zulia en Norte de Santander, Organización femenina Popular OFP, y Organización Red de Mujeres Narrar para Vivir en Montes de María (Bolívar y Sucre).

³⁴⁹ Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011, II Semestre de 2013. Bogotá D.C., Marzo de 2014. Página 209-210.

³⁵⁰ Otros 62 PIRC además del PIRC de Narrar para Vivir-Género se encontraban en aquella fecha en etapa de formulación y aprobación.

³⁵¹ De los 17 PIRC que han iniciado su correspondiente Ruta de Reparación, en 6 de ellos se trata de los casos piloto iniciados en el marco del Programa Nacional de Reparaciones Colectivas de la extinta CNRR, a saber, Inspección del El Tigre en Valle del Guamez-Putumayo, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare -ATCC- en Santander, Universidad de Córdoba (Montería-Córdoba), Corregimientos de El Salado en Carmen de Bolívar, y de Libertad en San Onofre-Sucre y Comunidad La Gabarra en Tibú-Norte Santander.

En general, los sujetos de reparación colectiva se encuentran, en su mayoría, pasando de la fase de alistamiento al diagnóstico del daño. A la fecha, sólo en 5 de los 17 PIRC citados se han implementado varias de las medidas de reparación dispuestas: El Tigre, ATCC, Corregimiento de Libertad y la Organización Femenina Popular y Narrar para Vivir. En las demás comunidades solamente se ha adelantado una medida en cada caso desde el primer semestre de 2014; aunque las gestiones necesarias para avanzar en la implementación de las correspondientes medidas se encuentran en curso de ejecución o bien programadas para ser llevadas a cabo durante el segundo semestre. En los casos de la Comunidad San Carlos en Antioquia, y El Dorado en Meta, para abril de este año aún no se había implementado ninguna medida.

La mayoría de los casos entraron en fase de alistamiento hacia finales del primer o comienzos del segundo semestre del pasado año 2013. Teniendo en cuenta que entre febrero y mayo de 2014 se han ido aprobando las correspondientes matrices de medidas de reparación y celebrando los actos de dignificación que validan de forma definitiva los PIRC, cabe sostener que el tiempo promedio de duración del diseño y preparación de dichos Planes previa a su implementación es, en términos generales, de algo menos de un año. Ello está en consonancia con la ya apuntada lentitud de estos procesos.

Las principales incidencias encontradas en estos procesos de elaboración de los Planes de Reparación Colectiva tienen que ver con la organización de las reuniones de trabajo para la concreción de las medidas, la ubicación de líderes y responsables, dificultades para realizar la caracterización o diagnóstico del daño, así como con la aparición de disensos, como en el caso de la Comunidad de San Francisco en Antioquia, que hicieron necesaria la revisión y reformulación de la matriz preliminar que en primer término se tenía diseñada. Por otro lado, llama la atención la existencia de casos en que comienzan a ejecutarse las Rutas de reparación con anterioridad a la aprobación de los correspondientes PIRC, como ha sucedido en las Comunidades de Vereda Pita o en los Corregimientos de Chinulito y de Pueblo Bello.

Las medidas de reparación del daño causado son propuestas por los propios colectivos interesados en los PIRC. Entre las más destacadas se encuentran por tanto aquellas que, en cada caso, revistan mayor importancia en diversos ámbitos de interés para cada sujeto colectivo. Si bien estas medidas responden a un diagnóstico y caracterización del daño sufrido, y están dirigidas a resarcirlo, se conciben y plantean en desarrollo de los deberes del Estado que son, de esta forma *efectivamente asumidos*, y de los derechos de la ciudadanía que son, por su parte, *efectivamente ejercitados*. Por tanto, se va un poco más allá en la mirada reparadora de las víctimas, al centrar su enfoque en el mediano y largo plazo, si se quiere, en contrapartida a la inevitable lentitud ya apuntada de dichas medidas.

Así, por un lado encontramos medidas relativas a distintos tipos de proyectos productivos, emprendimiento y otras actividades laborales. De otra parte identificamos la entrega de materiales artísticos, culturales, o la puesta a disposición de recursos didácticos, educativos y

otras dotaciones y equipamiento escolar para beneficio de las comunidades. También resultan de gran importancia las medidas de dotación de servicios públicos o de favorecimiento del retorno y reubicación de desplazados y despojados.

Por otro lado, ha cobrado notoriedad la medida “Entrelazando”, estrategia de rehabilitación que se viene aplicando y/o se encuentra próxima a iniciar, en varias de las comunidades indicadas: Inspección de El Tigre, Las Palmas y Corregimiento Libertad y La Gabarra. Finalmente, destacan las medidas de satisfacción, especialmente relacionadas con la memoria histórica y con la realización de diversos actos simbólicos como puede ser la construcción de monumentos u otros espacios públicos de representación de la paz y dignificación de las víctimas³⁵².

Entre las medidas de reparación colectiva dictadas en fallos judiciales en cuanto a monumentos públicos cabe citar, a modo de ejemplo: la construcción de parque representativo de la paz (Macaguán, en sentencia de Justicia y Paz del Bloque Vencedores de Arauca), paseos peatonales en la sentencia del Bloque Norte de la misma jurisdicción, monumentos concertados con los familiares de las víctimas en el caso de la sentencia del Consejo de Estado-Luis Fernando Lalinde Lalinde, o la construcción de un monumento a la vida para el caso de la Universidad de Córdoba

Es importante mencionar que el Informe Basta Ya, como referente en la construcción de memoria histórica e importante insumo para la paz en Colombia, en su sección de recomendaciones, en cuanto a la reparación colectiva, hace mención especial a los PIRC, al disponer que se han de fortalecer las entidades encargadas de implementar el PNARIV, especialmente en lo que a estos Planes de refiere, citando expresa y literalmente que estos “pueden generar condiciones locales de tránsito a la paz”³⁵³.

La implementación de las medidas de los PIRC no ha estado exenta de problemas y dificultades, sumando a la notoria lentitud acusada de estos procesos. A este respecto, cabe citar a título ilustrativo, problemas en la entrega de dotaciones por parte de las autoridades responsables o también incidentes de seguridad que impiden el normal funcionamiento de las sesiones de trabajo.

Junto a lo anterior, se ha observado que en algunos casos los PIRC se aprueban formalmente sin que estén listas o allanadas las condiciones previas necesarias para permitir la correcta

³⁵²Como medidas de satisfacción dentro de la reparación colectiva, en cuanto a valorización y re significación cultural, reparación simbólica y difusión de los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto se incluyen acciones de construcción de monumentos con dinero de los victimarios, realización de documentales, recuperación de tradiciones culturales perdidas, reconstrucción de sedes y el restablecimiento de la influencia arrebatada por la vía del terror a las comunidades afectadas, en aras a contribuir a la materialización del derecho a la verdad y reconstrucción de la memoria histórica con sujetos y comunidades víctimas.

³⁵³Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Resumen. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. Página 87

implementación de las medidas de reparación que disponen. Cabría esperar, en cambio, que para el momento en que las versiones definitivas de los documentos de estos Planes quedasen validadas, debería ser factible el inicio inmediato o temprano de la implementación de dichas medidas.

De lo anterior puede desprenderse cierta improvisación aparente o precipitación a la hora de aprobar los PIRC, ya que, como se ha podido observar, en algunos casos, luego de quedar estos validados, persisten obstáculos y problemas que dificultan, retrasan o impiden la realización efectiva de las medidas.

Este es el caso del Corregimiento de Pueblo Bello. Su PIRC quedó aprobado el 13 de febrero de 2014. Sin embargo, a la fecha continúa la concertación de medidas con la comunidad en el marco de la celebración de convenios y contratos con las entidades que asumirán responsabilidades en la ejecución de aquellas, la identificación de acciones o la destinación de recursos para su implementación. Si bien podría justificarse las variaciones en los procedimientos en aras de la operatividad de las acciones que contengan y se desarrollen en los planes; se hace un llamado para que esto no se constituya en una justificación recurrente de las entidades para desatender los formalismos y pre-requisitos de los procedimientos que, en su debido orden cronológico, deben ser seguidos a efectos de acometer adecuadamente las distintas acciones a emprender.

No obstante lo anterior, aunque el grado de implementación de los PIRC sigue siendo por ahora reducido, limitado o “modesto”, para cuando finalice el año 2014 se tiene previsto que varias más de las medidas dispuestas en cada uno de los anteriores PIRC se hayan realizado. En todo caso, se insiste una vez más en la extensa dilación temporal que entraña este tipo de procesos de reparación colectiva, en razón de la pluralidad de individuos y miembros comunitarios implicados, las dificultades de articular la organización coordinada de su ejecución y la complejidad e interdisciplinariedad intrínseca al tipo de medidas en desarrollo de dichos PIRC.

La UARIV ha desarrollado su estrategia de Comunicación a través del Programa de Reparación Colectiva que se encuentra en marcha desde el segundo semestre de 2013, con avances tanto en cuanto al eje de información, posicionamiento y promoción, como en cuanto al eje de acompañamiento a los sujetos interesados en lo que se refiere a Comunicación. En este último sentido, se han constituido Equipos de Comunicación de Sujetos de Reparación Colectiva - ECOS- en los planes de acción de diferentes comunidades y corregimientos, aunque por el momento de forma limitada en los departamentos de Bolívar, Antioquia, Santander y Norte de Santander³⁵⁴.

³⁵⁴Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la ejecución de la Ley 1448 de 2011, II Semestre de 2013. Bogotá D.C., marzo de 2014. Página 211.

Ahora bien, “el universo de víctimas individuales que conforman cada caso de reparación colectiva es aún indefinido y además estas están dispersas en el territorio nacional³⁵⁵”. En los planes de trabajo de cada sujeto se incluyen ambas rutas de reparación, la individual y la colectiva. Este es el caso, entre otros, de las 353 personas con PAARI,s en El Salado, Bolívar, que han sido priorizadas, por ejemplo, para el pago de indemnización. Sobre este punto, cabe verificar si se está cumpliendo la integralidad de la reparación colectiva para con la reparación individual, a partir de la constatación de si, en la elaboración de dichos PAARI, se esté aplicando efectivamente o no el criterio de priorización de los casos individuales dentro de los sujetos de reparación colectiva. Desde la valoración que al respecto hacen la representación de las víctimas en la Comisión de Seguimiento manifestada, no se está cumpliendo la anterior priorización debida, a resultas de un deficiente manejo de información y una falta de integralidad evidenciadas en el sistema.

Acompañamiento al proceso de reparación integral al sujeto colectivo Universidad de Córdoba

Por solicitud expresa de los miembros del sujeto colectivo Universidad de Córdoba, los organismos de control hacen acompañamiento a este proceso de reparación colectiva desde el nivel central.

Para la CSML, el proceso que actualmente se adelanta ha tenido algunos avances con respecto al año 2013. Por ejemplo, se destaca la creación de la Cátedra de Derechos Humanos en la Universidad de Córdoba³⁵⁶, la cual inició en el mes de febrero de 2014; así como el avance en la formulación de proyectos para la creación del Centro de Estudios para la Paz y la implementación de programas de posgrado relacionados con derechos humanos. Adicionalmente, la Procuraduría aportó un informe sobre los procesos disciplinarios que en su momento fueron archivados relacionados con los hechos que dieron origen al proceso de reparación colectiva.

Las mesas interinstitucionales se han venido reuniendo mensualmente en Montería conforme al cronograma elaborado por el Comité de Impulso. La CSML reconoce el esfuerzo institucional que realizan las entidades que envían a sus funcionarios desde el nivel central para participar en las mencionadas reuniones. Sin embargo, no siempre es posible que la totalidad de los integrantes de cada mesa asistan desde el nivel central, por lo que la Procuraduría ha insistido

³⁵⁵Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la ejecución de la Ley 1448 de 2011, II Semestre de 2013. Bogotá D.C., marzo de 2014. Página 214.

³⁵⁶ La creación de esta cátedra estaba contemplada como una medida de reparación asignada a la mesa de educación. La materialización de las medidas de reparación está a cargo de 5 mesas institucionales, a saber: Educación, Asuntos Laborales, Memoria, Garantías de No Repetición y Fortalecimiento Institucional. Resolución 182 de 8 de marzo de 2013, expedida por la UARIV.

en que se articule el nivel central con el regional y que se explore la manera de realizar algunas de las reuniones vía teleconferencia.

Debe mencionarse por parte de la CSML la preocupante situación en materia de amenazas y riesgos a la vida e integridad personal de algunos de los miembros del colectivo. En abril de 2014 la Fiscalía General de la Nación inició investigaciones relacionadas con presuntas amenazas que actualmente se están presentando al interior de la Universidad. Sobre este último aspecto hay incertidumbre en razón a los resultados de la investigación.

La CSML ha advertido que la mesa temática que menos ha avanzado es la de Memoria, seguramente porque se han reunido en menos ocasiones que el resto de las mesas.

En general, para la CSML el principal obstáculo en este proceso de reparación colectiva es el debate que se ha suscitado en torno al tema pensional de los docentes y trabajadores que manifiestan haber sido perjudicados con las directrices presuntamente impartidas por el entonces jefe paramilitar Salvatore Mancuso. Las personas afectadas han interpuesto procesos judiciales en aras de que se defina su situación pensional. Sobre este aspecto, la Procuraduría ha expresado que ese es un debate judicial de competencia del juez de la causa. De lo anterior surge una preocupación y es la eventual necesidad de que se revise que no se estén involucrando intereses particulares dentro de un proceso de reparación colectiva.

A la fecha de elaboración de este informe, las reuniones de las mesas de trabajo se encuentran suspendidas hasta nuevo aviso por parte de la UARIV, entidad que ha informado que se encuentra evaluando el estado de ejecución de cada una de las medidas para tener claras las acciones que se deben ejecutar.

5. Prevención y Protección

En el informe institucional de 2013 presentado al Congreso de la República por parte de los organismos de control, se indicó que el Ministerio del Interior – entidad responsable de la política de prevención – no había logrado concretar una política pública de prevención y protección bajo el mandato de la Ley 1448 de 2011, encontrándose limitaciones como que i) las entidades no responden oportunamente a las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, puesto que asumen que la prevención es un asunto de seguridad pública únicamente; ii) el Ministerio del Interior no reporta evaluaciones distintas a los Informes de Riesgo o Notas de Seguimiento que pudieran motivar la emisión de recomendaciones; iii) falta avanzar en el censo de observatorios de DDHH y DIH, en la elaboración de los mapas de riesgo y de los planes previstos en la Ley.

Igualmente, se estableció que el fenómeno del desplazamiento forzado interno persistía, dado que aún se mantienen las causas, los factores de riesgo y las dinámicas de vulneración de

derechos derivados del conflicto armado interno y de distintas violencias y violaciones al DIH y a los DDHH estrechamente ligadas a éste.

También, se señaló que en el año 2012 los defensores comunitarios y asesores regionales de desplazamiento conocieron 88 eventos de desplazamiento masivo que afectaron a cerca de 10.913 hogares y 44.073 personas, aproximadamente. Para la fecha de presentación del informe de 2013, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada había acompañado, a través de sus equipos en terreno, 18 desplazamientos masivos en los departamentos de Cauca (10), Chocó (4), Putumayo (1), Antioquia (2), Magdalena (1) y Norte de Santander (1), en los que habían resultado afectadas 7.339 personas.

Adicionalmente, se halló que la Unidad Nacional de Protección tenía serias limitaciones en términos de gestión y coordinación con otras entidades del SNARIV. Los municipios no estuvieron adecuadamente articulados con esta entidad y no existía una comunicación fluida, ni un evidente trabajo en conjunto.

Las deficiencias en materia de prevención y protección se tradujeron en las amenazas y asesinatos de líderes de organizaciones de víctimas y restitución de tierras. Entre las recomendaciones del informe de 2013, se enfatizó en la necesidad de implementar medidas de protección colectivas y en que la UNP y la UARIV deben articularse más.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH, que coordina el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), ha informado a las autoridades competentes la situación de amenazas contra las personas y comunidades vinculadas a los procesos relacionados con la Ley 1448 de 2011– Ley de víctimas – y sus decretos reglamentarios; con el fin de promover la respuesta institucional ante el riesgo advertido, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, que considera que la respuesta estatal debe ser oportuna, coordinada y efectiva.

La Defensoría del Pueblo ha expresado la preocupación por los actos de violencia, ataques y violaciones a los derechos humanos que vienen sufriendo las personas y los líderes que adelantan procesos de verdad, justicia y reparación como también procesos de restitución de tierras. A estos riesgos se suma la debilidad institucional para hacer frente a las prácticas violentas de los grupos armados, la poca confianza de la población en las actuaciones de las autoridades locales y en los mecanismos de denuncia y el esclarecimiento y sanción de las graves violaciones de derechos humanos.

En el periodo reciente, los nuevos grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, aparecen como el principal factor generador de riesgo de violación a los derechos humanos de la población civil, demostrando la capacidad de intimidación y amenaza que ejercen, así como su amplia presencia en el territorio nacional. Las

principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles por parte de estas organizaciones armadas, consisten en homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, confinamientos por causa de la instalación de minas antipersonales, municiones sin explotar y armas trampa, atentados con efectos indiscriminados, desapariciones forzadas, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones y, despojo de bienes y tierras.

Pese a que todos los grupos armados que intervienen en la confrontación causan graves problemas humanitarios, en materia de amenazas y violaciones a los derechos fundamentales y al DIH, las organizaciones armadas pos desmovilización y la guerrilla de las FARC, ocupan el primer lugar en materia de amenaza y violación a los derechos fundamentales y al DIH. El ELN también fue responsable, durante el período, de graves afectaciones a la población civil en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño, Antioquia y la región del Sur de Bolívar y; el EPL que hace presencia en el departamento de Norte de Santander, particularmente en la región del Catatumbo.

De acuerdo con los registros del SAT, los grupos armados pos desmovilización como las Águilas Negras, Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Rastrojos, El Bloque Meta y Libertadores del Vichada, han sido identificados en un 73% del total de las situaciones de riesgo advertidas.

El SAT ha conocido de presencia del grupo armado pos desmovilización conocido como Los Rastrojos en los departamentos de Bolívar, Sucre, Magdalena, La Guajira, Atlántico, Norte de Santander, Risaralda, Putumayo, Nariño, Santander, Antioquia, Chocó, Córdoba, Valle del Cauca; la región del Magdalena Medio, y en algunas zonas marginales de los municipios de Soacha y Bogotá. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – o Urabeños – en Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Sucre, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Atlántico, Caldas, Santander, Valle del Cauca, Nariño y Putumayo. Finalmente, el grupo conocido como Águilas Negras hace presencia en Córdoba, Casanare, el municipio de Soacha, y las regiones del Magdalena medio y sur de Bolívar, donde actúan también como Urabeños. En los departamentos del Meta y el Vichada hacen presencia el Bloque Meta, y Libertadores del Vichada, quiénes han ampliado su influencia en las inmediaciones de estos departamentos.

Las FARC fueron identificadas en un 71% del total de los documentos de advertencia del SAT en el periodo descrito, en los departamentos de Arauca, Bolívar, Boyacá, Antioquia, Cauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Valle del Cauca, Risaralda y en centros urbanos a través de milicias como es el caso de Bogotá y Soacha.

En el año 2013, según el RUV, 180.213 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. Entre enero y junio del 2014, 13.887 declararon haber sido expulsadas forzadamente de sus municipios (Red Nacional de Información, 2014). El desplazamiento forzado continúa

produciendo el mayor número de víctimas. Las amenazas e intimidaciones produjeron 31.148 víctimas en el año 2013 y 1.996 al primero de junio de 2014. En tercer lugar, 7.829 personas fueron víctimas de actos terroristas, atentados, combates u hostigamientos en el 2013, y 783 en lo corrido del presente año.

La desaparición forzada continúa siendo una grave violación a los derechos humanos; es utilizada con frecuencia como forma de afectar el ejercicio de liderazgo de población víctima, especialmente en los departamentos de Antioquia y Bolívar. En el nivel nacional, 266 personas denunciaron desapariciones forzadas en el 2013, mientras que 5 personas han presentado denuncias por este delito en lo corrido del 2014 (Red Nacional de Información, 2014).

El riesgo de incidentes o accidentes con minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y remanentes de guerra, sigue siendo latente en sectores rurales y en especial afecta a personas participantes en procesos de reclamación de tierras, retornos y reubicaciones, impulsados a partir de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Otras afectaciones como la violencia sexual (266 personas en el 2013 y 17 en el 2014) continúan presentándose como una forma de control social por parte de grupos armados ilegales y como forma de afectación al ejercicio del liderazgo femenino en zona rural³⁵⁷. El alto nivel de subregistro de esta afectación se relaciona directamente con las dificultades para denunciar, la desconfianza de las víctimas en las autoridades y la falta de conocimiento en las rutas de protección.

7.1 Principales factores de riesgo para personas y comunidades víctimas

En relación con los diferentes escenarios de riesgo para la población víctima del conflicto armado en el marco de la Ley 1448, se encuentran diferentes factores de riesgo para personas y comunidades víctimas, que fueron identificados en el período 2013 – 2014:

a) Presencia y expansión de los grupos armados post desmovilización de las autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y pervivencia de las estructuras de poder local asociadas a éstos, que incrementan los riesgos y amenazas en el marco de la conflictividad por la tierra.

b) Incremento de amenazas a líderes y personas víctimas de la violencia, y reclamantes de tierra: La circulación de panfletos amenazantes, las llamadas telefónicas amenazantes y las amenazas directas llevadas a cabo por personas con nexos directos con las desmovilizadas AUC; tienen su causa, entre otros factores, en la poca celeridad en las investigaciones relacionadas con abusos cometidos contra desplazados que reclaman

³⁵⁷Red Nacional de Información, 2014.

tierras. Asimismo, se tiene conocimiento de casos en los cuales, terceros que se apropiaron de las tierras de donde fueron expulsados sus ocupantes originarios, han venido hostigando a reclamantes y líderes que intentan recuperar sus tierras.

Conflictividad por la tierra

- a) **Presión de empresarios e intermediarios** (basados en la combinación de latifundismo, agroindustria y actividad minera, así como control sobre el uso del suelo) interesados en la compra o apropiación de tierras de los campesinos y víctimas. Acciones que se contraponen al proceso de reclamación de tierras despojadas o abandonadas y defensa del territorio orientado a una economía campesina³⁵⁸. En el caso de la minería informal o ilegal, ésta ocasiona un grave impacto ambiental sobre los territorios inhabilitándolos para las actividades agrícolas y por esta vía afectando las posibilidades de restitución y reparación efectiva.
- b) **Conflictividad por la tierra entre reclamantes y ocupantes en condición de vulnerabilidad:** en la que se cruzan la informalidad en la tenencia de la tierra, ventas forzadas o el abandono de predios y situaciones de ocupación o posesión impugnadas por personas que alegan derechos de propiedad.

7.2 Prevención

La Corte Constitucional en su momento a través de los Autos de Seguimiento 008 de 2008 y 219 de 2011, llamó la atención sobre los vacíos protuberantes que se habían evidenciado en materia de prevención³⁵⁹, solicitando en general la *creación de un sistema nacional de*

³⁵⁸ Una de las estrategias utilizadas consiste en cercar caminos y fuentes de agua incluso para evitar que los reclamantes o adjudicatarios accedan a ellos. Esto sumado a la imposibilidad de responder por las deudas contraídas con entidades bancarias, antes de tener que abandonar la tierra por acción de la violencia, y a la presión que ejerce la presencia de personas relacionadas con grupos armados, muchos de ellos reconocidos ex paramilitares, en calidad de administradores de predios colindantes contratados por los nuevos dueños. A ello se suman las frecuentes amenazas contra la vida de quienes insisten en permanecer en su tierra, lo cual termina obligándolos a la venta de los predios.

³⁵⁹ Párrafo 158 del Auto 219 de 2011. “en materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas, (i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas

prevención y la reestructuración y rediseño del sistema de protección. Al respecto se valoran algunos de los elementos que el Gobierno ha reportado en la materia: i) avances en la formulación de la política de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH e ii) instancias de articulación y coordinación

7.2.1 Avances en la formulación de la política de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH

La política de prevención se ha venido desarrollando en el marco de una política general de prevención en el país para toda la ciudadanía, liderada por el Ministerio del Interior. Se ha señalado en los documentos de gobierno que aún se está en fase de formulación indicando como meta, al primer semestre de 2014, el contar con un documento que consolide la *“política de prevención de violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad”*. Al respecto se ve con preocupación los tiempos que ha tomado la formulación de dicha política y, en particular, que al estar atada a una política general de prevención se retarda la urgencia de dar respuesta a las medidas y acciones que se deben dirigir a comunidades y personas en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos en el marco del conflicto armado.

En el informe de 2013, presentado al Congreso de la República por parte de los organismos de control, se indicó que el Ministerio del Interior – entidad responsable de la política de prevención – no había logrado concretar una política pública de prevención y protección bajo el mandato de la Ley 1448, encontrándose limitaciones como i) las entidades no responden oportunamente a las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y de la Defensoría del Pueblo, puesto que asumen que la prevención es un asunto de seguridad pública únicamente; ii) el Ministerio del Interior no reporta evaluaciones distintas a los Informes de Riesgo o Notas de Seguimiento que pudieran motivar la emisión de recomendaciones; iii) falta avanzar en el censo de observatorios de DDHH y DIH, en la elaboración de los mapas de riesgo y de los planes previstos en la Ley.

La Defensoría del Pueblo a través de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH en los espacios de formulación del *“Documento Lineamientos de la política pública de Prevención, Protección y Garantías de No repetición en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley”*, ha señalado que es fundamental definir cuáles son los supuestos básicos, por qué y para qué de una política pública de prevención de violaciones de DDHH, en qué visión de Estado y de desarrollo se inscriben, etc. En este orden, a cuál visión de seguridad y convivencia se adscribe y cómo estas visiones se articulan con la de prevención, ya que aún se ve ausente de la propuesta planteada.

desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT”.

Se ha insistido en diferentes espacios sobre la necesidad de incluir en estos lineamientos lo relacionado con las infracciones al DIH. Aspecto que no aparece visible dentro de la propuesta formulada. En este sentido, esta Defensoría Delegada ha venido observando la garantía de los procesos de articulación y acciones con la política de prevención de violaciones de derechos humanos, protección y garantías de no repetición en lo que corresponde al Sistema Nacional de Derechos Humanos; en particular, con los lineamientos del Subsistema de DIH y conflicto armado, del Subsistema de civiles y políticos y del Subsistema de educación y derechos humanos.

7.2.2 Instancias de articulación y coordinación

A pesar de los destacados esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, se evidencian todavía grandes problemáticas en materia de prevención y protección de derechos humanos. La política de prevención tiene el reto de articular dentro de la lógica del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV a nivel nacional y territorial, y su relacionamiento con otros sistemas de política pública como el ya citado al Sistema Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas que coordina el Ministerio del Interior. En esa medida, ya que muchos de los lineamientos se están formulando en simultáneo debe buscarse la garantía de la armonización, complementariedad y particularidad que cada uno señala. Para el caso directo de la prevención y protección de las víctimas, se crearon los Subcomités nacionales, departamentales, municipales y distritales de Prevención, protección y garantías de no repetición.

7.2.2.1 Subcomité nacional de prevención, protección y garantías de no repetición

Las entidades de Ministerio Público, han participado de los espacios y realizan el seguimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones que participan en dicho espacio, relacionados con i) Planes Integrales de Prevención de Violaciones de DDHH y DIH; ii) Asesoría y Asistencia Técnica a las Autoridades Territoriales; y iii) Articulación Nación / Territorio.

De acuerdo a los POA presentados, este espacio ha mantenido actividades de diseño y formulación de lineamientos y medidas. Si bien existen implementados formalmente planes de prevención y protección en las diversas zonas del país y, es evidente el apoyo y asistencia técnica ofrecida por el Ministerio del Interior, existe una falta de ejecución de estos programas en el plano material, debido a la falta de recursos que manifiestan continuamente los representantes de las entidades territoriales, que se traduce en la incapacidad de llevar a cabo la ejecución de los planes sin la intervención continua del orden nacional. En conclusión, deben agilizarse los procesos de formulación y asumir de una manera más ágil los procesos de articulación Nación – Territorio.

7.2.2.2 Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT

La Comisión CIAT, a través del Decreto 2890 de diciembre de 2013, ha sido ajustada a los mandatos contenidos en la Ley 1448 y, en este sentido, se valora el esfuerzo institucional para este fin. Se resalta la ampliación en el número de entidades, programas e instancias gubernamentales que entran a hacer parte de la Comisión, aunque estos nuevos asistentes lo hacen en calidad de invitados permanentes sin que se haya definido con claridad los alcances, responsabilidades y competencias de cada uno de ellos. Dentro de sus funciones se resaltan entre otras: i) fortalecer el seguimiento a la implementación de recomendaciones de prevención de violaciones de DDHH e infracciones al DIH; ii) mantener la coordinación entre los distintos niveles territoriales y entidades competentes y iii), priorizar acciones institucionales en las zonas con alerta temprana.

El decreto ha definido igualmente, que establecerán las amenazas, las capacidades y las vulnerabilidades específicas de los municipios objeto de estudio, para lo cual se encuentran avanzando en la construcción de metodologías propias. Esta situación ha favorecido que los espacios de discusión se centren en desvirtuar los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, debido a que se mantiene la percepción de que la emisión de un documento de advertencia es una evaluación a la gestión de las administraciones regionales y locales, así como a los delegados de entidades nacionales con jurisdicción en cada uno de los territorios advertidos.

En este mismo sentido, se observa que el Decreto establece que la Instancia tiene la competencia para reevaluar el nivel de riesgo advertido, derivando en una superposición de las funciones con la Defensoría del Pueblo, al encontrarse que dos instancias llevan a cabo procesos de valoración de escenarios de riesgo con metodologías diferentes. Esta situación ha agravado las contradicciones y confusiones entre las autoridades de los diferentes niveles, desfavoreciendo la adopción de medidas efectivas para prevenir, proteger y atender a las comunidades en riesgo, confusiones que se agudizan en tanto la CIAT no está remitiendo a todas las autoridades concernidas en la adopción de medidas, la totalidad del documento de advertencia emitido por la Defensoría del Pueblo que permita conocer el contexto y el análisis de los escenarios de riesgo.

7.3 Seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas que buscan activar los mecanismos de prevención y protección del Estado

Desde el año 2012, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH ha avanzado en la implementación de un protocolo que le permita valorar la movilización institucional en cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento. El seguimiento a la respuesta estatal ha sido definido como el proceso de recopilación y valoración de información relacionada con la movilización institucional en cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los documentos

de advertencia del SAT, para la superación de las condiciones de riesgo de la población civil. Esta valoración se lleva a cabo siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, que considera que la respuesta estatal debe ser oportuna, coordinada y efectiva.

Los criterios definidos para la valoración de las acciones emprendidas por las autoridades, son: la capacidad institucional para emprender acciones oportunas, la focalización de las medidas adoptadas, la celeridad con que se adoptan medidas, la excepcionalidad de las mismas ante escenarios de riesgo y finalmente, la pertinencia de las medidas frente a las problemáticas expuestas por la Defensoría del Pueblo.

7.3.1 Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal

Las recomendaciones realizadas al PAICMA por parte de la Defensoría del Pueblo, en el año 2013, pueden resumirse en:

- a. Levantamiento de mapas, señalización y remoción de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados
- b. Promoción de procesos en Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal.
- c. Divulgación e implementación de los protocolos de atención a víctimas de minas antipersonal ante entidades territoriales

Respecto a la primera recomendación, el PAICMA coordina con las Fuerzas Militares la verificación y destrucción de artefactos que representan riesgos para la población civil. Dichas acciones son desarrolladas a través de los grupos EXDE o MARTE del Ejército Nacional, en el caso de operaciones de desminado militar, o con el Batallón No. 60 –Coronel Gabino Gutiérrez –cuando se trata de labores de desminado humanitario - militar.

La programación de labores de desminados militar y en emergencias, se adelanta teniendo en cuenta las condiciones de seguridad para el personal operativo y la capacidad institucional. Esta situación ha derivado en demoras injustificadas, llevando a que, en algunos casos, la remoción de remanentes de guerra y artefactos explosivos tarde varios meses a pesar de las reiteradas solicitudes de atención por parte de autoridades locales y comunidades, lo que a su vez ha redundado en afectaciones sobre la población civil, que ve disminuidas sus posibilidades de movilización y realización de las actividades cotidianas indispensables para su sostenimiento. La Defensoría del Pueblo ha considerado imperioso continuar el fortalecimiento de la capacidad técnica, humana y operativa de las unidades militares de desminado.

Así mismo, ha hecho el llamado a fortalecer el desminado humanitario civil, el cual ya ha rendido sus primeros resultados en el oriente antioqueño, dando muestras de ser un mecanismo efectivo de cooperación entre comunidades, autoridades locales, regionales y nacionales, en la identificación de zonas contaminadas, elaboración de estudios no técnicos y procedimientos de limpieza.

En relación a los procesos de educación en el riesgo de minas antipersonal, la respuesta institucional se ha centrado en programas de aulas móviles y talleres de comportamientos seguros para evitar accidentes por minas antipersonal, en convenio entre el PAICMA y el SENA. No obstante, la cobertura del programa no ha sido suficiente para atender la demanda de municipios que requieran capacitación en estos temas. Uno de los departamentos donde es más evidente esta situación es Arauca. Adicionalmente es necesario revisar la intensidad horaria, contenidos y material didáctico con el fin de mejorar la apropiación del conocimiento y la incorporación de conductas seguras por parte de las personas que reciben las capacitaciones, así como de aquellos que sirven de multiplicadores. Es fundamental mejorar la coordinación con las autoridades locales y regionales.

Las capacitaciones sobre educación en el riesgo no están llegando a las comunidades más vulnerables por presencia de minas antipersonal. Por tal motivo, es importante seguir fortaleciendo las alianzas con juntas de acción comunal, organizaciones sociales y ONG con reconocimiento local para desarrollar las capacitaciones en estos temas. Igualmente, coordinar con las entidades territoriales el impulso de los mensajes con contenidos de educación en el riesgo y la presencia de la institucionalidad en zonas distantes de la cabecera municipal.

Una situación similar se presenta con la divulgación e implementación de los protocolos de atención a víctimas, a funcionarios de las entidades territoriales. Los materiales entregados no están siendo divulgados adecuadamente, y las autoridades regionales y locales a los cuales han sido entregados, no los socializan ante las demás autoridades locales y comunidades. Es necesario que la distribución de material tenga acompañamiento técnico para que logre los impactos institucionales esperados.

7.3.2 Policía Nacional

La Policía Nacional es una de las entidades con mayor responsabilidad a la hora de implementar acciones respecto a las recomendaciones formuladas, tanto por la Defensoría de Pueblo como por la CIAT. La respuesta institucional de la entidad ha señalado con frecuencia que algunas de las dificultades en materia de prevención y protección, obedecen al desconocimiento de los contextos regionales del conflicto armado por parte de instancias de gobierno, por lo que es común que los riesgos a la población civil ocasionados por el conflicto, sean tomados como asuntos de delincuencia organizada.

Igualmente se ha encontrado que la articulación de esfuerzos con las fuerzas militares es aún insuficiente, especialmente en zonas rurales donde no se cuenta con las condiciones logísticas necesarias para permanecer en el territorio, por lo que la presencia policial se limita en ocasiones a las cabeceras municipales. En el mismo sentido, es común que se confunda la

presencia policial y militar con presencia estatal, con lo que la policía ha adelantado acciones diferentes a su naturaleza de protección en diversos territorios.

La presencia policial no es suficientemente acompañada con programas de atención socioeconómica, especialmente en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, legalización de la minería artesanal y, de hecho, programas de formación y capacitación a jóvenes, prevención del reclutamiento, programas de acceso a la justicia, entre otros. La situación es más grave en municipios con bajas densidades poblacionales, población dispersa geográficamente y centros poblados con escasa articulación económica regional. Otras recomendaciones frecuentes en la advertencia del SAT han sido:

Reubicación de las Estaciones de Policía

La Defensoría del Pueblo ha reiterado en varios instrumentos institucionales, que ante la amenaza de un atentado contra la estación de policía ubicada que se encuentran aledañas a casas de habitación de familias, colegios, hospitales y/o Iglesias; es necesario que se proceda a la reubicación de las estaciones y comandos de manera que se disminuya la vulnerabilidad de estas poblaciones ante posibles ataques armados. Casos como los de Timbiquí en el Cauca, el corregimiento las Mercedes en el municipio de Sardinata en Norte de Santander y el corregimiento Ríonegro en el municipio de Puerto Rico en el Caquetá, que han sido objeto de frecuentes ataques, ocasionando pérdidas humanas y materiales, dan cuenta del constante peligro que reviste la inadecuada ubicación de las estaciones de policía y los comandos y bases militares.

Es necesario que se estudie la formulación y aplicación de una política institucional que atienda el llamado de la Defensoría del Pueblo y otras instancias como las Altas Cortes, quienes han reiterado el llamado a no poner en riesgos adicionales a la población civil con ocasión de las operaciones militares y policiales; para lo cual se requiere el concurso de las administraciones regionales y locales, quienes están llamadas a brindar las condiciones y apoyar presupuestalmente la reubicación de estaciones y comandos, para que la infraestructura policial se ajuste a las normas del DIH con el propósito de evitar o conjurar situaciones de peligro razonablemente previsibles producto de una confrontación. En este sentido, de acuerdo a la respuesta institucional obtenida por la Policía y las entidades territoriales es preocupante que, luego de múltiples condenas contra el Estado por los daños y perjuicios ocasionados a bienes y personas civiles cercanas a las estaciones de policía por ataques guerrilleros, no se cuente con los protocolos, la diligencia necesaria y los recursos necesarios para actuar frente a los riesgos advertidos.

Abstención de campañas cívico – militares

La combinación de acciones cívicas y militares es una estrategia que la Defensoría del Pueblo ha señalado permanentemente como contraria al principio de distinción entre civiles y combatientes, puesto que pone en riesgo a comunidades asentadas en territorios afectados por el conflicto armado. La presencia de la Fuerza Pública en los establecimientos educativos puede contribuir a la consolidación de un clima social y cultural de idealización de la guerra y de los valores bélicos, aumentando la condición de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, siendo éste un factor incidente en el reclutamiento.

De igual forma, se ha señalado que la política asistencial y social del Estado en estos territorios, debe llegar de manera independiente para que no sea valorada por los grupos armados ilegales como parte de la estrategia militar, conllevando al aumento de las presiones sobre la población civil y posteriores restricciones a la participación en campañas médicas y sociales, en zonas donde estos grupos mantienen la presión sobre la población.

7.3.3 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF

Las recomendaciones dirigidas al ICBF se han enfocado en la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, ampliación de los programas de prevención y atención a la población vulnerable y, fortalecimiento de entornos académicos que favorezcan la construcción de comunidad y ciudadanía.

La entidad reporta asistencia técnica en la formulación de políticas de prevención, acompañamiento con las Unidades Móviles que atienden a la población víctima de desplazamiento en temas de valoración nutricional, acompañamiento psicosocial de urgencia, prevención de vinculación de niños, niñas y jóvenes a grupos armados y verificación de derechos de niños, niñas y adolescentes. Igualmente se ha constatado la distribución de material pedagógico que involucra temas de prevención del embarazo en adolescentes, y violencia intrafamiliar, entre otros.

El ICBF ha señalado que articula sus acciones con la UARIV y, en los casos posibles, con los Comités Territoriales Municipales de Justicia Transicional, y los subcomités de prevención y protección y de atención de emergencias. Sin embargo, ha sido un reclamo de parte de las autoridades locales, que se articulen estos esfuerzos institucionales con otras campañas de entidades nacionales e incluso con las iniciativas locales, para favorecer mayores impactos positivos y que permitan vincular de manera integral a volúmenes de población. También han sido permanentes los reclamos en el sentido de incluir a la población con especial condición de vulnerabilidad y que se superen las jornadas en las cabeceras municipales, buscando llevar estos programas a las zonas apartadas o menos integradas, ante lo cual, el Instituto ha respondido que la posibilidad de llegar a las zonas rurales está condicionado a la situación de seguridad necesaria para desplegar a su personal. Precisamente ante estos reclamos y la respuesta del Instituto, la Defensoría del Pueblo ha reiterado la necesidad de articular efectivamente en el territorio la presencia institucional de contenido social, de manera que se

favorezcan los impactos positivos, los despliegues institucionales y se mejoren las coberturas de los programas.

Así mismo se ha tenido conocimiento de las acciones emprendidas por parte del ICBF en el marco de campañas cívico militares o jornadas para el desarrollo, en las cuales la población y las autoridades locales, reclaman se deslinde la acción social del Estado de las actividades militares, para evitar señalamientos en contra de la población que participa y se legitime la acción social. Esta reclamación tiene connotaciones especiales en las zonas donde se ha desplegado la política de consolidación territorial, donde la acción social del Estado se encuentra subordinada a las orientaciones del esfuerzo militar. Esta formulación limita la efectiva participación de amplios sectores poblacionales que se ven abocados a evitar señalamientos, estigmatizaciones y amenazas de parte de actores armados presentes en los territorios, quienes señalan las iniciativas sociales como una prolongación de las operaciones militares.

Por otra parte, ha sido reiterado el llamado a las entidades competentes en materia de formulación de la política de educación y de formación y su aplicación en los territorios, para que articulen los esfuerzos que permitan garantizar el acceso a la educación de calidad con contenidos que incluyan programas contextualizados a las zonas donde se imparten, a la población residente en el territorio con enfoque diferencial y que atienda a las condiciones de vulnerabilidad de los entornos educativos.

El fortalecimiento de los entornos educativos y familiares, se constituyen en los ejes que protegen los derechos de los niños y niñas, y previenen el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los actores armados; para ello es necesario acondicionar programas de apoyo, asistencia y acompañamiento en los espacios académicos, para el aprovechamiento del tiempo libre, los periodos interacadémicos y vacacionales. La articulación de las autoridades regionales y locales, con el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, es fundamental para proyectar una acción integral que permita proteger los derechos de los niños y niñas, así como de sus familias, evitando la desvinculación del sector educativo, la utilización en actividades ilegales, la explotación sexual y laboral, entre otras prácticas.

7.3.4 Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento, Utilización Ilícita y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes- CIPRUNNA

La Comisión ha implementado una metodología para la identificación de los municipios con mayores niveles de exposición al riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, que le ha permitido focalizar su actuación, así como orientar la aplicación de las diferentes rutas de prevención y protección que han sido formuladas. Es necesario acompañar esta clasificación de un plan de acción y una metodología que en el terreno implemente las mejores acciones coordinadas entre las diferentes instancias que hacen parte de la Comisión.

La Comisión informó sobre la planeación para realizar con apoyo de OIM, el diseño de 40 planes municipales de prevención de reclutamiento, a través de mapas de vulnerabilidad, riesgo, verificación y fortalecimiento de los derechos de NNA y movilización social. Añade que las entidades parte de la Comisión deben tener en cuenta esta priorización para avanzar en planes de acción municipales y departamentales en prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes.

Igualmente ha informado de la realización de ejercicios de socialización de la oferta institucional nacional en regiones como Putumayo, Vichada, Arauca, Guaviare, Eje Cafetero, Caquetá, entre otros; con los cuales se busca articular la oferta nacional con los programas adelantados por los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, se ha encontrado que la construcción de estos planes de acción, no han tenido los desarrollos esperados y son vistos como una nueva frustración de la articulación Nación - Territorio, especialmente en zonas de alta vulnerabilidad socio económica de la población.

Existen amplias diferencias entre el trabajo de la Comisión y la Secretaría Técnica, situación que ha sido reiterada. Por una parte, la Comisión como instancia de articulación no reporta efectivos desarrollos ante la dimensión de la problemática y, las entidades que la componen, siguen limitando la adopción de medidas preventivas concertadas, en los casos de riesgo inminente de reclutamiento. Muchos de los casos reportados han derivado en amenazas a las familias y las comunidades, quienes incluso se han visto obligados a desplazarse de sus zonas de residencia. Departamentos como Vichada, Guainía, Guaviare, Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo, Arauca, Sur de Bolívar, entre otros, siguen siendo escenarios donde los actores armados reclutan a niños, niñas y adolescentes.

La falta de ejercicios efectivos de articulación para la prevención del reclutamiento, ha derivado en el desgaste del espacio de articulación, hasta el punto que varias regiones del país, como es el caso del Putumayo y el sur de Bolívar, han manifestado abiertamente su desconsuelo debido a las limitadas ejecuciones presupuestales y actividades en el territorio. Se ha tenido conocimiento de gobiernos regionales que no han mostrado interés en el desarrollo de ejercicios de articulación, por cuanto no consideran que le aporten de manera efectiva a la realización de acciones conjuntas.

Es importante que se fortalezca la presencia regional, fundamentalmente en la zonas advertidas con mayor nivel de riesgo por reclutamiento, y que se presenten periódicamente los informes regionales y nacionales de adopción de medidas y de la efectividad de las mismas.

7.3.5 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

En relación con las acciones para formalización de la propiedad rural y la seguridad jurídica sobre territorios colectivos y resguardos indígenas, se menciona que la priorización de los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento, es un ejercicio anual que define la Comisión Nacional de Territorios, situación que condiciona la acción inmediata en los casos que son advertidos por la Defensoría del Pueblo y que no se encuentran en los casos focalizados por la instancia mencionada.

Las limitadas asignaciones presupuestales orientadas a la atención de las problemáticas registradas en los municipios con Informes de Riesgo, reduce la capacidad de la Entidad para implementar acciones pertinentes y focalizadas.

7.3.6 Gobernaciones y Alcaldías

La Defensoría del Pueblo ha recomendado a las Gobernaciones y Alcaldías, principalmente, en los siguientes temas: 1) Adopción de medidas de control y seguridad para garantizar la libre circulación de personas, 2) Asistencia a víctimas del conflicto armado, 3) Medidas de prevención en desplazamiento forzado y reclutamiento forzado y, 4) Adopción e impulso de programas sociales.

La mayoría de Gobernaciones que tienen municipios con advertencia señalan que la medida adoptada para implementar estrategias de convivencia y seguridad ciudadana, así como de protección a la infancia y adolescencia, acciones contra el tráfico de estupefacientes en pequeñas cantidades, contra el secuestro y la extorsión, medidas de protección a la población vulnerable, contra el terrorismo y contra las bandas criminales; es el mantenimiento de redes de comunicación fluida con la Fuerza Pública. Los espacios por excelencia para el tratamiento de estos temas continúan siendo los Comités de Justicia Transicional Extraordinarios y los Consejos de Seguridad Extraordinarios.

No hay hasta el momento una respuesta unificada respecto a la recomendación de integrar un enfoque de Derechos Humanos al diseño de las políticas públicas de seguridad y convivencia en los departamentos con advertencia.

7.3.6.1 Asistencia a víctimas del conflicto armado

Las entidades de carácter departamental han avanzado en especializar la administración pública en temas relativos a la prevención, protección y atención a víctimas a través de la designación de enlaces o la creación de secretarías departamentales de Atención Integral a Víctimas. Estos funcionarios y/o secretarías tienen la responsabilidad de planear, dirigir, articular, implementar y controlar la acción del departamento en relación a la política pública de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado.

A pesar que esta adecuación institucional es un avance en el marco del reconocimiento del universo de víctimas y parte de la solución a la desarticulación institucional en el territorio de la oferta institucional, en ciertos lugares, como en el departamento de Norte de Santander, la ausencia de liderazgo y de respuesta de la Secretaría de Atención Integral a Víctimas ante los llamados de los alcaldes y de la Unidad de Víctimas, ha ocasionado pérdida de reconocimiento y debilitamiento en su rol.

La falta de liderazgo de las nuevas Secretarías de Víctimas o Enlaces en algunos departamentos y municipios está relacionada con la escasa autonomía administrativa y presupuestal lo cual condiciona su funcionamiento y le resta posibilidades para hacer presencia directa en los municipios en el marco de acciones urgentes en situaciones como desplazamientos masivos.

7.3.6.2 Medidas de prevención del desplazamiento forzado y el reclutamiento forzado

Los PAT, los Planes Integrales de Prevención de Violaciones de DDHH e Infracciones al DIH y los Planes de Contingencia, son los instrumentos para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado. La garantía de la formulación de estos planes está a cargo de las Alcaldías y las Gobernaciones. La Defensoría del Pueblo requirió estos planes a la Unidad de Víctimas y al Ministerio del Interior, instancias encargadas, por ley, de brindar la asistencia y asesoría para su formulación, con el propósito de valorar su formulación en materia de prevención y protección.

De manera general, puede afirmarse que los planes cumplieron las orientaciones metodológicas de la Unidad de Víctimas y de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, especialmente, en los municipios que hubo asesoría técnica de las entidades a nivel nacional. No obstante, la mayor dificultad en estos planes se relaciona con la escasa destinación de partidas presupuestales de los municipios y los departamentos para la operativización de éstos. Dicha situación está condicionando la efectividad de las actividades formuladas en ellos.

En este sentido, se mantiene el llamado a las Alcaldías y Gobernaciones para el impulso a la formulación e implementación de estos planes y la participación efectiva de las víctimas en estos espacios de decisión. Puesto que algunas mesas de participación de víctimas han manifestado ante las Defensorías Regionales, su falta de participación y desconocimiento de los contenidos de los planes.

Con respecto a la caracterización de los riesgos en cada uno de los municipios, se evidencian desarrollos diversos, dado que en muchos casos se tomaron como referencia los documentos de advertencia de la Defensoría del Pueblo, mientras que otros casos es escasa la referencia

a los mismos. Similar consideración se tiene en los capítulos de formulación de acciones para el control o superación de los riesgos de los mismos planes, en los cuales muchos están recogiendo las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, mientras que en otros no se hace la misma relación. Esta situación evidencia que la construcción de los planes considerados por la Ley 1448 como instrumentos para la prevención, protección y atención de emergencias, han tenido diversas metodologías de trabajo y es necesario que se revisen, para que se incorporen estos instrumentos de identificación de escenarios de riesgo, los cuales se formulan técnicamente para caracterizar las amenazas y además incluyen una serie de recomendaciones que, de ser adoptadas por las diferentes autoridades, pueden llegar a controlar efectivamente los riesgos para la población civil.

En cuanto a la adopción de medidas para prevenir el reclutamiento forzado, las Gobernaciones y Alcaldías han señalado la realización de actividades en prevención y la creación de espacios de articulación, especialmente con el ICBF. Sin embargo, consideran los gobiernos regionales y locales, que es necesario un mayor y mejor aporte por parte del gobierno central, el cual se limita en muchos casos al apoyo técnico para la formulación de planes, sin que ellos se traduzcan en acciones coordinadas o destinación de presupuestos adicionales y exclusivos para abordar las problemáticas identificadas en cada unidad territorial.

En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo ha reiterado su llamado a que las acciones de prevención del reclutamiento se adelanten de manera independiente evitando la vinculación de estamentos militares en la realización de campañas en instituciones educativas, divulgación de mensajes a las comunidades y en la distribución de material pedagógico. Llamado que ha sido reiterado también por la Procuraduría General de la Nación, como ha sido el caso del departamento del Caquetá, donde se han presentado amenazas, intimidaciones y retaliaciones contra comunidades que han participado en jornadas cívico militares.

7.4 Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA

La Ruta de Protección Individual de predios afectados por el desplazamiento forzado se deriva de la inscripción de las tierras en el Registro Único de Predios y territorios Abandonados - RUPTA-. El INCODER, entidad encargada de recibir las solicitudes de predios rurales, y las alcaldías municipales de los predios urbanos, respectivamente, son las entidades que examinan, en primera instancia, los formatos RUPTA enviados por parte del Ministerio Público, con el objetivo de dictar medidas de protección patrimonial de población en riesgo de desplazamiento o víctimas del mismo, y medidas de protección en casos de despojo y abandono forzado, dando traslado previamente a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos -ORIP-.

La CSML, a través de la Procuraduría, inició una acción preventiva en materia de toma de declaraciones del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)³⁶⁰, con el fin de impulsar la recepción de solicitudes de medidas de protección de predios o territorios abandonados por causa del conflicto armado, dado que esta entidad tuvo conocimiento de algunos casos en que erróneamente se les ha indicado a algunas víctimas que este procedimiento desapareció con la expedición de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo al requerimiento de información por parte de la Defensoría del Pueblo a INCODER, con fecha de corte a 30 de abril de 2014, la entidad reporta en total la cifra histórica de 51.792 solicitudes de medidas de protección ingresadas al sistema. De estas, 2.435 solicitudes fueron recibidas, entre el 1 de junio de 2013 y la fecha indicada en el año en curso. Así mismo, del total de solicitudes de protección, 2.005 han sido o están siendo objeto de cancelación de la medida por parte del solicitante, quedando así la cifra en 49.787 solicitudes. De estas, solo 16.170 finalizaron con anotación de medidas de protección en el folio de matrícula inmobiliaria.

Por otro lado, en el mismo período considerado, entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, se atendieron 1.164 solicitudes de información, principalmente provenientes de la URT, con un total de 862 solicitudes en su mayoría relacionadas con cruces de información entre usuarios y/o predios candidatos al ingreso en el registro. También se atendieron 89 solicitudes de información provenientes de las Personerías Municipales y 37 provenientes de Defensorías del Pueblo y 3 provenientes del IGAC³⁶¹, en su mayoría solicitudes de información relacionadas con el estado de trámite de solicitudes de protección y/o solicitudes de cancelación de medidas de protección así como informes regionales o sectorizados de protección patrimonial.

Igualmente, se recibieron 51 solicitudes provenientes de las Alcaldías, principalmente respecto de certificaciones acerca de inclusión o no de predios en el registro; 31 solicitudes de cruce de información con el RUPTA provenientes de los Juzgados, y otras 3 de la Policía Nacional, para verificar datos de predios y/o usuarios dentro de procesos de restitución de tierras; 17 solicitudes de información de la Fiscalía, 24 de la Procuraduría y 18 de la Unidad de Víctimas. Otras entidades que han solicitado información relacionada con el registro en cuestión son las Presidencia de la República, Gobernaciones, Banco Agrario o el Ministerio de Defensa.

³⁶⁰ Inicialmente se focalizó el departamento del Meta para el desarrollo de esta acción preventiva, en la medida en que es una zona donde existen numerosas solicitudes de protección de predios, y se han recibido denuncias de presuntas manifestaciones de funcionarios indicándoles a las víctimas que el RUPTA ya no existe.

³⁶¹ El IGAC tiene la obligación de suministrar la información disponible que sea requerida por las entidades responsables de la aplicación de la medida (INCODER; Ministerio de Interior, y aquellas funciones de recopilación y análisis de información sobre predios). El IGAC ha dispuesto de accesos directos a las entidades como el INCODER para la consulta directa de las bases de datos institucionales.

Tabla 7-1: Comparación de las solicitudes de inscripción en el RUPTA y estado de la gestión

Objeto	Enero 02 de 2008 hasta 23 Diciembre 2013		Enero 01 de 2013 hasta 23 Diciembre 2013	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Solicitudes Totales	31.893	100%	2.155	100%
Solicitudes con Anotación Folio de Matricula	10.427	33%	1.215	56%
Solicitudes con Nota Devolutiva	20.942	66%	931	43%
Solicitudes Levantamiento Medida de Protección	524	2%	9	0%

Fuente: INCODER, respuesta a requerimiento de la Procuraduría General de la Nación (marzo de 2014)

Al respecto, el día 19 de marzo de 2014 se requirió³⁶² a la coordinadora del grupo de protección de tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro acerca del número de solicitudes de inscripción RUPTA durante el año 2013, la decisión adoptada por cada solicitud y la fecha de registro y notificación de la decisión al solicitante. Igualmente, se solicitó a la Procuraduría Regional del Meta informar acerca del número de solicitudes de inscripción y cancelación al RUPTA durante el año 2013, y la elaboración y entrega de un documento identificando las dificultades presentes en el territorio durante la toma de dicha declaración.³⁶³ Ver tablas 7-1 y 7-2

³⁶²Procuraduría General de la Nación, oficio requerimiento No. 000465-94167-2014 GJCM/DMIP. SIAF Salida: 38535. Fecha: Marzo 19 de 2014.

³⁶³Procuraduría General de la Nación, oficio requerimiento No. 000465-94167-2014 GJCM/DMIP. SIAF Salida: 50593. Fecha: Abril 21 de 2014.

Tabla 7-2: Comparación de las solicitudes de inscripción en el RUPTA y estado de la gestión, departamento del Meta y Bogotá

Objeto	Departamento del META Enero 01 de 2013 hasta 23 Diciembre 2013		Bogotá D.C. Enero 01 de 2013 hasta 23 Diciembre 2013	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Solicitudes Totales	212	100%	22	100%
Solicitudes con Anotación Folio de Matricula	51	24%	17	77%
Solicitudes con Nota Devolutiva	160	76%	5	23%
Solicitudes Levantamiento Medida de Protección	1	1%	0	0%

Fuente: INCODER, respuesta a requerimiento de la Procuraduría General de la Nación (marzo de 2014)

La Procuraduría General pudo constatar varias causas de notas devolutivas en solicitudes RUPTA. En primer lugar, la falta o ausencia de folio de matrícula inmobiliaria en el formato de declaración. En segundo lugar, la remisión de la declaración a círculos registrales diferentes al que pertenece el predio. Las oficinas de instrumentos públicos no pueden revisar archivos de otros lugares pues no cuentan con un programa (software) que permita la consulta en línea. Otra causal de rechazo se da cuando existen transferencias de dominio no registradas. Actualmente, el INCODER adelanta el diseño de un programa que permita filtrar los casos que fueron rechazados por esta causa y poder notificar al solicitante que rinda nuevamente declaratoria y se evalúe nuevamente su solicitud. Esta estrategia solo aplica para los poseedores del predio.

La información obtenida indica que los tres departamentos que más presentan notas devolutivas en solicitudes RUPTA son Antioquia, Bolívar y Meta. No obstante, el resto de departamentos también presentan notas devolutivas por alguna de las causales arriba identificadas.

Igualmente, se pudo identificar que la demanda en solicitudes RUPTA ha disminuido sustancialmente a causa del desconocimiento de los funcionarios que reciben la solicitud, e incluso la población víctima de desplazamiento, pues se considera que con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, los derechos y deberes de la Ley 387 de 1997 - en especial, medidas de protección para predios abandonados a causa de la violencia - han quedado derogados.

El INCODER informó que lanzará en el segundo semestre de 2014 (julio-diciembre) una cartilla informativa acerca de las solicitudes de medidas de protección (formato RUPTA) y brindará capacitaciones en diez ciudades del país en temas como la vigencia de la Ley 387 de 1997, protección de tierras, diligenciamiento correcto del formulario de solicitud y cancelación de medidas de protección, rutas de atención por predios rurales, urbanos, étnicos, entre otros.

A la fecha de este informe, la entidad informó que se encuentra adelantando el diseño de un programa que permita filtrar los casos que fueron rechazados por esta causa, y poder notificar al solicitante que rinda nuevamente declaratoria y se evalúe nuevamente su solicitud. Esta estrategia solo aplica para los poseedores del predio.

Los organismos de control se encargarán de hacer seguimiento a estos compromisos. Por el momento, la recomendación que se surte en base a la anterior realidad es la de: "...Socializar entre comunidades y funcionarios públicos los alcances y procedimientos para la aplicación de la Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas -RUPTA-, garantizando el acceso al registro de predios abandonados a causa de la violencia y a las medidas de protección jurídica para los mismos. En este mismo sentido, se orienta al Incoder y a la Superintendencia de Notariado y Registro que se socialicen los criterios técnicos que determinan las notas devolutivas y el levantamiento de las medidas de protección."

Las solicitudes de medidas de protección para predios o territorios abandonados por causa del conflicto armado (formulario RUPTA) son una herramienta de atención primaria para la población víctima del desplazamiento forzado, y por tanto se requiere visibilizar su vigencia en todo el territorio nacional. Para la CSML, es menester que el Gobierno Nacional divulgue la diferencia de conceptos de *protección patrimonial* que contienen las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, respectivamente, por cuanto protegen derechos diferentes y su administración se encuentra en cabeza de distintas entidades.

7.5 Protección

7.5.1 Análisis acerca del Grupo de Valoración Preliminar – GVP y Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM.

Dentro del marco de la participación del Ministerio Público, invitado permanente con voz pero sin voto en los comités de Valoración de Riesgo y de Recomendación de Medidas se hacen las siguientes observaciones:

Con relación al tema de aplicación de mecanismos y protocolos técnicos para la valoración de riesgo a los que recurren los analistas de riesgo de la UNP, es necesario que se socialicen efectivamente las metodologías y protocolos, así como las matrices de evaluación de los riesgos, de manera que se reconozca la objetividad de las observaciones y las conclusiones a las que cada uno de los espacios llega. En varias ocasiones, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención en la presentación de los casos, por la falta de aplicación de factores determinantes para las evaluaciones tales como:

- Desconocimiento de los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo a través de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, al igual que los mapas de riesgo elaborados por autoridades locales al momento de valorar el contexto del lugar donde residen las víctimas de amenazas.
- El desconocimiento de los autos 004 de 2009 y 005 de 2009, respecto a la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas y afrodescendientes desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.
- El desconocimiento de los autos de la Corte Constitucional 092 de 2008 y 098 de 2013, respecto a las observaciones consignadas en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008.
- La subvaloración de hechos sobrevinientes al inicialmente denunciado por las víctimas y/o antecedentes de situaciones de vulnerabilidad y contexto, que son de gran importancia al momento de valorar el riesgo.

El desconocimiento de los citados componentes hace que en ocasiones las matrices de riesgo no reflejen las situaciones de vulnerabilidad y contexto por la que atraviesan los evaluados. Ante esta situación, los delegados e invitados de GVP se ven en la necesidad de solicitar la revisión de los casos, situación que dilata los procesos de evaluación y la adopción de medidas.

Cabe mencionar que ante el GVP se han presentado casos inminentes y de evidentes amenazas contra la vida e integridad que, incluso, se han concretado en atentados directos, en los cuales la Unidad, pese tener conocimiento de la situación, no implementó los trámites de emergencia. Se desconocen los criterios objetivos bajo los cuales se toman estas determinaciones.

Una observación respecto al funcionamiento y resultados de los espacios de valoración de riesgo e implementación de medidas de protección, se refiere a los tiempos en la aplicación de las rutas de protección e implementación de medidas; toda vez que desde el momento en que una persona solicita activar la ruta de protección hasta la presentación del estudio de nivel de riesgo ante el GVP, los casos tardan aproximadamente de dos a tres meses³⁶⁴; posteriormente, el proceso entre la evaluación en el GVP y la formulación de medidas en el CERREM está tardando aproximadamente un mes, más otro tiempo para su implementación. En resumen, se ha llamado la atención a la UNP sobre la falta de celeridad en el proceso de evaluación del riesgo, notificación del resultado del estudio y la adopción de medidas, procesos que tardan hasta seis meses, incluso se ha tenido conocimiento de casos con periodos muy superiores a los señalados.

Se suma a la anterior descripción, situaciones en las cuales personas a quienes se les ponderó nivel de riesgo extraordinario, las medidas de protección nunca les fueron implementadas o su implementación se hizo de manera fragmentada, dando lugar a cuestionamientos sobre si las decisiones que se toman al interior de los CERREM, posteriormente son objeto de revisión o están supeditadas a la capacidad administrativa que tiene la Unidad. La situación se torna más grave cuando, con posterioridad, se adelantan los estudios de riesgo por temporalidad y se determina que el nivel de riesgo persiste, suscitando amplias inconformidades de parte de los beneficiarios. En la mayoría de estos eventos se solicita dar traslado a Control Interno disciplinario a fin que se investigue la presunta irregularidad.

Ante los cuestionamientos frente a la adopción de medidas de protección y su sostenibilidad, es necesario que se hagan las oportunas apropiaciones presupuestales y se ajusten los procedimientos administrativos que garanticen la oportuna adopción y permanencia de las medidas. Es igualmente importante conformar un equipo sólido que haga seguimiento a estos componentes.

Por las precitadas razones, las observaciones de la CSML siempre han ido encaminadas a insistir y recordar el cumplimiento de los deberes de garantía y protección del Estado, pues, si bien no cuentan con voto en estos espacios, cuando se observan debilidades en la aplicación de protocolos y mecanismos técnicos para la valoración de riesgo, frente a la implementación oportuna de medidas de protección y/o que las medidas que se están recomendando, validando y/o sugiriendo por el CERREM podrían no lograr su efectividad o llegaren a ser en algún momento desiguales, respecto de otros casos estudiados; se invoca ante todo el derecho de igualdad de las víctimas, en aras de salvaguardar la vida, integridad y seguridad de quienes se encuentren en riesgo.

³⁶⁴ El Decreto 1225 de 2012, por medio del cual se modifica y adiciona parcialmente el decreto 4912 de 2011, establece que el Grupo de Valoración Preliminar tiene entre sus atribuciones: Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel de riesgo.

Finalmente, se cuenta con información producto de la labor propia de la Procuraduría general de la nación en materia de impulso de casos. Por medio de la facultad otorgada por la Constitución Política, esta entidad, como garante de los derechos de los ciudadanos, recibe y tramita las solicitudes radicadas a nivel nacional y les da traslado a las entidades competentes facultadas para obrar frente al tema de protección, entre las cuales se encuentran la UNP, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Igualmente, realiza los seguimientos a las solicitudes impulsadas y ejerce un rol de garante en los espacios en donde el Procurador General de la Nación tiene asiento. En la misma ruta cursan las solicitudes impulsadas de oficio por las diferentes dependencias del Ministerio Público, las cuales revisten especial importancia por tratarse de asuntos de interés general.

A fecha de corte 30 de abril de 2014, al interior de la Procuraduría se encuentran en seguimiento 1086 solicitudes de protección, las cuales han sido remitidas por todos los grupos poblacionales que son objeto de protección de acuerdo con la normatividad vigente, y se calcula que aproximadamente el 70% de los seguimientos efectuados se atribuyen a la población objeto “víctimas del conflicto armado”.

En el seguimiento preventivo a la labor de coordinación en materia de protección que ejerce la Unidad Nacional de Protección, la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, elevó requerimiento en el mes de mayo de 2014 a la UNP³⁶⁵, en el cual se solicitó información formal con respecto a la gestión de dicha entidad frente a la población “víctimas del conflicto armado”. Así las cosas, a la pregunta “*¿Cuántos Estudios de Riesgo se elaboraron a la población víctima del conflicto armado por desplazamiento desde el 01 de mayo de 2013 al 30 de abril del año 2014?*”, la UNP informó que se han adelantado 1238 estudios de riesgo a favor de víctimas de desplazamiento forzado en el periodo establecido.

A la pregunta “*Para los estudios de la población en situación de desplazamiento, ¿Cuántos han dado riesgo extraordinario?, ¿Cuántos un riesgo extremo? y ¿Cuántos un riesgo ordinario?*”, la UNP respondió que se han seleccionado tres (3) casos como riesgo extremo; 500 casos como riesgo extraordinario; y 591 casos como riesgo ordinario. Es de mencionar que 141 casos se han presentado como devoluciones³⁶⁶.

A la pregunta “*En relación con los Estudios de Riesgo ponderados con nivel extraordinario ¿qué tipo de medidas han sido implementados en este tipo de población?*”, la UNP informó que las medidas de protección implementadas para cada uno de los casos varían de acuerdo con las vulnerabilidades identificadas durante el proceso de valoración de riesgo y la concertación que realiza el analista de riesgo con el/la evaluado(a).

³⁶⁵Oficio de referencia 111046-460000005SIAF154690/14-LMSM.

³⁶⁶ Las devoluciones hacen referencia a órdenes de trabajo que no pueden ser completadas/tramitadas por el CTRAI al interior de la UNP. Esto obedece a diversas situaciones tales como i) no ubicación del peticionario, ii) no coincidencia con las características y requisitos necesarios para vinculación al programa verificados en campo, entre otras.

Las medidas de protección se encuentran descritas en el numeral 11 del Decreto 4912 del año 2011, y se constituyen desde la implementación de un medio de comunicación y chaleco antibalas, hasta esquemas duros de protección.

Una de las medidas materiales más efectivas es el apoyo de reubicación, representado en un monto de dinero que tiene en cuenta factores como integrantes del núcleo familiar y lugar de asentamiento, enfocado en la abstracción inmediata de la víctima hacia una zona segura, con el fin de mitigar las vulnerabilidades y riesgo que puedan presentarse en el lugar donde se están profiriendo las amenazas.

Para cada uno de los casos se definen una serie de medidas específicas planteadas por el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y posteriormente validadas o modificadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), de acuerdo con las competencias de este cuerpo colegiado en el artículo 38 del Decreto 4912 del año 2011.

Las medidas de protección más recomendadas a favor de víctimas de desplazamiento son los apoyos de reubicación y transporte, así como medios de comunicación y chalecos antibalas.

A la pregunta *“En cifras, ¿Cuántas personas han sido protegidas y qué presupuesto fue asignado desde el 01 de mayo de 2013 al 30 de abril de 2014?”*, la UNP manifestó que en el periodo solicitado se han brindado medidas de protección a 503 víctimas de desplazamiento con riesgo extraordinario o extremo. Igualmente, informó que en el año 2013 se destinaron \$24.271.930.903 y la proyección a 2014 son \$27.653.801.229, para víctimas de desplazamiento forzado.

II. UNA MIRADA TERRITORIAL A LA LEY 1448 DE 2011

Enfoque metodológico y desarrollo

En el mes de diciembre de 2013, la CSML determinó la necesidad de descentralizar su ejercicio para garantizar una mirada territorial de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en desarrollo de los diferentes planes, programas y proyectos que constituyen la política pública respectiva. En consecuencia, los tres organismos de control y los tres representantes de las víctimas, determinaron: (i) la focalización de los departamentos o regiones y municipios en los cuales se llevarían a cabo, en el primer semestre de 2014, las sesiones presenciales de la Comisión, (ii) la metodología a utilizar y; (iii) el cronograma de las actividades a realizar.

Frente a la focalización, la Comisión procuró una distribución geográfica relativamente proporcional en lugares que presentan una alta densidad de población víctima residente o expulsada y zonas de alto riesgo de nuevas victimizaciones. Para este primer ejercicio local de seguimiento, se priorizaron los departamentos de Magdalena, Bolívar, Putumayo y Meta y las regiones de Urabá antioqueño y Magdalena Medio, escogiendo un número de municipios con los cuales metodológicamente fuera posible desarrollar una labor presencial adecuada y pertinente. De esta forma, fueron focalizados los municipios de Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo en la región de Urabá antioqueño; Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López y Villavicencio en el departamento de Meta; Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano y Córdoba en Bolívar; Tenerife, Aracataca, Pivijay, El Retén, Fundación y El Piñón en Magdalena; Mocoa, Sibundoy, San Miguel, Puerto Asís y Villagarzón en el departamento de Putumayo y, los municipios de Aguachica, San Pablo, Puerto Wilches, Cimitarra, San Alberto, Sabana de Torres y Barrancabermeja en la región del Magdalena Medio.

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

La metodología escogida por la CSML de establecer sesiones presenciales regionalizadas constituyó un reto con resultados significativos para la elaboración del presente informe. En tal sentido, se ha examinado la posibilidad de dar continuidad a esta metodología en 2015, de tal suerte que podría buscarse la trazabilidad de la información indagando por los avances en estas mismas regiones focalizadas o establecer una nueva focalización de regiones que resulten representativas para efectos del informe a presentar al Congreso de la República en 2015.

Con el fin de adelantar el seguimiento de forma rigurosa, la Comisión discutió y determinó una compleja metodología, a partir de la cual fue posible solicitar y comparar información de diferentes fuentes: (i) las respuestas a requerimientos de información iniciales, efectuados a diversas entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial, (ii) las observaciones e

indagaciones efectuadas en desarrollo de visitas de la Contraloría General de la República y de los tres representantes de víctimas a las entidades territoriales y mesas municipales y departamentales de víctimas (visitas previas) y; (iii) las sesiones presenciales con las entidades del SNARIV y las mesas municipales y departamentales de participación de víctimas (visitas formales).

Las indagaciones iniciales a las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial fueron construidas por el conjunto de los servidores públicos de cada uno de los tres organismos de control que conforman la Comisión y los temas sujetos de múltiples requerimientos se relacionaron de forma directa con los capítulos presentados en este informe; de esta forma y, con el fin de contar con información de contexto que permitiera conocer previamente los avances de las políticas públicas implementadas por las entidades del SNARIV, fueron indagadas 53 entidades (15 de nivel nacional y 38 de nivel territorial): los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Vivienda Ciudad y Territorio y Hacienda y Crédito Público; la Unidad Nacional de Protección, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, el Banco Agrario de Colombia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y; por otro lado, las alcaldías y gobernaciones de los municipios y departamentos focalizados.

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

Si bien todas las entidades fueron oficiadas en dos y, en algunos casos, en tres oportunidades -de acuerdo con la extensión de los temas a abordar-, dieron efectiva respuesta 38 entidades, es decir el 72% de las indagadas. La Comisión no recibió respuesta de las alcaldías de Mutatá, Chigorodó, Turbo, Mapiripán, Tenerife, Carmen de Bolívar, San Jacinto, Pivijay, El Retén, El Piñón, Aguachica, San Pablo, Puerto Wilches y San Alberto, así como de la Gobernación de Putumayo. La falta de respuesta de las citadas entidades constituye el desconocimiento de los requerimientos efectuados por la CSML.

Paralelamente a las indagaciones, fue establecida la metodología de trabajo territorial. La Comisión consideró de vital importancia proceder sobre la necesidad de encontrar respuestas concretas de las instituciones en territorio, pero fundamentalmente, valoró la preponderancia de constituir su ejercicio en un instrumento que facilitara la dinamización de las políticas públicas, entendiendo que los mandatos legales y constitucionales de los tres organismos de control también encuentran asiento en la promoción de buenas prácticas institucionales en ejercicio de sus competencias legales. Así, se determinó el deber de corroborar, inicialmente,

la información reportada por las entidades en respuesta a los requerimientos remitidos, desarrollando visitas previas en cada uno de los municipios focalizados, en las que se recogería información proveniente de entidades y de las percepciones de las víctimas que conforman las mesas de participación, municipales y departamentales.

La Contraloría General de la República, a través de su equipo de trabajo para el seguimiento a la implementación de la ley, adelantaría reuniones con cada una de las alcaldías municipales y gobernaciones involucradas, con el fin de reconstruir el contexto de las victimizaciones y el accionar institucional frente a cada uno de los temas sujeto de este informe.

Paralelamente, los tres representantes elegidos por la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ante la Comisión, adelantarían visitas a los municipios focalizados, con el fin de generar espacios de diagnóstico en los que, referenciando los temas que serían objeto de seguimiento para la elaboración de este informe, los representantes de las mesas municipales y departamentales de participación, pusieran en conocimiento su percepción sobre la implementación de la ley, derivada de su experiencia como beneficiarios de las medidas contenidas en la misma, así como de su asistencia a los diferentes escenarios de construcción e implementación de políticas públicas.

Adicionalmente, la Comisión determinó la necesidad de efectuar sesiones de trabajo posteriores a las visitas previas en las que serían examinados y valorados los resultados presentados por la Contraloría General de la República y por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación y que permitirían precisar una serie de preguntas adicionales que serían parte de la base metodológica para el desarrollo de las visitas formales posteriores en territorio.

La metodología de las visitas formales se formuló para tres días de duración. Considerando la necesidad de interlocutar inicialmente con representantes de cada una de las mesas municipales y departamentales de participación, se estableció el desarrollo de un primer día que incentivara la expresión libre de diez (10) representantes por mesa, a través de una sesión privada en la que serían discutidos los temas concluidos en las visitas previas y de la cual se esperaba que surgieran mayores precisiones en las indagaciones y observaciones a las entidades del SNARIV en los días posteriores.

Se determinó que, el segundo y tercer día, la Comisión sesionaría con cinco (5) representantes por mesa y con las instituciones citadas, en cuya convocatoria se precisó la importancia de contar con funcionarios con capacidad para la toma de decisiones y de asumir compromisos que serían consignados en actas formales. La Comisión iniciaría dando explicación del ejercicio y su importancia, así como de la responsabilidad que implicaría la presencia de las instituciones y las víctimas de cara al análisis de la implementación de la ley. Posteriormente, los 5 representantes de las mesas municipales y departamentales pondrían en conocimiento sus conclusiones sobre los diversos temas analizados el primer día y se daría paso a la intervención

de las administraciones municipales y departamentales, de las cuales se requeriría el suministro de información que hiciera referencia a tales conclusiones, así como a las acciones emprendidas a partir de sus mandatos. El ejercicio de estos dos últimos días de trabajo se construyó con el objetivo de permitir una interlocución fluida de las víctimas y las instituciones del nivel nacional y territorial, en la que la Comisión actuaría como articulador y moderador, pero también aportando en las indagaciones, observaciones y claridades respectivas.

La presencia de la Comisión estaría garantizada en cada una de las visitas formales a través del Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del conflicto armado y los desmovilizados y su equipo de asesores; funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras; el Contralor Delegado para el Sector Agropecuario y su equipo de trabajo y, el Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a víctimas del conflicto armado interno, sus respectivos asesores y funcionarios de la defensorías delegadas para los derechos de la población desplazada y para la prevención del riesgo de violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se procuró que esta representación nacional fuera acompañada por los respectivos procuradores regionales y provinciales y defensores del pueblo regionales y sus equipos de trabajo.

Finalmente, se proyectó la realización de sesiones de la Comisión en la ciudad de Bogotá, en las que serían valorados los resultados de las visitas formales adelantadas en los cuatro departamentos y las dos regiones focalizadas.

Una vez determinada la metodología de trabajo, fue necesario proyectar el cronograma respectivo, ejercicio complejo en el que fue necesario reevaluar, en más de una oportunidad, las fechas de realización de visitas previas y formales, en razón a eventualidades como los procesos electorales para Congreso y Presidencia de la República, la Semana Santa, las sesiones de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, compromisos adquiridos previamente por alcaldías y gobernaciones, entre otros.

Las visitas previas en cada uno de los municipios focalizados fueron adelantadas en las siguientes fechas: Urabá y Magdalena 17 al 19 de febrero; Bolívar y Putumayo 27 al 29 de marzo y, Magdalena Medio y Meta del 28 al 30 de abril. Las visitas formales se realizaron en Apartadó y Aracataca entre el 17 y el 19 de marzo, Carmen de Bolívar y Mocoa 7 al 9 de abril y, Barrancabermeja y Villavicencio 5 al 7 de mayo, sesiones en las que la UARIV a través de su operador logístico, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, proporcionaron las condiciones logísticas que garantizaron el traslado y permanencia de cada uno de los representantes de las mesas municipales y departamentales; apoyo que se extendió en todo el ejercicio de la Comisión para facilitar la presencia de los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación en visitas previas, formales y sesiones de trabajo en la ciudad de Bogotá.

Tal y como se proyectó inicialmente en la metodología, las diversas exposiciones emanadas de las visitas formales en territorio, derivaron en la generación de compromisos que fueron consignados en actas, que funcionarios del nivel nacional y territorial del SNARIV, mesas de participación municipales y departamentales y la Comisión, firmaron para su posterior seguimiento. La firma de estos compromisos requirió casi en su totalidad de la determinación de fechas específicas sobre las cuales fuera posible efectuar verificaciones de cumplimiento. Debe aclararse que el contenido de los compromisos se relacionó más con el impulso a temas que parecían obstaculizados, que al cumplimiento mismo de obligaciones legales de los funcionarios del SNARIV.

Este seguimiento posterior ha sido adelantado por los tres organismos de control, permitiendo, hasta el momento, el análisis del cumplimiento de los compromisos adquiridos para el mes de mayo. El seguimiento a compromisos de fechas posteriores será permanentemente adelantado por los tres organismos de control desde el nivel nacional, en el transcurso de los próximos meses, con el apoyo de las procuradurías provinciales y regionales y las defensorías del pueblo regionales; información que será de utilidad para la elaboración del informe al Congreso de la República a presentar en el mes de agosto de 2015.

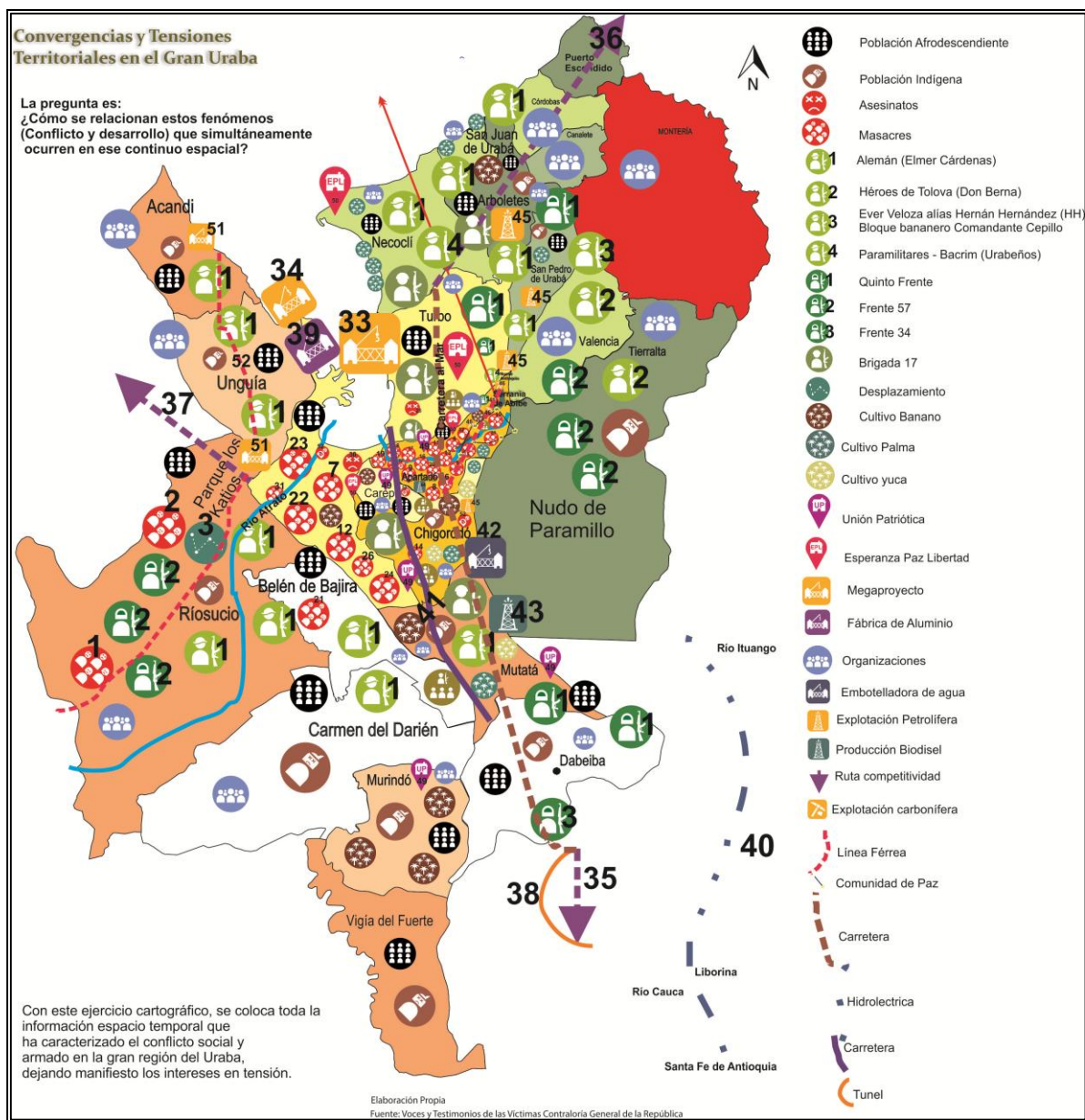
Es importante aclarar que este diagnóstico efectuado en los 31 municipios, no es considerado por la Comisión como generalizable a toda la región o departamento y que el mismo se constituye en un ejercicio que tuvo por finalidad entender el grado de avance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el nivel territorial.

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

En ese sentido, se tomaron en cuenta seis criterios fundamentales para el análisis en cada una de las regiones: i) el contexto del departamento y la región; ii) la institucionalidad de la Ley 1448 de 2011 en el departamento y región; iii) la efectividad de la participación de las víctimas en la formulación e implementación de las políticas públicas; iv) las herramientas de planeación por parte de alcaldías y gobernaciones; v) la oferta institucional del SNARIV en el departamento y región; y vi) los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento a su cumplimiento.

1. Urabá Antioqueño

1.1 Contexto



La Región del Gran Urabá, está conformada por el Darién Chocoano, Urabá Cordobés y Urabá Antioqueño. Comprender la dinámica del conflicto que ha sido recurrente y que aún permanece en la región, data del siglo XVII a la fecha por los diversos intereses que han entrado en conflicto, caracterizados no sólo por el uso y la concentración de la tierra, sino por la apuesta de los imaginarios de desarrollo que desde principios del siglo XIX se han profundizado en la región.

Urabá, tiene una extensión de 583.777 hectáreas y una población de 355.305 habitantes³⁶⁷. La mayor parte del territorio corresponde a la cuenca del río León, que incluye la zona de humedales en proximidad al Golfo de Urabá, con el área del Inter fluvio de los ríos León y Atrato; zona caracterizada por un clima predominantemente húmedo y comprende las poblaciones de Turbo, Apartadó, Chigorodó, Carepa y Mutatá, localizadas entre el piedemonte de la Serranía de Abibe y el valle aluvial del río León en la zona central de la región. Allí Predomina el bosque húmedo tropical. Los centros urbanos de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó están integrados a lo largo de la troncal conformando un proceso de conurbación de sus áreas urbanas con crecimientos desbordados de población, cuyas demandas no alcanzan a resolver las administraciones municipales; esto, debido en buena parte, a que la dinámica económica de la región no revierte en un mayor fortalecimiento de los fiscos municipales, por tratarse de una economía de exportación, exenta de impuestos de industria y comercio.

El Plan Estratégico del Urabá- Darién 2011-2020, llama a la Sub región del Urabá como una región de enorme potencial de desarrollo y menciona que: “es la única subregión costera del departamento; posee una extensión de 11.664 Km² que corresponde al 18,6% del total del departamento; el 70% de su geografía son planicies, su temperatura promedio es de 28°C, aspectos de desarrollo que le permiten no sólo ser clave en los procesos de internacionalización del departamento y el país, sino también contar con una gran biodiversidad, considerada entre las más ricas en el mundo al ser medida por kilómetro cuadrado”. La distancia mínima por carretera desde Medellín, 261 Kms hasta Mutatá, ofrece un panorama alentador en la definición de nuevas áreas de expansión y consolidación de ciudades región; constituida por once municipios, con marcadas diferencias en sus dinámicas económicas, sociales, ambientales y políticas, que permiten su agrupación en tres zonas claramente definidas: Zona Norte (Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí y San Pedro de Urabá), Zona Centro (Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá) y Zona Atrato Medio (Murindó y Vigía del Fuerte).

“De otra parte, Urabá es una subregión con influencia directa del fenómeno fronterizo, escenario para el desarrollo futuro de su base económica. La Globalización tendrá sus núcleos principales en los centros de entrada y salida de productos, zonas de frontera, actualmente ligados no solo al tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos - TLC- sino también a los acuerdos preferenciales regionales tales como: ICC, AFPA, NAFTA, MERCOSUR, CARICOM , etc.”³⁶⁸.

El contexto macroregional y la globalización determinaron rutas y espacios estratégicos para la conexión internacional y, asimismo, se reprodujeron intereses por el control sobre ciertas zonas como el istmo de Panamá y el tapón del Darién. La carretera al mar y los proyectos de conexión intercontinental definieron una nueva etapa en la que la conexión física terrestre determinó nuevos paradigmas en cuanto al desarrollo regional y sus ejes de poblamiento. La adhesión en el año 2006 de Colombia al *Plan Puebla Panamá* define, en gran medida, la agenda para el

³⁶⁷Proyección al 2.005. Anuario Estadístico de Antioquia 2.004.

³⁶⁸Plan estratégico de Antioquia DNP-2005.

desarrollo de la región y manifiesta los intereses macroregionales de los países del norte, que se evidencian en la creación de áreas de libre comercio y tratados comerciales como los TLC y ALCA. Paralelamente, “el Estado colombiano adquirió nuevos intereses y políticas estratégicas sobre la zona, que permitieron la concentración de la tierra y el establecimiento de economías extractivas y enclaves agroindustriales como la plantación bananera y el cultivo de palma africana”³⁶⁹.

Los modelos de desarrollo económico identificados en la región del Urabá, muestran su importancia geoestratégica, no sólo al interior del país, sino también su importancia frente al comercio internacional, reconociéndose como un territorio que reviste importancia por sus recursos y ubicación, lo que se contempló desde el gobierno de Virgilio Barco, en el que se visionó el puente interoceánico frente a la potencialidad del Urabá que actualmente se materializa con la firma de la Alianza Pacífico.

Estos proyectos convierten a Urabá, en una región bisagra, que articula los desarrollos de la costa pacífica con la Costa Atlántica e insular y sus dimensiones dejan señalada la importancia de ésta región en la continuidad de proyectos supranacionales como es la carretera al mar, los proyectos IIRSA³⁷⁰ y el Plan Puebla Panamá.

En materia de prevención y protección, la zona reviste una complejidad particular caracterizada por sus propios factores de riesgo y vulnerabilidad; los que han sido advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; entidad que manifiesta que tales factores se han concentrado en los corregimientos de San José de Apartadó. La mayor amenaza está determinada por el alto control social que ejerce el grupo pos desmovilización de las AUC conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia³⁷¹, o Los Urabeños; cuya presencia puede llegar a controlar el acceso de la población al proceso de restitución de tierras, mientras se protegen predios de antiguos jefes paramilitares o de quienes tengan una relación actual con el grupo. Se conoce que las AGC han establecido señalamientos y censos a las Juntas de Acción Comunal y que controlan la oferta pública en temas sociales. Las agresiones a la población civil son frecuentes para conservar y ampliar su control social.

Por otra parte, la presencia del grupo guerrillero de las FARC puede constituir un factor de amenaza para la población perteneciente a organizaciones de víctimas, en la medida en que ejercen una regulación violenta de la vida social en zonas de influencia, limitando las posibilidades de la población de acceder a los espacios de participación contemplados en la Ley 1448, o de reconocerse como víctimas de la violencia.

La regulación de la vida social por parte de los actores armados ilegales representa también un factor de amenaza en el corregimiento de Nueva Antioquia y en la zona limítrofe con el

³⁶⁹Descargado de http://www.bdigital.unal.edu.co/2143/1/Tapón_del_Darién.pdf Febrero 25 2014.

³⁷⁰ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

³⁷¹En adelante AGC.

municipio de Apartadó. En varias veredas de esta zona, se han registrado eventos de intimidación y amenaza contra reclamantes de tierra, especialmente amenazas y destrucción de bienes civiles indispensables para la supervivencia de la población. Dentro de los factores de vulnerabilidad, la existencia de conflictos anteriores por la tierra, puede ser objeto de mediación por parte de actores armados ilegales, afectando especialmente a la población en situación de vulnerabilidad socio económica. Se teme también que muchos reclamantes desistan del proceso en predios despojados por personas con actuales relaciones con las AGC.

En Chigorodó y Mutatá se han presentado hechos de amenaza contra líderes de comunidades indígenas y se teme un aumento del homicidio selectivo y la desaparición forzada contra personas pertenecientes a organizaciones sociales o de víctimas. En general, la zona del norte de Urabá presenta un alto nivel de control social por parte de las AGC que se estima como el principal riesgo de interferencia violenta en el proceso de restitución de tierras y contra las organizaciones de víctimas. La organización Tierra y Vida ha sido frecuentemente objeto de amenazas e intimidación de sus líderes. La tabla II.1 -1 resume los factores de amenaza y vulnerabilidad de la región.

Tabla II.1 -1: Principales factores de Amenaza y Vulnerabilidad identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para el Urabá 2013 – 2004

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de grupos post desmovilización de las AUC (AGC) con un alto nivel de control social.	Existencia de conflictos preexistentes por la tierra, susceptibles de mediación violenta por parte de actores armados ilegales
	Presencia continuada de despojadores vinculados a antiguas estructuras de las AUC.
Relación entre grupos pos desmovilización de las AUC y beneficiarios del despojo en varios municipios.	Población ocupante y víctima del despojo en situación de alta vulnerabilidad socio – económica.
	Frecuente estigmatización de la población víctima de la violencia por parte del gobierno departamental y municipal.
	Utilización de la memoria del miedo para generar amenazas ‘sutiles’ a la población reclamante de tierras en el departamento.
Presencia de guerrilla de las FARC	Alta situación de conflictividad anterior sobre la propiedad y el uso de la tierra que puede ser mediada por actores armados ilegales.
	Las víctimas temen reconocerse como tales ante la presencia actual de actores armados ilegales.

La dinámica del conflicto en Urabá ha derivado en la recepción y expulsión de personas en condición de desplazamiento de manera permanente, a lo que se suma el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes por las denominadas Bacrim, que han implementado el negocio

del microtráfico como la otra opción para los adolescentes que no tienen oportunidades educativas y laborales, convirtiéndose en un hecho más de victimización.

Esta región ha desarrollado la práctica de lo “innombrable”; esto significa la capacidad de no traer a los diálogos institucionales el pasado y el presente de un conflicto cruzado por diversos intereses y actores que han transformado el territorio; donde los desplazamientos individuales y colectivos hacen parte de la realidad que deben tramitar las mismas alcaldías, con registros de los hechos de manera incompleta pero existente en el mismo RUSISCT; de igual forma, existe un silencio frente a las víctimas que no están en la región sino que se han asentado en otros departamentos y de las iniciativas que se vienen desarrollando tanto en el Atrato, como en Apartadó, a través de las comunidades de paz, que aún están en riesgo.

1.2 La Ley 1448 en la región de Urabá

La particular situación de la región de Urabá sugiere que la histórica confrontación que ha vivido, así como su contexto geográfico, poblacional y presupuestal, determina un escenario complejo al que debe enfrentarse la institucionalidad en desarrollo de las políticas públicas relativas a la atención, asistencia, reparación, prevención, protección y participación de las víctimas del conflicto armado interno.

Si bien la región ha sido objeto de un fuerte efecto de victimización, la CSML a través de los análisis efectuados por la Contraloría General de la República, no encuentra un esfuerzo fiscal local concomitante y proporcional. Así, se evidencia que, sólo tres de los cinco municipios visitados y requeridos³⁷², le informaron al DNP sobre el gasto local orientado a las víctimas y que en ninguno de ellos el gasto total ejecutado supera el 3.2% (ver última columna tabla II.1 - 2).

El índice de presión de los municipios visitados por la CSML en la región de Urabá (tabla II.1 - 2) refleja la dinámica del conflicto y su efecto sobre la población. En conjunto, cerca de la mitad de la población de los cinco municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es de 50.6%)

³⁷² Mutatá, Apartadó, Chigorodó, Turbo y Carepa.

Tabla II.1 -2: Índice de Presión Vs. Gasto en Atención a Víctimas

Código Municipio	Nombre Municipio	Índice de Presión	GastoVíctimas/GastoTotal
05045	APARTADÓ	38.31	0.02
05147	CAREPA	44.29	
05172	CHIGORODÓ	48.97	3.20
05480	MUTATÁ	122.25	
05837	TURBO	58.04	2.58

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El municipio con mayor número de población afectada por hechos victimizantes es Turbo (ver tabla II.1 -3) y eso explica que sea el municipio con el segundo índice de presión más alto. Sin embargo, el municipio con menor número de población es Mutatá; allí se registró un fuerte desplazamiento interno (dentro de la jurisdicción del mismo municipio) a mediados de la década del 90, lo cual explica que el índice de presión sea superior al 100%.

Tabla II.1 -3: Población Afectada por Hecho Victimizante

Código Municipio	Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Minas antipersona	Delitos contra libertad e integridad	Otros Hechos V.
05045	APARTADÓ	63,922	234	35	7	55	68
05147	CAREPA	23,433	22	7	0	6	25
05172	CHIGORODÓ	35,373	51	7	14	12	26
05480	MUTATÁ	24,003	20	5	1	2	70
05837	TURBO	87,572	59	15	11	7	68

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013-

Como también lo evidencia la tabla II.1 -3y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de los actos terroristas. De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 1995 y 2001, pero las declaraciones señalan a 1997 como el año en que se registró el mayor número de desplazamientos, exceptuando el municipio de Carepa, donde el mayor número de desplazamientos se registró en 1999. Aunque en los últimos años ha disminuido el número de hechos victimizantes, en 2013 se registraron más de 1.000 casos en la región.

La dinámica del conflicto en la región se ha caracterizado porque la población no se ha movilizó tan pronto ocurre el hecho victimizante; en los años 80 y 90, cerca del 30% de la población registró su llegada en años posteriores a aquel en que ocurrió el hecho victimizante. Ese comportamiento ha disminuido; a partir de 2000, menos del 10% de la población registra movilización (al municipio de llegada) en años posteriores al de la población y en los últimos años (de 2008 en adelante), el año de victimización coincide con el de llegada para más del 95% de la población.

Tabla II.1 -4: Gasto local destinado a Atención y Reparación a las Víctimas

Código Mpio	Municipio	Total	Prevención	Atención Humanit	Educación	Salud	Otros Componentes
05045	APARTADÓ	26,863	-	26,863	-	-	-
05147	CAREPA	-	-	-	-	-	-
05172	CHIGORODÓ	1,682,225	1,022	5,000	253,207	1,389,146	33,850
05480	MUTATÁ	-	-	-	-	-	-
05837	TURBO	5,364,331	-	-	4,842,752	521,579	-

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

Esa dinámica afecta a los municipios en la medida en que deben atender, con ayuda humanitaria inmediata, a la población que reciben. Así, el hecho que se estén registrando más de 1.000 desplazamientos anuales y que haya una movilización inmediata indicaría que debe haber un esfuerzo para la asistencia y atención humanitaria que no se observa, por ejemplo, en el caso de Turbo (tabla II-1 -4), si se tiene en cuenta que este municipio registró una recepción de 319 desplazados en 2013.

Al advertir tales dificultades en el gasto en atención y reparación a víctimas, llama la atención de la CSML y preocupa que los Panes de Acción Territorial sean asumidos en los municipios visitados como un anexo menor del Plan de Desarrollo Municipal y no como un instrumento de planificación territorial.

En el caso de la Gobernación de Antioquia la CSML encuentra que ha sido emprendido un importante trabajo en la elaboración de su plan a nivel departamental con la participación de organizaciones de víctimas, organismos de cooperación internacional y los municipios; no obstante, en el mismo se menciona la oferta institucional pero no de manera específica en relación con las necesidades de las víctimas, ni teniendo en cuenta tiempo, duración, fechas, rutas y contenido específico de la oferta. La Comisión considera que la asignación presupuestal debe ser sujeto de revisión, dado que para algunos planes se considera baja y otros planes y proyectos no cuentan con presupuesto; lo que se complejiza al encontrar que no se tiene en cuenta el sistema de corresponsabilidad.

En el caso de los municipios visitados y requeridos en la región, la administración departamental refiere que ha sido difícil el cabal desarrollo de la metodología para la respectiva elaboración de los PAT, sobre los cuales manifiesta que existe una marcada apatía, dado que conllevan a una ordenación presupuestal que los municipios aducen no tener.

Para el caso del análisis del PAT del municipio de Carepa, la CSML considera que la caracterización de las víctimas no clarifica el nivel educativo, profesión, ocupación y oficio y condición de vulnerabilidad de las víctimas y que, al igual que en el caso del PAT departamental, la información brindada sobre oferta institucional no fue detallada ni discriminada.

Los municipios de Chigorodó y Mutatá no respondieron al requerimiento realizado por la CSML. Sin embargo, en el análisis de sus PAT, se encuentran similitudes como las siguientes: i) no se encuentran planes y programas formulados específicamente por componente, ii) no se evidencia presupuesto por componente, ni forma de financiamiento de algún plan y programa para cada componente, iii) no se especifica si se pedirán recursos al departamento o la Nación, de acuerdo con el sistema de corresponsabilidad, iv) la caracterización de las víctimas y la información sobre la oferta institucional son insuficientes.

Como en el caso de estos dos municipios, la administración municipal de Turbo no respondió al requerimiento respectivo; no obstante, en su PAT se encuentra la formulación de planes y proyectos, que no refieren sus objetivos, no responden de manera específica los componentes de la ley, no caracterizan la población a beneficiar, ni relacionan el presupuesto para ejecutarlos.; lo que se complejiza al no tener en cuenta (como en los otros municipios y el departamento), el sistema de corresponsabilidad.

El municipio de Apartadó, por su parte, relaciona planes y programas formulados de acuerdo con cada componente de la ley, pero no se tiene en cuenta el sistema de corresponsabilidad para garantizar el desarrollo de aquellos que no cuentan con presupuesto asignado. Tal y como sucede con los PAT de los demás municipios priorizados de Antioquia, la CSML observa que la oferta institucional no es concreta y la caracterización de la víctimas es insuficiente.

Paralelamente, la CSML ha encontrado que la caracterización de los municipios no se ajusta a la realidad, en tanto que algunos han debido acudir a las bases de datos de población vulnerable a lo que se suma que no existe una idónea infraestructura de registro que les permita avanzar la identificación de las víctimas. En relación con lo anterior, la administración departamental manifiesta que no cuenta con una base de datos de las víctimas y que el software “Vivanto”, administrado por la UARIV, no funciona en todos los municipios.

Al indagar mediante requerimiento a los municipios focalizados se encuentra que refieren como la mayor dificultad para implementar y ejecutar sus políticas, la falta de presupuesto y la falta

de articulación, acompañamiento y asistencia técnica, por parte de las autoridades que conforman el SNARIV; este es el caso de las administraciones de Carepa³⁷³ y Apartadó.

Las anteriores evidencias llaman la atención de la CSML, dado que la UARIV informó³⁷⁴ que, en el mes de mayo de 2013 realizó talleres en dichos municipios, que tuvieron como objetivo brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para ajustar los PAT para una adecuada implementación de la Ley 1448 de 2011.

Frente a los planes de prevención y planes de contingencia se evidencian falencias similares. Así, se observa que los municipios de Turbo, Chigorodó y Mutatá no cuentan con ninguno de estos planes y que de la gobernación departamental y del municipio de Apartadó no se tiene certeza de un plan de contingencia formulado. Este último municipio manifiesta³⁷⁵ que no han sido asignados los recursos que garanticen el desarrollo del Plan de Prevención del municipio. Por su parte, del municipio de Carepa, a pesar de que en la respuesta emitida por la alcaldía se menciona que cuenta con Plan de Prevención, la CSML no pudo tener acceso al mismo con el propósito de analizarlo, así como tampoco al Plan de Contingencia; en consecuencia, esta Comisión no tiene certeza de que los mismos se encuentren formulados, aprobados y en ejecución. Finalmente, la Gobernación de Antioquia manifestó³⁷⁶ que el departamento cuenta con Plan de Prevención debidamente elaborado e implementado; sin embargo, la CSML no tuvo acceso al documento.

Tabla II.1 -5 Análisis Valoración, Registro y Notificación

Municipios	No. Declaraciones Recibidas	Valoradas	% Sin Valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones Notificadas	% Declaración sin Notificación	No. Personas Incluidas
APARTADO	8,304	7,351	11	2,136	71	543	93	17,830
CAREPA	3,659	2,997	18	180	94	168	94	5,850
CHIGORODO	5,219	4,776	8	779	84	251	95	10,404
MUTATA	1,111	994	11	145	85	11	99	2,312
TURBO	6,173	5,505	11	1,047	81	154	97	13,806

Fuente: Procesado Procuraduría General de la Nación

En materia de valoración y registro, la UARIV refiere la implementación de procesos de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal que, según afirma la entidad, permitieron que el atraso en el término de valoración se superara en más del 80%³⁷⁷. Sin embargo, del análisis de la CSML se tiene que, de los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo; el rango del porcentaje de no valoración de declaraciones

³⁷³Respuesta fechada a 25 de febrero de 2014.

³⁷⁴En respuesta emitida por la UARIV frente al requerimiento realizado por la CSML, fechada a 5 de abril de 2014, firmada por la Directora de la Unidad.

³⁷⁵Respuesta fechada a 21 de febrero de 2014, firmada por la Secretaria de Gobierno del municipio de Apartadó.

³⁷⁶Documento recibido por la CSML, emitido por la Secretaría de Gobierno y la Dirección de Derechos Humanos, DIH y Víctimas del Conflicto Armado.

³⁷⁷Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

gestionadas en los términos legales, se encuentra entre el 71 y el 94%, correspondiendo la primera cifra porcentual a declaraciones presentadas en el municipio de Apartadó y, como municipio especialmente afectado en no tener la valoración de sus declaraciones de manera oportuna, el municipio de Carepa(ver tabla II.1 --5).Lo anterior permite concluir que en la zona aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones de las víctimas, tal como lo determina la ley³⁷⁸.

Similar situación se sigue produciendo en relación con el proceso de notificación³⁷⁹. La UARIV informa que, inmediatamente se produce la decisión de inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas, se emite el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, respecto a la información entregada sobre la notificación de dichos actos administrativos, la CSML encontró que en los municipios del Urabá antioqueño, la no notificación de los actos administrativos es del 93% en Apartadó (siendo el municipio con el porcentaje más bajo) y del 97% en Turbo (siendo el municipio con el porcentaje más alto).

De lo anterior, la UARIV aduce que la no notificación al total de personas respecto al acto administrativo, no generaría mayor problemática frente a sus derechos y a su atención, en tanto que esta situación se supera, al parecer con el hecho de que las personas que se acercan a los puntos de atención de víctimas a solicitar los servicios correspondientes a las medidas de asistencia y atención, de facto son notificadas por conducta concluyente; ello en razón a que desde la expedición del acto administrativo, se activan las medidas de asistencia y atención correspondientes. Al respecto surge la pregunta ¿qué ocurre con las personas que por no tener conocimiento o estar desinformadas, no acuden a los puntos de atención para dar inicio a la ruta de atención y de restablecimiento de sus derechos? De igual forma se pregunta la CSML, para el caso de las personas declarantes como víctimas que no han sido incluidas en el RUV: ¿en qué momento podrán hacer uso de los mecanismos de apelación y reposición?

De otra parte, en materia de reparación colectiva, la CSML encuentra -por respuesta de la UARIV- que en los municipios de Carepa y Mutatá no existen procesos de reparación colectiva. Respecto del municipio de Apartadó manifiesta la entidad que se socializó el Decreto Ley 4635 de 2011 del 16 al 19 de agosto de 2013, especialmente dirigido al Consejo mayor de Cocomaunguá; que, el sujeto colectivo “comunidad de La Chinita” (barrio Obrero) se encuentra en proceso de valoración en el RUV y que el de la “comunidad de Pueblo Bello” del municipio de Turbo ya se encuentra incluido en el mismo.

³⁷⁸Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

³⁷⁹Artículo 20 del Decreto 4800 de 2011. “Publicidad del proceso. La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, ya que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”

En el caso de La Chinita, se inició el proceso de formación en derechos humanos, y se ha implementado la fase de alistamiento, así como la estrategia Entrelazando, donde ya se seleccionaron los denominados *tejedores* que lideran el desarrollo de dicha estrategia³⁸⁰. Adicionalmente, se conformó el comité de impulso y se tomó la declaración al sujeto colectivo. Cabe mencionar que esta toma de declaración la realizó la UARIV y no el Ministerio Público, lo que la UARIV justifica por tratarse de un procedimiento adelantado por modalidad de “oferta”. Finalmente, luego de haberse realizado el diagnóstico del daño, se tiene un borrador del plan de medidas de reparación el cual, a febrero de 2014, estaba en curso de ser aprobado por el Comité Territorial de Justicia Transicional.

En el caso de Pueblo Bello (Turbo), se firmó un convenio interadministrativo con la Gobernación de Antioquia para la construcción de un “centro social comunitario”, donde se promoverán iniciativas de memoria local. El predio se encuentra saneado y está listo para iniciar su construcción. Por otro lado, se inició la estrategia de comunicación y divulgación de los sujetos de reparación (ECOS) Adicionalmente, se inició el proceso de formación en derechos humanos, así como la estrategia Entrelazando (octubre de 2013), donde ya se seleccionó a las *tejedoras*. Igualmente, se conformó el comité de impulso, se realizó el diagnóstico del daño, y se tiene un borrador del plan de medidas de reparación, el cual, a febrero de 2014, estaba en curso de ser aprobado por el comité territorial de justicia transicional.

En relación con el sujeto colectivo “comunidad de Tulapas” (Turbo), se concertó iniciar la fase de acercamiento con 15 líderes identificados por la UARIV. Se inició el proceso de formación en derechos humanos, y se ha implementado la fase de alistamiento. Se inició en octubre de 2013 la estrategia Entrelazando, donde se ha formado a tejedores(as) en la aplicación de herramientas para el diagnóstico del daño psicosocial. En este corregimiento la UARIV lleva a cabo un proceso de retorno con 24 familias que hacen parte de la población de los sujetos colectivos.

Con respecto al sujeto colectivo “comunidad El Tres” (Turbo), se inició el proceso de formación en derechos humanos, y se ha implementado la fase de alistamiento, así como la estrategia Entrelazando (noviembre de 2013). De igual manera, se realizó el diagnóstico del daño y se conformó el comité de impulso.

La CSML indagó a la UARIV sobre cuáles de los procesos de reparaciones colectivas coincidían con áreas sujetas a procesos de restitución de tierras, ante lo cual, la entidad manifiesta que, para el caso de Turbo, se ha trabajado conjuntamente con la Unidad de Restitución de Tierras en las comunidades de Paquemás y Nueva Colonia. En materia de retornos, se ha trabajado con las comunidades de Pueblo Bello y San Pablo Tulapas. De acuerdo con la respuesta de la UARIV, ninguno de estos sujetos colectivos hace parte de los procesos judiciales de Justicia y

³⁸⁰La figura de los tejedores está enmarcada en la estrategia Entrelazando y se concibe como una posibilidad de reconstrucción del tejido social en los procesos de reparación a sujetos colectivos.

Paz y, tampoco coinciden con sujetos colectivos identificados previamente por la extinta Comisión Nacional de Reparación y reconciliación (CNRR).

Como parte de los compromisos alcanzados entre la UARIV y los alcaldes de Apartadó y Turbo, respectivamente; el primero de ellos ha acompañado el proceso de reparación a la comunidad de La Chinita y firmó un “acta de voluntariedad”, como apoyo al proceso, promoviendo la rehabilitación del parque de la memoria en el barrio Obrero (La Chinita). En cuanto al alcalde de Turbo, la UARIV aduce haber impulsado la operatividad del CJT del municipio.

La UARIV reconoció que para el momento de iniciar la reparación de los sujetos colectivos de Apartadó y Turbo, no se contaba con la suficiente capacidad operativa en la Dirección Territorial para la operativización de la ruta, lo que generó demoras para iniciar los diálogos respectivos con las comunidades. Durante la visita formal de la CSML al Urabá antioqueño, no se lograron evidenciar mayores compromisos por parte de las alcaldías de Turbo y Apartadó en relación con el proceso de reparación integral a los sujetos colectivos pertenecientes a dichos municipios.

Sobre este tema, adicionalmente se destaca la gestión de la Gobernación de Antioquia en el acompañamiento e impulso que le ha dado a la mayoría de procesos de reparación colectiva que se adelantan en ese departamento.

Finalmente, se tiene que la UARIV³⁸¹ presentó una síntesis de la estrategia “Entrelazando”, como parte integral de la reparación a sujetos colectivos. Al respecto, informó que es una medida de *rehabilitación comunitaria* que hace parte de la reconstrucción del tejido social, como una estrategia complementaria a las otras medidas de reparación. En un primer momento, se identifica a unos “*tejedores(as)*”, personas de la misma comunidad, que históricamente han ayudado a mantener el equilibrio de su respectivo sujeto colectivo. Estos tejedores(as) serían quienes promuevan y movilicen las acciones de Entrelazando al interior de su comunidad. En un segundo momento, se realiza la *fase de diagnóstico del daño psicosocial*, la cual busca darle sentido a las acciones que se tomen desde la estrategia Entrelazando, y priorizar los daños sufridos por la respectiva comunidad. En un tercer momento, se construye el *plan de acción* para la comunidad, donde se definirán las acciones que deben realizar los tejedores(as) con el sujeto colectivo, buscando reconstruir el tejido social y/o mitigar el daño.

De otra parte, en lo que respecta al proceso de restitución de tierras, la CSML ha identificado que en el eje bananero se reportaron 8.110 predios abandonados con un total de 160.166 hectáreas, de las cuales 87.741 le corresponden al municipio de Turbo, 33.671 ha al municipio de Mutatá, 22.487 ha al municipio de Apartadó, 10.753 ha al municipio de Chigorodó y 5.514 ha al municipio de Carepa.

³⁸¹En respuesta escrita a la CSML de fecha 14 de febrero de 2014.

De estos predios abandonados se han presentado solicitud de 2.374 predios; es decir, sólo del 29%, de los cuales 1.358 predios son solicitudes del municipio de Turbo, 434 predios del municipio de Mutatá, 270 predios del municipio de Apartadó, 216 predios del municipio de Chigorodó y 96 predios del municipio de Carepa, con lo cual se mantiene la tendencia en los municipios; siendo Turbo el que presenta mayor abandono y solicitud.

De las 2.374 solicitudes sólo 539 están en proceso de microfocalización; es decir, sólo el 2% tiene alguna configuración a futuro de restitución y, el 98% restante, aún no ha entrado al proceso de restitución, teniendo en cuenta que sólo se ha presentado solicitud sobre el 29% de los predios que fueron abandonados.

En materia de vivienda, en el recorrido por los 5 municipios del eje bananero, se advierte que existe un interés especial por la vivienda, como una necesidad apremiante de la población; no obstante se presentan casos como el del municipio Chigorodó, que no ha logrado calificar en los diversos proyectos de vivienda que ha presentado el municipio, lo que sucede también en la línea de generación de ingresos, como es el caso del programa Familias en su Tierra, que a pesar de aparecer reportados en las bases de datos, nunca se han ejecutado en el municipio.

En relación con la ayuda humanitaria proporcionada por el ICBF, se encontró que la entidad reporta³⁸² la información de la base de datos del Registro Único de Unidades Móviles – RUUM con corte a 31 de diciembre de 2013, manifestando que la Ayuda humanitaria de transición, aquella que por obligación legal debe suministrar el ICBF, corresponde al 92% de toda la ayuda que entrega el Instituto. Igualmente reporta³⁸³ un total de 80 personas (24 familias) beneficiarias de la Ayuda Alimentaria de Transición que reciben acompañamiento por parte de las unidades móviles (vigencia 2013) en los municipios de Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo³⁸⁴. De igual forma, reporta la entrega de 404 ayudas humanitarias de transición a la población de Turbo, 187 en Mutatá, 50 en Chigorodó y 32 en Carepa.

Finalmente, la Comisión efectuó el seguimiento a la capacidad institucional y la coordinación nación – territorio, encontrando diversas dificultades que merecen atención por parte de las respectivas autoridades.

Así, se evidencia que existe una marcada concentración de la institucionalidad en el municipio de Apartadó, lo que genera malestar entre los otros cuatro municipios del eje bananero, cuyas autoridades expresan sentirse aisladas de la posibilidad de acceder a la institucionalidad propia del SNARIV, lo que parece estar ocasionando una cierta apatía en todos los temas de gestión.

³⁸² Atención por municipio y sexo; municipio y grupo etario, municipio y etnia; por municipio fase de desplazamiento; por municipio y tipo de desplazamiento; por municipio y acciones realizadas; por municipio, condición de discapacidad y grupo etario; por municipio y beneficiarios de ayuda alimentaria de transición.

³⁸³ Respuesta a requerimiento efectuado por la delegada para la orientación y Asesoría a Víctimas de la defensoría del Pueblo. Comunicación de fecha 3 de febrero de 2014.

³⁸⁴ No reporta información referente al municipio de Apartadó.

En materia de recursos humanos, la CSML encuentra que su disposición está representada en los municipios, casi exclusivamente, en la figura del Enlace de Víctimas, técnico que depende jerárquicamente de las Secretarías de Gobierno y es contratado para el diligenciamiento del RUSISCT, la comunicación con las entidades departamentales y nacionales y la atención a la población víctima. Los enlaces realizan el trabajo operativo, pero no tienen incidencia frente a las otras secretarías de las alcaldías, lo que dificulta la recolección de la información y la solución a las solicitudes de las víctimas, generando así, un resultado insuficiente en la gestión e implementación de la Ley. De igual forma, es posible advertir, que aquellas personas que han llegado a los territorios para llevar a cabo el rol de acompañante en los diferentes procesos que involucra la implementación de la ley, no cumplen a cabalidad con los objetivos propuestos, en razón a que no están contextualizados con la historia y necesidades de la región y a que su convocatoria y comunicación con las alcaldías es aleatoria³⁸⁵.

En lo que respecta a infraestructura, que resulta fundamental para garantizar la atención de las víctimas y el desarrollo de las reuniones de trabajo de las mesas de participación; se encuentran pocos avances, entre los cuales cabe resaltar la firma de un convenio entre la alcaldía de Apartadó y la UARIV para la construcción de un Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – CRAIV. En ese mismo sentido, se encuentra que el municipio de Carepa adecuó un espacio en la Alcaldía (compartido con el despacho del Secretario de Gobierno) para la atención de las víctimas. De otra parte llama la atención de la CSML la disposición de un espacio en la alcaldía del municipio de Turbo en el que la Caja Agraria efectúa los pagos a las víctimas, según reporta la administración “para hacer más eficiente su entrega...” de los dineros; ante lo que se advierte una posible irregularidad. Finalmente, los municipios de Chigorodó y Mutatá no cuentan con espacios establecidos para la atención a las víctimas.

En relación con la articulación Nación – Territorio, es posible afirmar que no se ha logrado desde el nivel nacional motivar a las administraciones municipales en los procesos de reparación y restitución de tierras. De esta forma, las alcaldías asumen su rol en la implementación de las políticas públicas, como una carga alta y densa, que está generando espacios institucionales paralelos, dado que aún no se ha dimensionado la importancia de la participación, la integralidad de las secretarías en la ejecución de éstas acciones, el acompañamiento a la Mesa de Víctimas y el seguimiento de compromisos en los Comités de Justicia Transicional.

Respecto de estos últimos escenarios, se ha encontrado que los cinco municipios del eje bananero han constituido los comités, que operan ocasionalmente, pues no son convocados con la permanencia que demanda la implementación de la ley, de tal forma que su celebración se lleva a cabo de manera extraordinaria, cuando algún tema amerita la congregación de la institucionalidad. En estos espacios se registra especial interés en las solicitudes para levantar la medida de protección sobre tierras que han sido protegidas en el marco del conflicto, como es el caso de Mutatá, en cuyas reuniones se presenta un promedio de 6 a 7 solicitudes (En la

³⁸⁵ Fuente: Reunión de la CSML sostenida con la Dirección de Derechos Humanos de la Gobernación de Antioquia.

primera reunión del año 2014, se presentaron 17 solicitudes; es decir que aumentó en un 100%).

Llama la atención de la poca asistencia de los alcaldes para presidir los Comités de Justicia Transicional, responsabilidad que es comúnmente delegada en el Secretario/a de Gobierno, pero sin la presencia permanente de los demás secretarios de la administración municipal. Por otro lado, se encuentra la usencia ocasional de la representación de la fuerza pública, del SENA y del ICBF y, la baja participación de las mesas de víctimas, dada la débil convocatoria a sus representantes.

1.3 Los compromisos propiciados por la Comisión de Seguimiento para que sean cumplidos

En el marco de la visita formal, realizada por la Comisión en la región de Urabá, llevada a cabo los días 18 y 19 de Marzo de 2014 en la ciudad de Apartadó; algunas entidades de la institucionalidad asumieron una serie de compromisos, propiciados por la CSML, con el objetivo de dinamizar las políticas públicas que se encuentran en ejecución o, el emprendimiento de acciones que se consideran necesarias para garantizar los derechos de las víctimas.

Como resultado de este ejercicio territorial, se evidencia que los principales problemas de la región tienen relación con los temas de Vivienda, Tierras, Salud y Educación. Del mismo modo, la desarticulación de las entidades nacionales y regionales, fue uno de los factores predominantes, lo que motivó el establecimiento de compromisos que apuntaran a la coordinación entre las instituciones del SNARIV responsables de los diferentes programas en implementación de la ley.

En desarrollo de las jornadas de trabajo, fue evidente la necesidad de socializar a la población víctima los planes y proyectos que la institucionalidad ha generado para su beneficio y que les permitan acceder a la oferta institucional de las diferentes entidades, mediante capacitaciones que permitan un mayor conocimiento de los mecanismos y las rutas respectivas. Dando cumplimiento a estos compromisos, el SENA, ha adelantado capacitaciones a la comunidad, dando a conocer su oferta institucional. De igual forma, el ICBF ha diseñado e implementado una serie de estrategias para mejorar la notificación de edictos, la prestación de servicios en los diferentes municipios y la designación de personal cualificado para el acompañamiento de la atención a la población infantil.

Por otro lado, otro tema recurrente es la necesidad de ampliación de cupos para el acceso a la oferta institucional que beneficie a la población víctima, como es en el caso de las solicitudes elevadas al DPS, UARIV, Ministerio del Interior, SENA e ICBF; compromisos que la mayoría de entidades han empezado a cumplir en los tiempos establecidos; no obstante, algunos de estos compromisos fueron sumidos para ser cumplidos en el segundo semestre del año, ante lo cual, en su debido momento, la CSML hará el respectivo seguimiento.

Es relevante también la necesidad en el apoyo a la elaboración, ajustes y socialización del PAT, solicitud que hizo parte de las expresiones de las víctimas de cada uno de los municipios y, a su vez, se constituyó en compromisos específicos. En ese sentido el Ministerio del Interior ha asumido la responsabilidad de apoyar a los municipios, dictando capacitaciones a los funcionarios de las diferentes administraciones municipales; a su vez la UARIV realizó talleres en los municipios con el fin de capacitar y acompañar a la población en los ajustes del PAT, además de capacitar a la mesa municipal de Turbo socializando la ruta de Reparación Individual y Colectiva.

Adicionalmente la CSML encontró una incompleta o inexistente caracterización de la población víctima. En concordancia, la UARIV, se comprometió a fortalecer los procesos de caracterización en los municipios, labor para la cual ha diseñado una matriz de actualización y los correspondientes instructivos de diligenciamiento.

De igual forma llamó la atención de la CSML que las autoridades municipales y departamental referenciaron la gestión adelantada en favor de las víctimas, casi en su totalidad, en temas relacionados con servicios de asistencia y atención; no obstante, no se encontró la misma gestión respecto de las medidas de reparación contenidas en la ley. Como reflejo de lo anterior se encuentra una gestión casi inexistente en materia de memoria histórica por parte de las alcaldías municipales y la falta de claridad de Gobernación de Antioquia, respecto del significado y responsabilidades que implica la implementación de las medidas de reparación integral³⁸⁶.

En total, 20 entidades adquirieron compromisos en desarrollo de esta visita territorial, firmando 85 compromisos que se describen según la entidad responsable y el número de compromisos adquiridos por la misma:

Del total de 85 compromisos, la UARIV adquirió el 18% alrededor de diferentes temáticas, reflejo de los problemas que se presentan en la región del Urabá Antioqueño.

En esta visita territorial, como en las demás efectuadas a lo largo del ejercicio de la CSML, llamó la atención la ausencia de funcionarios del nivel central o territorial de la Fiscalía General de la Nación, máxime teniendo en cuenta la difícil situación de vulneración de derechos de las víctimas en la región, caracterizada por amenazas constantes y quejas ante las débiles garantías del Estado en materia de prevención y protección. De igual forma, siendo este un tema de alta sensibilidad en la región del Urabá Antioqueño, la breve presencia de la UNP en la visita territorial, redundó en un espacio de presentación de las acciones que adelanta la

³⁸⁶ Al respecto cabe resaltar la confusión manifiesta del funcionario asistente de la Gobernación de Antioquia, al referir que actividades lúdicas o deportivas se constituyen en reparación integral para las víctimas, como es el caso de los juegos de “ultimate” entre jóvenes. Si bien dichas actividades, pueden aportar en la recuperación psicosocial de las víctimas y, de su tejido social, en el marco de la implementación de un programa, por sí solas no se constituyen en acciones que garanticen la rehabilitación de la población afectada por la violencia.

entidad en materia de protección, que no abrió la posibilidad al trabajo directo con las víctimas, ni a asumir eventuales compromisos.

Del total de las 20 entidades que adquirieron compromisos en esta jornada, 15 de ellas, es decir el 75%, enviaron a la CSML (hasta la fecha de corte del presente informe) el avance de cumplimiento. Por otro lado, 5 de las 20 entidades participantes, equivalentes al 25%, en el desarrollo del ejercicio realizado, han dejado de cumplir el 22% de los 85 compromisos adquiridos. Cabe aclarar que algunos de los compromisos que las entidades adquirieron, pueden o deberán ser cumplidos en el segundo semestre del año en curso.

2. Magdalena

2.1 Contexto

Tabla II.1 -6 Compromisos adquiridos por entidades

ENTIDAD RESPONSABLE	COMPROMISOS
DNP	3
DPS	5
FONVIVIENDA	3
GOBERNACION	5
ICBF	4
INCODER	3
MINAGRICULTURA	4
MINHACIENDA	1
MININTERIOR	6
APARTADO	5
CAREPA	5
CHIGORODO	4
MUTATA	2
TURBO	3
PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS	3
REPRESENTANTE DE LAS VICTIMAS	4
SENA	3
UARIV	15
UNIDAD DE GESTION DE RESTITUCION	5
UNIDAD DE PROTECCION	2
TOTAL DE COMPROMISOS	85

Intersección del Conflicto y el Desarrollo Magdalena (1984-2013)



El departamento del Magdalena se ubica en la región Caribe colombiana. Es un departamento costero privilegiado, ya que cuenta con cuatro cuencas hidrográficas y diversas ciénagas (Ciénagas de Cerro de San Antonio, Chilloa, Grande de Santa Marta, Pajalar, Zárate, Sapayán y Zapatos) que se intercomunican entre sí a través de un sistema de canales, un sistema montañoso independiente (Sierra Nevada de Santa Marta), y una parte de sabana irrigada por importantes ríos, lo que ha facilitado la actividad agropecuaria. Su economía siempre ha girado en torno a las actividades agropecuarias, ganaderas, turísticas y portuarias.

En su capital confluyen tres de los corredores viales más importantes del país. De igual manera, su corredor férreo se encuentra en uso, por lo que se ha convertido en un paso obligado para la exportación de diversos recursos naturales al contar con puertos especializados para la exportación de carbón y otros recursos.

Es importante resaltar la relación del Magdalena con los departamentos vecinos, ya que la Guajira, Bolívar y Cesar tienen mucho interés sobre el departamento, por su relación con la Sierra Nevada y por los intereses fijados en su salida al mar Caribe.

Las anteriores características resultan ser de interés para los actores armados ilegales y narcotraficantes que históricamente se han disputado el territorio del departamento, ya que resulta ser una zona que les facilita su actividad ilegal, porque les permite contar con corredores de aprovisionamiento, tránsito y permanencia en zonas de difícil acceso para la Fuerza Pública. La Sierra Nevada de Santa Marta ha concentrado históricamente las mayores dinámicas del conflicto en el departamento.

En la Sierra Nevada de Santa Marta se concentró la producción de marihuana en la época de la bonanza marimbera, situación que determinó el surgimiento de grupos de justicia privada que hicieron presencia en la zona, los cuales serían la base de las autodefensas y del fenómeno paramilitar que se generalizó en el departamento. De igual manera, en la década de los ochenta, en la Sierra, las FARC, a través de su Frente 19, y el ELN, a través del Frente 6 de Diciembre, hicieron una importante presencia en la zona especial limítrofe con los departamentos del Cesar y Guajira³⁸⁷.

El fenómeno paramilitar en el departamento tuvo una dinámica muy especial al no tener un mando unificado y al presentar múltiples enfrentamientos entre los distintos jefes paramilitares de la zona, en donde se pueden resaltar las estructuras que hicieron presencia en la zona norte lideradas por Hernán Giraldo, quien conformó las Autodefensas del Mamey o Autodefensas Campesinas de Magdalena y La Guajira; en la misma zona hizo presencia Adán Rojas y su familia mediante las Autodefensas de Palmor quienes después de compartir territorio con Giraldo le declararon la guerra, por lo que Adán Rojas buscó apoyo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quienes le brindaron su apoyo al tener interés en la zona.

Luego de la dura confrontación entre los Rojas y Giraldo, que terminó con el sometimiento de este último y la adhesión de su grupo al Bloque Norte de las AUC en el año 2002, marcando el surgimiento del Frente Resistencia Tayrona, la anterior disputa territorial marcó la entrada en escena de alias “Jorge 40”, quien ejerce el control de la estructura paramilitar en el departamento.

El escenario al sur del departamento marcó una dinámica diferente, ya que José María Barrera Ortiz, “Chepe Barrera”, quien tenía el dominio histórico en la región, negoció con las AUC para

³⁸⁷ Ver al respecto Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República. Panorama actual de la Sierra Nevada de Santa Marta, pág. 6 y Monografía Político Electoral Departamento de Magdalena 1997 a 2007, MOE, pág. 3

evitar la confrontación y cedió parte de su territorio, principalmente el centro del departamento a “Jorge 40”; esta estructura en particular siempre había operado autónomamente como una estructura cerrada de defensa de ganaderos. Algunos empresarios agrícolas y comerciantes, no solo actuaban como una fuerza de contingencia frente al accionar de la guerrilla, sino que también orientaron su actuación a la obstrucción de los procesos sociales de reivindicación de derechos que se materializó en el asesinato sistemático a líderes sociales, campesinos, cívicos o políticos.³⁸⁸

Según la Contraloría General de la Republica *“la disputa de la tierra en el Magdalena, entre 1997 y 2007, ocasionó un despojo de 22.216 hectáreas y el abandono forzado de 22.217 hectáreas, en el marco del conflicto armado. En 2013 el despojo de tierras asciende a 168.759 hectáreas, de acuerdo con el RUPTA. La acción de la guerrilla y los paramilitares, los intereses del narcotráfico y del capital, permearon la institucionalidad a través de Pactos como el de Chivolo y Pivijay, rompiendo la confianza de la población con el aparato estatal y generando prácticas de legalización del despojo”*³⁸⁹.

De igual manera, de acuerdo con investigaciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, se pudo determinar que el despojo a campesinos se logró mediante una estrecha colaboración entre políticos, funcionarios públicos y grupos paramilitares para falsificar adjudicaciones del Incora y otras irregularidades en el registro de los predios, lo que llevó a la intervención preventiva de segundo grado en junio 4 de 2013 a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Plato – Magdalena³⁹⁰.

Los grupos que aparecieron con posterioridad a las desmovilizaciones de las estructuras paramilitares del departamento, conocidos como bandas criminales (BACRIM) o, en lenguaje de la Defensoría del Pueblo, “grupos post desmovilización”, se encuentran extorsionando de manera generalizada a todo tipo de comerciantes en Santa Marta, desde vendedores ambulantes hasta grandes empresarios.

Desde el año 2012 se presentó un incremento en los homicidios en el Distrito de Santa Marta, siendo la zona de la Troncal del Caribe entre los corregimientos de Guachaca, Buritaca, Palomino y Río Ancho los más afectados por esta problemática. Por ejemplo, en el mes de octubre en el corregimiento de Guachaca se presentó el homicidio selectivo del presidente de la junta de Acción Comunal quien denunció en un consejo de seguridad las situaciones de riesgo humanitario que se estaban presentando en su comunidad, situación que generó el riesgo de desplazamiento masivo de dicha comunidad, alteraciones de orden público generadas por el enfrentamiento de bandas criminales (“los Urabeños” y “los GiralDOS”) por el control territorial de la zona del Parque Tayrona.

³⁸⁸ Ver al respecto Monografía Político Electoral Departamento de Magdalena 1997 a 2007, MOE, pág. 6

³⁸⁹ CGR Espacios Vividos... Territorios Despojados. Pág. 125. Mayo de 2014.

³⁹⁰ <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/boletines2013/boletin31mayo2013.pdf>

2.2 La Ley 1448 en el Magdalena

Según información de la Gobernación, se han identificado en el departamento 267.597 víctimas, de las cuales 128.115 son hombres y 139.482 son mujeres. Del total de víctimas se ha identificado que el 94.7% -253.502 víctimas- son víctimas del delito de desplazamiento forzado. Por otra parte, el 50% de la población víctima en el departamento se encuentra asentada en el Distrito de Santa Marta y cerca de 12.776 víctimas han retornado a sus comunidades.

En el tema del registro de víctimas en los municipios focalizados por la CSML en respuesta recibida de la UARIV sobre el número de declaraciones (FUD) recibidas vs. Número de declaraciones valoradas³⁹¹, esta entidad informó sobre la implementación de procesos de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal y que, a la fecha de emitida la respuesta, el atraso en el término de valoración se encontraba superado en más del 80%.

Sin embargo, del análisis efectuado por la CSML se tiene que de los municipios informados pertenecientes al este departamento -Fundación, Aracataca, Pivijay, El Piñón, El Retén, Tenerife-, el porcentaje de declaraciones **no valoradas** en los términos establecidos en la ley está dado entre el 64 y el 89%, correspondiendo el primero a Tenerife y el segundo a Fundación; ver tabla II.2 -1.

Lo anterior permite concluir en esta muestra que aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones FUD de las víctimas, tal como lo determina la normatividad.³⁹²

Similar situación se sigue produciendo en relación con el proceso de notificación.³⁹³ La UARIV informa que inmediatamente se produce la decisión derivada de la valoración de la declaración de víctimas, inclusión o no inclusión en el registro único de víctimas, se emite el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, respecto a la información entregada sobre la notificación de dichos actos administrativos, la CSML encontró que en los municipios evaluados pertenecientes al departamento del Magdalena, el rango de decisiones administrativas de valoración **no notificadas**, se encuentra entre el 84 al 97 %

³⁹¹ Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

³⁹² Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

³⁹³ Artículo 20 del Decreto 4800 de 2011. “**Publicidad del proceso.** La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”

Tabla II.2 -1 Análisis Valoración, Registro y Notificación –

MUNICIPIOS	No. Declaraciones Recibidas	Valoradas	% Sin Valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones Notificadas	% Declaración sin Notificación	No. Personas Incluidas
ARACATACA	761	577	24	114	80	26	95	2263
EL PIÑON	734	501	32	183	63	69	86	1767
EL RETEN	591	421	29	107	75	66	84	1360
FUNDACIÓN	1593	988	38	109	89	75	92	3189
PIVIJAI	2546	2177	14	793	64	48	98	5650
TENERIFE	473	426	10	150	65	62	85	955

Elaborada por Procuraduría General de la Nación

Ahora bien, la CSML escogió cinco municipios de la zona centro norte con la finalidad de observar la dinámica en la atención integral de la población víctima en el departamento, escogiendo municipios tanto en la parte llana, limítrofes con la Ciénaga Grande de Santa Marta y el río Magdalena, como municipios de la zona montañosa, tratando de seleccionar territorios que son de fácil y difícil acceso para la institucionalidad, a efectos de identificar avances y/o retrocesos en los procesos de garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

La visita de la CSML en el Magdalena permitió observar la situación de la población víctima del conflicto en los procesos territoriales que se han venido implementando de forma discontinua y poco coordinada, con unas restricciones importantes de gestión, recursos técnicos y financieros, y con fuertes dificultades en materia de prevención y protección de la población. Por ejemplo, en el proceso de restitución de tierras se identifican como falencias la falta de comunicación de los enlaces municipales con la Unidad de Tierras para informar a las personas sobre el estado de sus procesos, lo que hace necesario que las víctimas en situación de desplazamiento deban trasladarse a Santa Marta para averiguar por el estado de sus procesos, debiendo someterse a la metodología de “pico y placa” (días asignados a números de cédula), lo que incrementa las dificultades de la restitución.

En cuanto a los procesos de restitución es importante destacar que en todo el departamento se han micro focalizado por el Gobierno Nacional 17.748 hectáreas de las 118.054 que han sido solicitadas en los municipios de Aracataca, Fundación, Pivijay, Chibolo, Ciénaga, Plato, Sabanas de San Ángel y Zona Bananera; de estas solicitudes en área micro focalizada, tan solo se encuentran en proceso 148 casos; de estos, según la Unidad de Restitución de Tierras, se reportan a la fecha únicamente 42 fallos de restitución (3 en Chibolo, 36 en Ciénaga; 2 en Plato y 1 en Sabanas de San Ángel).

De lo anterior se deduce que no se ha agotado más del 30% de los procesos de restitución en curso, en un departamento con tan alto índice de despojo, a lo que se añaden las denuncias de persecución a los líderes de restitución de tierras. Según Human Rights Watch, 16 de ellos denunciaron diferentes tipos de amenazas. Para la CSML debe tenerse en cuenta que en el

departamento del Magdalena, a la fecha, no se haya constituido ninguna zona de consolidación por parte de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

En el departamento del Magdalena, la intimidación contra organizaciones de víctimas se ha manifestado con mayor frecuencia mediante panfletos y amenazas telefónicas directas a líderes y personas miembros de la mesa de participación de víctimas, para desincentivar la reclamación de tierras por parte de población víctima de despojo. Esta situación ha sido frecuente en los municipios de Fundación, Plato, Sabanas de San ángel, Remolino, Salamina, Sitio Nuevo y Pueblo Viejo.

Es importante señalar que en municipios como Fundación, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo ha registrado que la mayor cantidad de amenazas y afectaciones a bienes civiles se produce en barrios de concentración de población desplazada, por lo cual la amenaza significa una importante disuasión a la participación de las víctimas en los espacios señalados por la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios.

En zona rural, el monitoreo también señala preocupación por el desplazamiento forzado de varias familias, y por la probabilidad de que ocurran nuevos hechos de despojo. En la percepción de la comunidad se ha incrementado la amenaza contra líderes y personas reclamantes de tierras.

En Pueblo Viejo, se ha detectado una fuerte relación entre agentes de despojo de tierras y miembros de los grupos post desmovilización de las AUC, produciéndose amparos policivos en favor de los opositores en procesos de restitución y en detrimento de las víctimas. El constante señalamiento a la población víctima de la violencia por parte del gobierno municipal y departamental, incrementa la situación de amenaza de personas y comunidades reclamantes de tierra. En lo corrido del año 2014 han sido amenazadas 36 personas en función de su participación en procesos de restitución en el municipio. La tabla II.2 -2 resume los factores de amenaza y vulnerabilidad de esta región.

La antigua agremiación de cultivadores de banano, UNIBAN, se ha retirado de la zona y el predominio actual es del gremio palmicultor a través de FUNDEPALMA.

Tabla II.2 -2: Principales factores de Amenaza y Vulnerabilidad identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para el departamento del Magdalena 2013 – 2014

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de grupos post desmovilización de las AUC (Rastrojos y Urabeños) con alta capacidad de control social, tanto en zonas rurales como urbanas.	Procesos de adquisición y pertenencia de la tierra persisten como móviles del conflicto armado.
	Presencia continua en la región de despojadores vinculados a antiguas estructuras de las AUC.
Relación entre grupos post desmovilización de las AUC y agentes de despojo de tierras en varios municipios.	Población ocupante y víctima del despojo en situación de alta vulnerabilidad socio económica.
	Frecuente estigmatización de la población víctima de la violencia por parte del gobierno departamental y municipal.
	Intimidación a la población víctima, generando amenazas ‘sutiles’ a los reclamantes de tierras en el departamento.

Fuente: Sistema de Alertas Tempranas (SAT) Defensoría del Pueblo, mayo 2014.

Por otra parte, en los municipios visitados por la CSML, se advirtió que la capacidad local para la implementación de la Ley 1448 de 2011 está limitada por la insuficiencia de los recursos financieros y técnicos disponibles, a excepción de Fundación, en donde el Consejo Noruego para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM han prestado apoyo al municipio con la asesoría de una abogada que apoya a la población víctima.

Prueba de lo anterior es lo evidenciado en el municipio de El Piñón, el cual presenta debilidades muy notorias para la atención de víctimas. En este sentido, se advirtieron obstáculos administrativos para aplicar a las convocatorias para acceder a proyectos ofertados por el nivel departamental y nacional. Por ejemplo, recientemente se presentó una propuesta a la Gobernación para aplicar un proyecto que favorecería a las víctimas de Playón de Orozco, pero no fueron elegidos a pesar del esfuerzo institucional local para aplicar a la convocatoria, debido a la debilidad técnica en la formulación del proyecto.

Advierte la CSML que las debilidades presentadas por estos municipios se materializan en todos los procesos que implican la atención a víctimas. Prueba de ello es que los comités de justicia transicional han sido creados en todos los municipios y a través de algunos de ellos se aprobó el plan de acción territorial (PAT); sin embargo, estos planes no cuentan con programas y proyectos por componente de atención y reparación a las víctimas, ni tampoco con asignación presupuestal.

Pese a que los municipios presentaron PAT, estos no fueron elaborados ni aprobados de acuerdo con los parámetros y requisitos que la ley y los decretos imponen. Aunado a ello, las acciones, planes y programas que algunos de estos contienen, no han sido ejecutados. Los enlaces municipales tienen dificultades con el diligenciamiento del RUSICST, pues afirman que el volumen de población víctima que deben atender sobrepasa su capacidad y no les da tiempo de tener un adecuado manejo de las bases de datos.

Adicionalmente, las autoridades a cargo de los municipios visitados manifiestan que no existen instalaciones ni infraestructura en condiciones óptimas para atender a las víctimas, a lo que se

suma la falta de personal que apoye al enlace municipal respecto de las funciones relacionadas con la atención, gestión y actualización de información de la población víctima. Resulta preocupante para la institucionalidad, que exista como hecho generalizado, la presencia de grupos de “tramitadores” que cobran el 20% del dinero que le llega a las víctimas por adelantar los trámites previstos en la ley, para acceder a la indemnización administrativa y la entrega de ayudas de atención y asistencia.

Por otra parte, la CSML advirtió que las mesas de participación de víctimas de los municipios visitados no han logrado consolidarse como equipo, puesto que al interior de las mismas existen distintos sectores con intereses contrapuestos, aspecto que no les permite organizarse de manera oportuna para establecer un diálogo con las instituciones.

En cuanto los componentes específicos de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el departamento del Magdalena, se constató que una de las preocupaciones de las víctimas se relaciona con el componente de educación. Si bien es cierto que los municipios tienen gratuidad para el acceso de los niños y niñas en edad escolar y subsidian el transporte, también lo es que no cuentan con docentes en ciertas áreas de formación, lo que compromete el proceso educativo de los niños víctimas del conflicto armado. De igual manera, la Gobernación, quien es la encargada de administrar la educación en estos municipios, no tiene la capacidad de cubrir estas deficiencias, y no cuenta con estrategias que permitan atender dicha situación, sobre todo en las comunidades de la Sierra y del municipio de Pivijay.

En cuanto a los jóvenes y adultos, la oferta se reduce a cursos de corta duración del SENA y las opciones de profesionalización se reducen a las becas y cupos existentes del ICETEX y la Universidad Nacional a Distancia -UNAD que generó algunos subsidios. Sin embargo, estas ofertas no son para la población víctima sino para la población en general. La única oferta diferenciada fue un convenio de la UARIV con la Universidad Católica donde se presentaron 235 personas y solo 10 obtuvieron los cupos.

Un tema que resulta de vital importancia para la población y para la consolidación de los procesos de restablecimiento de derechos es el relativo a la generación de ingresos de la población retornada y/o reubicada, advirtiéndose en este componente la falta de interés de las administraciones locales.

Exceptuando al municipio de Fundación, las demás alcaldías presentan una oferta incipiente sobre la materia. Por ejemplo, el alcalde municipal de El Retén, informó que actualmente gestiona con el Banco Agrario un crédito de “garantías complementarias” por un monto de \$1.500 millones de pesos dirigido a pequeños agricultores, quienes necesitan del mayor apoyo por parte del BAC para que no se les exija certificar su vida crediticia y puedan acceder a los créditos.

El municipio de Fundación tiene un proyecto de asistencia técnica a 1200 campesinos del sector rural, financiado con recursos provenientes del sistema de regalías. Así mismo se perfila la

creación del fondo complementario de garantías por valor de \$ 1.559 millones destinados a créditos, así como el proyecto de producción y comercialización de carneros en convenio con la Gobernación del Magdalena y la alcaldía de Sabanas de San Ángel por valor de \$100 millones de pesos, de los cuales la alcaldía aporta \$30 millones de pesos.

Además de los anteriores, se incluye el proyecto de siembra y comercialización de 240 hectáreas de maíz con un costo de \$300 millones y dirigido a productores afectados por la ola invernal (2010-2011), entre quienes se registran 60 familias desplazadas.

Igualmente, existe un proyecto de creación y capacitación de unidades productivas en convenio con el Sena y la alcaldía municipal de Fundación, para panadería, zapatería, galpones de gallinas ponedoras y modistería. En el mismo sentido, el convenio con la Fundación Bavaria incluye un proyecto de iluminación con plantas solares en el corregimiento de Sacramento, dirigido a población víctima retornada.

Por otro lado, se encuentra pendiente de incluir en el PAT de Fundación el proyecto para el cultivo de café, frente al que existe un compromiso de financiación de \$100 millones de pesos por parte de la alcaldía municipal y 1.000 millones de pesos por parte de la UARIV.

La situación en materia de vivienda resulta ser preocupante, dada la baja cobertura de los programas y proyectos y de la falta de claridad de las administraciones sobre los beneficiarios, exceptuando nuevamente al municipio de Fundación, el cual presenta importantes avances sobre la materia. Ningún otro municipio de los priorizados por la CSML puede presentar resultados contundentes en esta materia; las dificultades que se observan para hacer efectiva la política pública en vivienda se incrementan, a causa de la falta de capacidad financiera de los contratistas y la invasión masiva de terrenos que serán objeto del desarrollo urbanístico.

Por ejemplo, en el municipio de Aracataca, la Secretaría de Planeación del municipio anota que los últimos proyectos de vivienda de los que tiene conocimiento corresponden a 56 subsidios otorgados en el año 2006 y entregados efectivamente en 2011 y añaden que se encuentran por construir 39 viviendas; además, se reporta desconocimiento de la información acerca de los beneficiarios de los proyectos agenciados por el Gobierno Nacional.

En el municipio de Fundación existen 880 familias desplazadas que ya cuentan con cartas de asignación; el municipio ha donado el lote y el Gobierno Nacional ha financiado la construcción. Actualmente se encuentran adelantando la parte urbanística y posteriormente se procederá a la construcción, la cual tiene como fecha programada de entrega diciembre de 2015.

Respecto al proyecto de vivienda Nueva Luz, del municipio de Fundación, se informó que en el año 2012 se asignaron 218 viviendas por parte del Ministerio de Vivienda, dirigidas a población en condición de desplazamiento; se han entregado 55 soluciones de vivienda y la meta para el cuatrienio es la entrega de las 163 viviendas restantes.

El programa del Ministerio de Vivienda de 100.000 casas gratis pretende construir 950 viviendas subsidiadas en un 100% para las familias más pobres, con los proyectos denominados Shaddai

(600 soluciones) y los Rosales (350 soluciones) de las cuales el 50% serán destinadas a la población víctima y las restantes a beneficiarios de la Red Unidos y del programa Damnificados de Ola Invernal.

Finalmente, en materia de presupuesto, la CSML, evalúa el índice de presión frente a la proporción del gasto total dedicado a la población víctima³⁹⁴:

Tabla II.2 -3 Índice de Presión Vs. Gasto en Atención a Víctimas

Codigo Municipio	Nombre Municipio	Indice de Presión	GastoVictimas/ GastoTotal
47053	ARACATACA	20.2	0.03
47258	EL PIÑON	11.3	0.23
47268	EL RETÉN	15.0	
47288	FUNDACIÓN	47.6	0.00
47551	PIVIJAY	27.2	7.35

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El índice de presión de los cinco municipios visitados por la CSML en el departamento del Magdalena (tabla II.2 -3) muestra que Fundación es la población más afectada por hechos victimizantes. En conjunto, el 29.5% de la población de los cinco municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es 29.5%). Fundación es el municipio con mayor población (34,2% del total de los cinco municipios), pero es también el municipio con mayor población afectada (55.2%), como se muestra en la tabla II.2 -4, lo cual explica el elevado índice de presión, frente a los otros cuatro municipios. Aracataca, tiene el 23% de la población y cerca del 16% de la afectación en la región visitada; por tanto su índice de presión, que es elevado, está por debajo de Pivijay; este municipio que tiene el 20.5% de la población total, registra el 19% de afectación, por lo que posee el segundo índice de presión en la región.

³⁹⁴Las fuentes que utilizó la Contraloría para aportar esta información, son las siguientes: i) Los datos de población víctima, corresponden al RUV a 31 de diciembre de 2013; ii) Los datos de Población total, corresponden a proyecciones del DANE con base en el censo de 2005; es decir son los datos oficiales; iii) Los datos de gasto dedicado a las víctimas, corresponden a lo informado por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML; iv) Los datos de presupuesto total son tomados de la información que le suministran los municipios a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas, para la certificación Ley 617. Una revisión de esta base indicó que es información confiable y consistente con lo informado por el DNP; y v) Los datos de presupuesto están en miles de pesos.

Tabla II.2 -4: Población afectada por hecho victimizante

Código Municipio	Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Delitos contra libertad e integridad	Otros Hechos V.
47053	ARACATACA	7,719	28	8	6	50
47258	EL PIÑON	1,844	11	3	1	30
47268	EL RETÉN	3,043	2	3	3	19
47288	FUNDACIÓN	27,121	1	21	4	109
47551	PIVIJAY	9,193	9	5	10	120

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013.

Solo tres municipios reportaron al DNP información sobre gasto orientado a la población víctima. No obstante, se observa que este monto es muy bajo frente a la dimensión que refleja el índice de presión. Se destaca que Pivijay dedica la mayor proporción de su gasto total a la población víctima entre los cinco municipios, lo que es coherente con el nivel del índice de presión. Aunque Fundación reporta recursos para atender a la población víctima, éstos resultan ínfimos frente a su índice de presión (tabla II.2 -3).

Como lo evidencia la tabla II.2 -4y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de otros hechos que, aparte de diez casos de delitos contra la libertad y la integridad sexual, no están definidos en el RUV.

De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 1995 y 2006. En Fundación se registró el más alto número de desplazamientos en 2001 (9.436) y se constituyó en el año y sitio más crítico en la región. En Pivijay se habían registrado 3.391 desplazamientos en 1999. Luego de esos hechos, la afectación descendió pero se mantuvo por encima de 1.000 casos hasta 2008.

Se observa que entre 1996 y 2002, la población se movilizó en los años subsiguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con el RUV, en 1996, el 80% de la población afectada se movilizó; es decir, para este porcentaje coincide el año del siniestro con el año de llegada; el 20% restante registra un año de llegada posterior a 1996, año en el que se declara haber ocurrido el siniestro. Se observa una tendencia creciente en este comportamiento, durante los años siguientes, hasta 2000 cuando el 69% de la población se movilizó en el mismo año en que ocurrió el hecho victimizante. En adelante, la tendencia descendió. Como se observó en las regiones anteriores, puede ocurrir que la brecha del número de desplazamientos entre la fecha de llegada y la del “siniestro” esté asociada a la decisión de la población de acceder al derecho de declarar el hecho victimizante y hacer uso de las ayudas legales que les proporciona el Estado. No obstante, dado que se presenta con mayor énfasis hacia finales de la década del 90 puede también asociarse a la dinámica del conflicto en la que luego de presentarse un hecho, la población se ve presionada hasta que toma la decisión de movilizarse,

o se ha movilizado previamente a otros sitios diferentes al que registra como sitio de llegada. En todo caso, este hecho da cuenta de que los hechos victimizantes provocan una afectación que vulnera la vida de las comunidades por varios años.

Tabla II.2 -5: Gasto local destinado a atención y reparación a las víctimas

Código Mpio	Municipio	Total	Prevención	Atención Humanit	Educación	Salud	Vivienda	Otros Componentes
47053	ARACATACA	5,950	-	5,950	-	-	-	-
47258	EL PIÑÓN	54,286	-	-	-	-	-	54,286
47268	EL RETÉN	-	-	-	-	-	-	-
47288	FUNDACIÓN	-	-	-	-	-	-	-
47551	PIVIJAY	2,641,038	61,354	-	83,860	2,213,681	256,643	25,500

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

En la tabla II.2 -5 se observa que los municipios dedican pocos recursos a la atención de la población víctima. Solo Pivijay reporta recursos en varios componentes de la Ley y un monto relativamente importante en salud; Aracataca reportó una muy pequeña cifra en atención humanitaria. Así se requiere un mayor esfuerzo local, para atender a la población víctima, que es un parte importante del total de población como lo señala el índice de presión.

2.3 Los compromisos propiciados por la Comisión de Seguimiento para que sean cumplidos

Como se informó anteriormente la CSML se trasladó al municipio de Aracataca en el departamento del Magdalena, y se realizó una sesión formal con las mesas de participación de víctimas y la institucionalidad que en el nivel territorial y nacional tiene presencia en cinco municipios del departamento: Fundación, Pivijay, El Retén, El Piñón y Aracataca, teniendo en cuenta el mayor impacto que han sufrido por el conflicto armado interno.

En dicha sesión que se llevó a cabo del 17 al 19 de marzo de 2014, se lograron importantes acuerdos entre la institucionalidad y las víctimas, y de dichos acuerdos se suscribieron por parte de los funcionarios públicos compromisos para el desarrollo de política pública para la población víctima de dichas localidades.

Resulta importante resaltar que estos compromisos atraviesan los cuatro ejes o etapas de seguimiento a la política pública, tanto en el diseño como en la implementación, ejecución y cumplimiento.

La CSML constató que la principal preocupación de las víctimas es la relativa al componente de vivienda, logrando que la Gobernación se comprometiera a realizar la convocatoria para adelantar una mesa de vivienda, con la participación de los alcaldes, Fonvivienda, Contraloría y Banco Agrario, a fin de hallar soluciones a los problemas de vivienda en los cinco (5) municipios focalizados por la CSML.

De igual manera, en materia de educación, la Gobernación asumió la reubicación interna de docentes, a fin de poder garantizar maestros en todas las escuelas del municipio y áreas de formación, definiendo cargas académicas, priorizando las áreas de agropecuaria, informática y matemáticas, con mayor atención en los grados de primaria básica. En el mismo sentido se acordó una mesa con el Ministerio de Educación para concertar y coordinar las soluciones a la problemática docente.

Adicionalmente, el SENA asumió la presentación de la oferta institucional ante los enlaces, municipales y departamental, y en la mesa de participación departamental y municipales de víctimas de los cinco (5) municipios priorizados; igualmente se comprometió a concertar una reunión para articular su oferta con la del DPS, definiendo un plan de acción.

El DPS se comprometió a la ejecución del programa de empleo temporal para 90 familias víctimas; acompañamiento en programas de formación para el empleo; ejecución del programa de capitalización micro empresarial. Así mismo, socializará con la mesa de participación de víctimas los programas que brinda la entidad para la población víctima.

Por su parte, el Ministerio del Interior liderará los procesos de concertación con el departamento y las alcaldías para la capacitación en los planes de prevención del municipio.

La Presidencia de la República asumió la realización de un taller en derechos humanos con las alcaldías municipales y la gobernación.

La Gobernación asumió la gestión de jornadas de formalización de servicio militar para víctimas; abrir convocatorias para proyectos de generación de ingresos y caracterización de población afro en el departamento. En el mismo sentido se comprometió a hacer las asignaciones correspondientes para poder aumentar en un 20% el presupuesto del PAT de víctimas.

El INCODER asumió la revisión de 735 procesos de restitución para revisar en el departamento, así como la verificación de 78 solicitudes de madres cabeza de familia. Igualmente se acordó proponer convenios para legalizar la ocupación de predios baldíos.

La Unidad de Restitución de Tierras territorial asumió realizar una jornada de atención a las víctimas en El Retén, así como la atención y apoyo en restitución de predios de Macaraquilla y Tranquilandia de poseedores de buena fe.

La UNP asumió la protección de ocho campesinos líderes de víctimas oriundos de La Conquista en el municipio de Pueblo Viejo.

En lo que respecta a los compromisos adquiridos respecto de cada uno de los municipios, se tiene que en el municipio de El Retén se lograron suscribir doce (12) compromisos, de los cuales dos (2) fueron asumidos por la UARIV, debiendo esta apoyar la gestión para la terminación del proyecto ubicado en el polideportivo, el cual requiere la firma de un convenio interadministrativo. Así mismo, la UARIV territorial asumió gestionar los recursos de cofinanciación para dicho proyecto.

Por su parte, la alcaldía municipal aludida asumió siete (7) compromisos de los que cabe resaltar disponer de un espacio para la atención a las víctimas; gestionar ante el Fondo de Adaptación para ampliación de cupos para viabilizar los proyectos de vivienda; adicionalmente, garantizar la socialización y participación de los planes y proyectos con la mesa de participación de víctimas del municipio.

En el municipio de Aracataca se lograron suscribir catorce (14) compromisos, en donde la alcaldía municipal asumió el mejoramiento de la asignación presupuestal para la política pública de víctimas con un incremento de diez (10) millones adicionales a los veinte (20) programados; así mismo, el municipio se comprometió en la gestión para hacer viable el proyecto de la vereda Bocatoma, en el cual se busca la cofinanciación con Ecopetrol; igualmente se comprometió a desarrollar un proyecto con enfoque diferencial étnico afro para el cual se adelantará una reunión con el representante de las víctimas a fin de concertar el avance de proyectos productivos.

Por su parte el DPS gestionará la firma del convenio entre DPS y Ecopetrol para la ejecución del proyecto de acueducto y alcantarillado (junio - julio 2014). Además, se deberá informar el estado de las valoraciones pendientes y el sentido de las resoluciones de declaración de víctima.

La UARIV territorial asumió el compromiso de desplazarse al municipio de Aracataca con el fin de entrevistarse con la mesa de participación de víctimas, a fin de aclarar los listados de víctimas inscritos en el RUV.

Para el municipio de Fundación se lograron acordar doce (12) de compromisos, en los cuales la Alcaldía municipal asumió nueve (9) compromisos, de los que cabe resaltar la asignación presupuestal de 50.000.000 millones de pesos para ampliar la sede del punto de atención a las víctimas; igualmente asumió la entrega de resoluciones de urbanización de la nueva luz sobre las soluciones de vivienda terminadas; iniciación de construcción del proyecto de vivienda Villa Gladys (880 viviendas). También se comprometió en el estudio de la reubicación de habitantes de Villa Fanny en un proyecto de vivienda de 200 nuevas casas, por afectación de ola invernal a población víctima, así como mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias; se asumió presentar soluciones a la problemática del proyecto de energía eléctrica en la vereda Santa Clara; igualmente frente a las denuncias de tramitadores, y sobre el fortalecimiento de la seguridad de las víctimas y la confidencialidad de la información, se planea llevar a cabo una reunión entre la alcaldía, la Defensoría del Pueblo y la mesa municipal.

En el mismo sentido, la alcaldía sumió una ejecución presupuestal para proyectos de la población víctima para el año 2014 por 308.000.000 que incluirán tres parques, dos aulas de clases, un comedor comunitario y dos proyectos productivos, con alivio tributario para la restitución de tierras.

Por parte del Ministerio de Vivienda, se asumieron varios compromisos, en los que se responsabilizó de socializar la información de la que disponen sobre las familias que tienen

subsidios y la forma en que podrán acceder a la vivienda; de la misma manera se planea como estrategia de manejo de la información, crear listas de las personas beneficiarias de los subsidios, por parte de la alcaldía y la mesa de víctimas, y las del ministerio.

En el municipio de Pivijay se lograron doce (12) acuerdos, de los que se destacan: 10 asumidos por la alcaldía municipal, en los que se comprometió a la ejecución presupuestal de 9.000 millones para vías terciarias de acceso de población víctima, así como el mejoramiento en el sistema de electrificación de las veredas; Se asumió la asignación presupuestal de 216 millones para el PAT municipal destinado a las víctimas, los cuales se ejecutarán en brigadas, adecuación de las instalaciones de atención, unidades sanitarias, participación, formulación de proyectos de generación de ingresos y mejoramiento rural.

En el municipio El Piñón se llegó a 20 compromisos, de los cuales 11 (50.5%) fueron asumidos por la alcaldía municipal y el resto por las entidades del orden nacional y departamental; Cinco (5) fueron asumidos por la UARIV; uno (1) por el Ministerio de Vivienda; uno (1) por DNP, uno (1) por gobernación; uno (1) por contraloría.

La UARIV asumió la concreción del plan de retorno del Playón de Orozco (Diciembre de 2014); Se comprometió en asistencia sicosocial a las víctimas, que tendrá una reunión previa con la mesa de participación de víctimas, y realizará asistencia técnica sobre los planes de acción de la mesa; igualmente se realizarán jornadas de apoyo al enlace municipal para la solicitud de ayudas humanitarias; se ajustará el proyecto del centro de salud con aplicación de las normas de sismo resistencia; se socializará el PAPSIVI en coordinación con el Ministerio de Salud.

Por parte de los once (11) compromisos asumidos por la alcaldía cabe resaltar la intervención de los centros de salud de Tiogollo para el mejoramiento de su planta física y dotación, cofinanciado con ISA; en cofinanciación con la UARIV se deberá terminar el centro de atención de salud del Playón Orozco; Se entregarán 31 soluciones de vivienda en el corregimiento de Carreto, 45 en el Playón Orozco, y se procederá a solicitar la intervención judicial de los proyectos Veranillo, San Basilio y Canta Gallar; Con recursos del Fondo Nacional de Regalías se entregarán 11 viviendas para el corregimiento de Campo Alegre, 16 en canta Gallar y Los Patos.

Es importante resaltar que la destinación presupuestal para el 2014 es de 12.275 con recursos de regalías y del presupuesto municipal; igualmente se generará un espacio para atención a las víctimas; se solucionará la problemática eléctrica del colegio Tiogollo; En cuanto al enfoque diferencial etario, el 9 de abril se entregaron uniformes y kits escolares para los niños víctimas del conflicto.

Es importante resaltar que el DNP, se responsabilizó de revisar el caso particular del proyecto de vivienda playón Orozco.

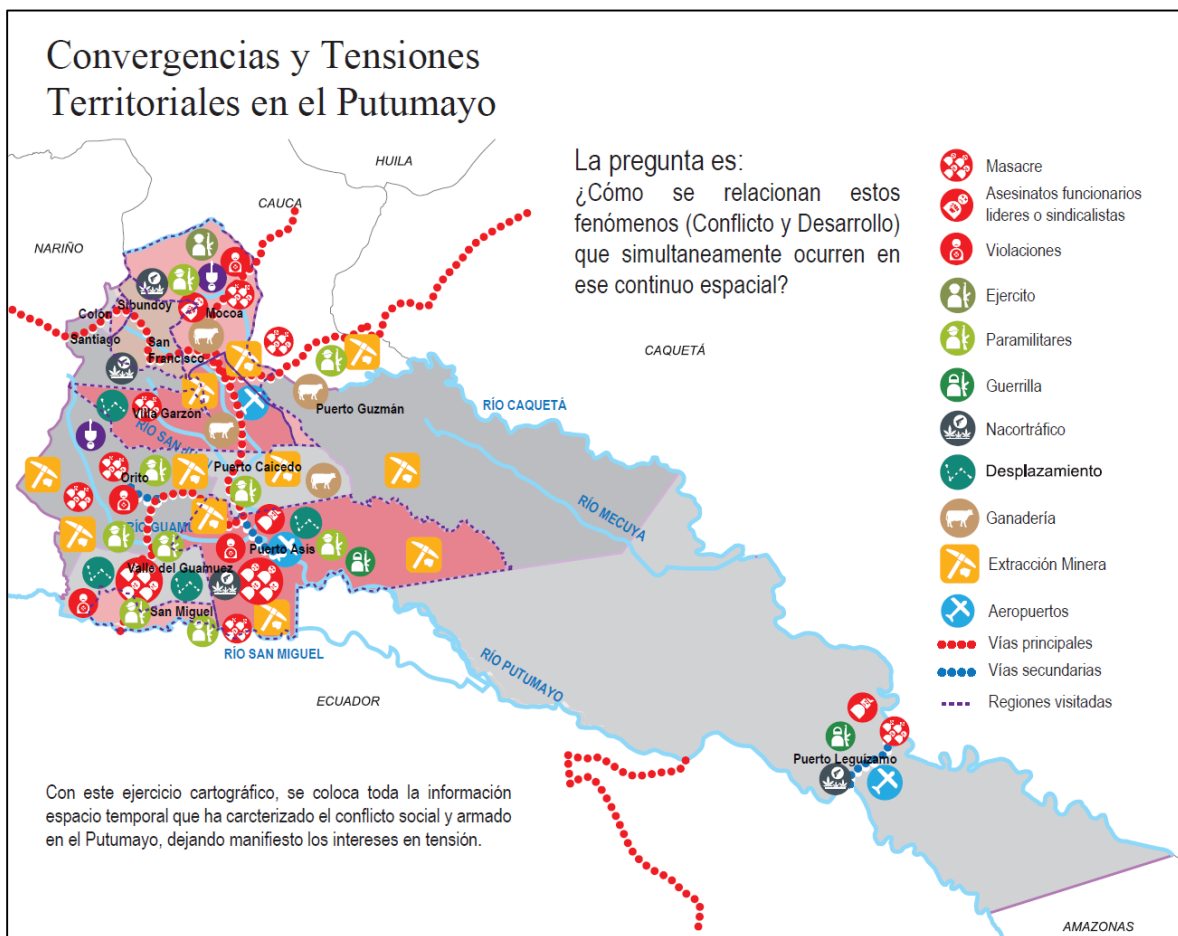
Por otra parte, a la fecha tan solo se ha logrado verificar el incumplimiento del compromiso asumido por el alcalde municipal Sr. TUFIK HATUM en la gestión y presentación de

documentos para el proyecto de la vereda de la Bocatoma, el cual requería el cumplimiento de los documentos requeridos por la Fundación de Ecopetrol para el desarrollo del Magdalena Medio FUNDESMAG para poder hacer viable la financiación. Este incumplimiento se verificó a través del oficio No. 10001602ISM-269 de la Profesional de gestión Social, en el cual se informa que *“no se logró completar la totalidad de los documentos y el día 13 de mayo de 2014 se da por finalizado el convenio marco DHS146-09, sin dar posibilidad a la ejecución de este proyecto.”*

Este informe denota no solo el incumplimiento en el compromiso por parte del alcalde municipal, sino su falta de interés y voluntad política en la búsqueda de cofinanciación de proyectos para beneficios de las víctimas de la localidad.

3. Putumayo

3.1. Contexto



Dentro de la Amazonía occidental se encuentra ubicado el departamento del Putumayo, el cual ha sido caracterizado y entendido por su gran diversidad, a la luz de tres grandes subregiones: el Alto, el Medio y el Bajo Putumayo.

El Alto Putumayo, Valle de Sibundoy o zona andina del Putumayo, está conformado por el área montañosa que abarca los municipios de Sibundoy, Colón, San Francisco y Santiago, ubicados en el borde de la carretera que une a Pasto con Mocoa. El Medio Putumayo o piedemonte amazónico comprende el área de los municipios de Mocoa, Villa Garzón y Puerto Guzmán ubicados en la cuenca del río Caquetá, subregión que gira en torno a Mocoa debido a la presencia que allí tiene el Estado por medio de las diferentes instituciones. Finalmente, el Bajo Putumayo o llanura amazónica, la subregión más extensa y donde más consecuencias ha tenido el conflicto armado de las tres, se ubica en la zona de llanura conformada por el área que delimita los municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Orito, Valle del Guamuez, San

Miguel y Puerto Leguízamo. Esta subregión se dinamiza en torno a Puerto Asís ya que producto de las plantaciones de coca y la proliferación de las explotaciones petroleras en este municipio, ha tenido lugar una fuerte dinámica del mercado que entra a disputarse la relevancia de Mocoa en el departamento (CMH, 2012).

Esta gran región del territorio nacional es geoestratégica debido a su gran biodiversidad por su pertenencia a la Amazonía y a su gran riqueza multicultural. Adicionalmente es una área de gran importancia ambiental por sus recursos boscosos; allí se encuentra el Parque Natural La Paya, el cual cuenta con 1.013.68 acres de humedales, bosques tropicales y varias áreas de manejo especial como el páramo Quilinsayaco, la Serranía Los Churumbelos y los nacimientos de los ríos Caquetá y Putumayo en el nudo de Los Pastos (Macizo colombiano).

Putumayo cuenta con una población conformada por mestizos, indígenas y afrodescendientes. En el departamento del Putumayo habitan tres pueblos indígenas tradicionales; Cofán, Kamentsá y Siona y otros once que han llegado allí producto de las migraciones por empleo y diversos conflictos: Awá, Coreguaje, Embera Katío, Embera Chamí, Murui, Inga, Nasa, Uitoto, Pastos, Kichwas, Yanacona y el pueblo Bora (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Esta gran diversidad cultural de la región llama la atención sobre la necesidad de pensar en el Putumayo de manera general, como un territorio complejo, cuya administración política está en el deber de considerar para los propósitos de su ordenamiento y atención a los ciudadanos, una multiplicidad de formas de ver y entender el mundo que embarga una gran tarea en el propósito del gobierno y la acción estatal para sus propios habitantes.

Como se planteó para la gran región de la Amazonía occidental, es preciso señalar que la región ha sido configurada a la luz de una economía de enclave, de migración y de conflicto en donde ha cobrado una relevancia determinante en el tiempo reciente, el cultivo de coca, cuya extensión, principalmente en la subregión del Bajo Putumayo, ha provocado una fuerte dinamización ilegal de la economía en la región y una permanente disputa territorial por parte de diferentes actores armados.

Para la década de los noventa, la coca se había convertido en una opción productiva eficiente para campesinos de varias zonas del país, en especial del suroccidente colombiano, en donde las deficiencias en infraestructura y el poco respaldo estatal a la producción agraria, llevaron a que gran cantidad de trabajadores del campo incursionaran en el cultivo de coca como una alternativa segura de subsistencia. Sin embargo, el aumento de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito como la única política del gobierno para enfrentar el narcotráfico en ese momento, llevaron a los campesinos de la región a realizar desde el año 1994 varias marchas cocaleras en donde se demandaba una solución efectiva del Estado al hecho de que los campesinos hayan optado por recurrir al cultivo de coca ante la insostenibilidad de su trabajo tradicional en agricultura.

El Movimiento Cívico Regional del Putumayo que surge en 1994 es un importante protagonista de las marchas cocaleras que tuvieron lugar entre julio y septiembre de 1996 y que hasta el día

de hoy constituyen un hito importante de la movilización social en la Amazonía occidental. En 1996, producto de la movilización social y de las reclamaciones campesinas por una política integral del campo más allá de la sustitución de los cultivos de uso ilícito, llevaron a constituir el Movimiento Cívico para el Desarrollo Integral del Putumayo como una expresión social que buscaba un reconocimiento estatal a una población que se había considerado históricamente a abandonada por el Estado (Ramírez, 2001).

Esta gran movilización social da cuenta de lo definitivo que ha sido para esta región, la coca como una opción productiva y la magnitud de los conflictos que su producción generan, asociados a su control por parte de diversos actores armados, así como de los errores de la política estatal para dar una atención más efectiva a tan complejo problema.

En la actualidad, si bien ha sido evidente una significativa reducción de los cultivos de coca en el departamento del Putumayo, a 2012 la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) identifica a dos de los municipios del Putumayo dentro de los diez que más área sembrada de coca poseen.

Vale la pena destacar, que aunado a este gran hito de movilización, durante el año 2013 se presentaron diversas expresiones de protesta de los pobladores rurales del departamento del Putumayo que derivaron en una de las movilizaciones sociales más destacadas del país y en el departamento en las últimas décadas, como lo fue el Paro Nacional Agrario. Este paro tuvo lugar por más de un mes y medio entre agosto y septiembre, en el cual se destacó una participación de la población del departamento junto con otros pobladores rurales del suroccidente colombiano y derivó en la firma de una de las actas de acuerdo que logró el gobierno con los campesinos en el marco de dicho paro (Acta de Popayán del 8 de septiembre de 2013).

Por otro lado, en cuanto a los proyectos de desarrollo en la región, la riqueza natural de la Amazonía Occidental así como su porción de frontera, la han convertido en una región estratégica para el desarrollo de una multiplicidad de proyectos viales, infraestructurales, extractivos que han convertido a esta región como una zona de importancia geopolítica en los años recientes.

En este sentido, se destaca la construcción de la Variante San Francisco- Mocoa en el Valle de Sibundoy, uno de los proyectos enmarcados en la ejecución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), proyecto que se ubica en zona de reserva forestal de la Amazonía y que busca la conexión transversal del sur del país desde Belem do Pará (Brasil) hasta el Puerto de Tumaco en el propósito de conexión vial del subcontinente propuesta por ese proyecto de integración. Esta carretera afecta los territorios de las comunidades indígenas Camentsá e Inga y una región estratégica para la producción de agua.

Por otra parte, este corredor incluye un trayecto de modo fluvial por el río Putumayo desde Puerto Asís hasta su desembocadura en San Antonio de Ica (Brasil) lo cual implica el diseño de proyectos para mejorar la navegabilidad del Río Putumayo que incluye obras hidráulicas en

el cauce y las orillas. Con ello se busca la obtención de mejores ganancias económicas que obedecen a la posibilidad de disponer de la navegabilidad del río durante todo el año y contar con sistemas alternativos de transporte desde el momento del desembarque hasta el lugar de almacenamiento, también posibilitará la navegación de embarcaciones más grandes. (INVIAS, s.f.).

Otro proyecto que también se enmarca en la IIRSA es la Carretera Marginal de la Selva, de la cual se han construido algunos tramos y que busca conectar a Villa Garzón (Putumayo)- Mina Blanca (Caquetá) y la Troncal del Llano que conecta a La Uribe (Meta) con Arauca. Este ha sido catalogado como un Corredor de Competitividad al buscar conexión entre el sur del país y los llanos orientales y se prevé que sea un corredor estratégico para la conexión entre Ecuador y Venezuela (INVIAS, s.f.).

También se destaca la construcción de la Zona Franca Permanente Especial para el Putumayo ubicada sobre el río Putumayo en el municipio de Puerto Asís acorde con la orden dada en este sentido por el Decreto 2129 de 2011 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca.

Así mismo, desde mayo de 2012 funciona el Centro Binacional de Atención en la Frontera (CBAF) en el municipio de San Miguel, con el propósito de lograr mayores controles fronterizos y hacer más eficiente el flujo de personas, vehículos, mercancías (Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica, 2012).

En cuanto a la explotación de hidrocarburos, vale la pena destacar que 35 bloques de exploración y producción (12.300 Km² de los 25.000 Km² que comprenden el departamento de Putumayo) están concentrados dentro y alrededor del departamento de Putumayo. Si bien el pico de explotación petrolera tuvo lugar hace varios años, en esta región aún queda suficiente petróleo por identificar para la explotación (Finner, Keane, Jenkins, Pimm & Ross, 2008).

3.2 La Ley 1448 en el Putumayo

La implementación de la Ley 1448 en la región del Putumayo se ha encontrado con un contexto geográfico particular, luego de las transformaciones que dejó el conflicto armado y las afectaciones que aún siguen presentes frente a los intereses de los grupos armados. De igual forma, con la manera particular en que las víctimas han logrado acceder a los procesos de reparación y restitución previstos en la ley a partir de los desarrollos construidos en el nivel territorial.

En relación con el número de víctimas individuales incluidas en el registro único de víctimas (RUV), en respuesta de la UARIV sobre el número de declaraciones (FUD) recibidas vs. Número de declaraciones valoradas³⁹⁵, esta entidad informó de la implementación de procesos

³⁹⁵Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal y que, a la fecha de emitida la respuesta, el atraso en el término de valoración se encontraba superado en más del 80%. La tabla II.3 -1 presenta en detalle la información reportada por la UARIV, en relación con los cinco municipios priorizados por la CSML.

Tabla II.3 -1: Análisis de Valoración, Registro y Notificación

Municipios	No. Declaraciones Recibidas	Valoradas	% Sin Valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones Notificadas	% Declaración sin Notificación	No. Personas Incluidas
MOCOA	1955	1708	13	346	80	1149	33	4828
PUERTO ASIS	1759	1537	13	329	79	1152	25	4522
SAN MIGUEL	850	766	10	107	86	512	33	1926
SIBUNDOY	472	403	15	70	83	224	44	1243
VILLA GARZON	412	366	11	73	80	235	36	1009

Fuente: Procuraduría delegada para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados, con base en la respuesta de la UARIV al requerimiento escrito de la CSML (mayo, 2014)

Del análisis de la CSML se tiene que de los municipios informados pertenecientes al departamento del Putumayo – Mocoa, Puerto Asís, San Miguel, Sibundoy y Villa Garzón -, el porcentaje de declaraciones **no valoradas** en los términos establecidos en la ley está dado entre el 79 y el 86%, el porcentaje más bajo corresponde a Puerto Asís y el más alto a San Miguel.³⁹⁶

Lo anterior permite concluir en esta muestra que aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones FUD de las víctimas, tal como lo determina la normatividad.³⁹⁷

Similar situación se sigue produciendo en relación con el proceso de notificación.³⁹⁸ La UARIV informa que inmediatamente se produce la decisión derivada de la valoración de la declaración de víctimas, inclusión o no inclusión en el registro único de víctimas, se emite el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, respecto a la información entregada sobre la

³⁹⁶ Ver tabla II.3 -1 Análisis Valoración, Registro y Notificación, elaborada por la Procuraduría General de la Nación. Construida a partir de respuesta de UARIV con radicado No. 2014720576931/20147205769311 con fecha 05/04/2014 a oficio de CSML DOAV 435-0342

³⁹⁷ Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

³⁹⁸ Artículo 20 del Decreto 4800 de 2011. “**Publicidad del proceso.** La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”

notificación de dichos actos administrativos, la CSML encontró que en los municipios evaluados pertenecientes al departamento del Putumayo, el rango de decisiones administrativas de valoración **no notificadas**, se encuentra entre el 25 al 44 %.

Con respecto a los sujetos colectivos víctimas, el departamento de Putumayo tiene un número considerable de procesos de reparación colectiva. Para los municipios objeto de seguimiento por parte de la CSML, la UARIV reportó los procesos “cabecera municipal” del municipio Puerto Caicedo y Villagarzón; “Siona Buenavista, Siona Vegas de Santa Ana Kofan Tssenene La Paila Awa La Cabaña” municipio de Puerto Asís; “La Dorada” cabecera municipal de San Miguel; y “comunidad Afro Puerto Colón” del municipio San Miguel.

En cuanto al proceso “cabecera municipal” del municipio Puerto Caicedo y Villagarzón, se inició la etapa de identificación, acercamiento institucional y comunitario en el 2013, con socialización de aspectos generales de la Ley 1448 del 2011, rutas de asistencia, atención, reparación integral, retornos y reubicaciones. Se tiene previsto la determinación del universo del sujeto de reparación colectiva -SRC (Puerto Caicedo) y firma del acta de voluntariedad en abril, así como la declaración y diligenciamiento del FUD en mayo. La alcaldía de Villagarzón mediante la Secretaria de Gobierno, expresó su preocupación por la carencia de recursos financieros para la implementación del Plan, por cuanto estos no fueron asignados dentro del PAT. Su compromiso es de acompañamiento del proceso, ayuda en la convocatoria y facilitar el espacio para las reuniones.

En relación con el proceso “Siona Buenavista, Siona Vegas de Santa Ana Kofan Tssenene La Paila Awa La Cabaña” municipio de Puerto Asís, inicialmente se identificó como SRC la cabecera municipal. En vista de las afectaciones a pueblos indígenas y la alta vulnerabilidad de estos por causa del conflicto armado, se acordó presentar la propuesta de reparación colectiva con estas comunidades. Se han realizado acercamientos y jornadas informativas generales con Awa La Cabaña, en coordinación con el Proyecto ISEP y Pastoral Social. Se establecieron contactos y encuentros con autoridades el 15 de mayo; también se socializó la ruta de reparación con enfoque étnico y generalidades del Decreto 4633 en el marco del Subcomité de Reparación Integral en 2012 y del CTJT municipal en el presente año. En respuesta remitida en el mes de febrero de 2014, la UARIV informó que en mayo se terminaría con la firma del acta de voluntariedad, así como la declaración y diligenciamiento del FUD.

El proceso “La Dorada” cabecera municipal de San Miguel, inició en marzo de 2013 con la realización de jornadas formativas e informativas sobre generalidades de la Ley de Víctimas, competencias de la UARIV, rutas de asistencia, atención, retornos y reubicaciones, reparación integral y ruta de reparación colectiva. En septiembre de 2013 se suscribió el acta de voluntariedad donde la comunidad expresó su deseo de participar en el proceso. Se conformó el comité de impulso e inició la fase de alistamiento con espacios de formación comunitaria, advirtiendo la misma UARIV que se han visto afectados por factores de orden público que alteran la tranquilidad de los integrantes. Las actividades se retomaron el 17 de marzo de 2014. Desde el mes de abril de 2014 se socializará la estrategia Entrelazando para la reconstrucción

del tejido social. La UARIV informó que mediante Resolución 2013-314116 del 11 de marzo de 2014, este sujeto colectivo fue incluido en el RUV.

Por último, para el proceso “comunidad Afro Puerto Colón” del municipio San Miguel, en marzo del 2014 se realizaron contactos para indagar y determinar la condición del sujeto colectivo y se trabaja para conformar el “grupo de apoyo”.

La presencia de víctimas individuales y colectivas en el departamento de Putumayo se mezcla con la presencia de grupos armados al margen de la ley –mayoritariamente de la guerrilla de las FARC-, haciendo del Putumayo una región con nuevas victimizaciones diarias. La persistencia del conflicto no solo genera nuevas victimizaciones, sino que también afecta la materialización de algunas medidas de la ley.³⁹⁹

El monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha mostrado una mayor vulnerabilidad en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, San Miguel y Valle del Guamuez, siendo este último donde se han micro focalizado predios en el marco del proceso de restitución de tierras.

La presencia de minas antipersona (MAP) y munición sin explotar (MUSE) constituye la amenaza más alta para la población víctima que pretende retornar a sus predios, y para funcionarios del proceso de restitución de tierras.

En los municipios de Puerto Asís y Puerto Leguízamo se teme la llegada de grupos pos desmovilización de las AUC que incrementen la conflictividad sobre la tierra o manifiesten intención de modificar o controlar los usos del suelo. El desplazamiento forzado continúa siendo una afectación humanitaria frecuente en estos municipios, por lo cual se temen nuevos hechos de despojo de tierras de población desplazada y posibles presiones a la venta.

En San Miguel y Valle del Guamuez se han presentado amenazas que derivan del alto control social por parte de la guerrilla de las FARC en zona rural. La prohibición de participación en programas gubernamentales y los “manuales de conducta” de esta guerrilla ponen en un alto riesgo a la población que se reconoce como víctima de la violencia o participa en espacios decretados por la Ley 1448 o sus decretos reglamentarios. La existencia de “oficinas de cobro” en estos municipios puede significar una oferta violenta para beneficiarios del despojo o para opositores interesados en utilizar la violencia como forma de mediar los conflictos por la propiedad o el uso de la tierra.⁴⁰⁰

³⁹⁹Por ejemplo, el municipio de Villagarzón firmó un convenio con el Banco Agrario y Confaputumayo para la construcción de 60 viviendas en el municipio. El papel del municipio en este convenio es garantizar el saneamiento básico para las viviendas. Sin embargo, la construcción de dichas viviendas no se ha logrado porque no se cuenta con el parte de seguridad por parte de la Fuerza Pública.

⁴⁰⁰El Incoder entregó a la CSML una tabla que contine el comparativo de número y porcentaje mes a mes desde mayo de 2013 a enero de 2014 de órdenes de adjudicación provenientes de juzgados de restitución de tierras, número de órdenes cumplidas en el departamento del Putumayo y solicitudes de protección de predios vía RUPTA. Las cifras demuestran que se trata, sin duda, de una problemática importante en el departamento del Putumayo: 70 solicitudes de protección vía RUPTA para todo el departamento y 12 resoluciones de adjudicación por parte del Incoder.

Los cultivos de uso ilícito son también un factor que incrementa la vulnerabilidad tanto de la población reclamante como de la población colona, o de los segundos ocupantes, por la existencia de una mediación armada ilegal permanente. La tabla II.3 -2 registra los factores de amenaza y vulnerabilidad de la región.

Tabla II.3 -2: Principales factores de Amenaza y Vulnerabilidad identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para el departamento del Putumayo 2013 – 2004

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de actores armados ilegales (guerrillas y grupos post desmovilización de las AUC) con necesidad de control de los usos del suelo.	Persistencia de conflictos por la tierra, susceptibles de mediación violenta por parte de actores armados ilegales.
Existencia de manuales de conducta y de prohibición de participación en programas gubernamentales por parte de las FARC	La población no puede reconocerse como víctima de la violencia. Es difícil el acceso a redes de auto protección o protección comunitaria. La población no denuncia la amenaza.
Actores armados interesados en los usos ilícitos del suelo.	Existencia de cultivos de uso ilícito.
Presencia de oficinas de cobro.	Población ocupante en situación de alta vulnerabilidad socio – económica. Alta informalidad en la tenencia de la tierra lo que puede incrementar la conflictividad sobre la misma.
Existencia de MAP y MUSE	Movilidad limitada de la población civil. Dificultad para la implementación de programas rurales de asistencia.

Fuente: Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo, junio de 2014

En ese sentido, la CSML encuentra en el Putumayo un reflejo de la complejidad y la interacción entre una serie de demandas, ausencias y carencias históricas, y nuevas expectativas surgidas luego de la expedición de una norma como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El Putumayo es un departamento con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Persisten los problemas de agua potable y saneamiento básico; el sistema de salud es precario, al punto de que el mismo gobernador relató a la CSML casos de personas que prefieren ir a recibir servicios médicos al Ecuador, pues son atendidas más rápidamente y en mejores

condiciones.⁴⁰¹ En materia de salud se identificó un problema mayor relacionado con el traslado de los pacientes a instituciones de segundo y tercer nivel. De igual manera, el departamento no tiene una sola universidad, aspecto que obliga a los habitantes del departamento a que cursen estudios superiores en el departamento de Nariño, perdiéndose así oportunidades de generación de conocimiento para el Putumayo.

El sistema de infraestructura es igualmente limitado, especialmente con municipios alejados de la capital de departamento, como Puerto Leguízamo y los municipios pertenecientes al Valle del Sibundoy. Estos últimos, a pesar de no estar muy alejados en distancia, son de difícil acceso por carretera, tomándose cerca de siete horas en desplazarse un funcionario desde Mocoa.

La existencia de importantes riquezas y recursos naturales en el departamento –tal como se reseñó anteriormente- no necesariamente ha redundado en bienestar para sus pobladores. La industria petrolera es un claro ejemplo de polarización en esta región. Para algunas víctimas, lo importante es ser tenidos en cuenta como mano de obra de esta industria, de manera que puedan ellas mismas beneficiarse de los recursos que ingresan al departamento. Otras víctimas, sin embargo, expresan su desacuerdo con la presencia de empresas petroleras en la región, pues aducen haber sufrido más perjuicios que beneficios.

Los temas relacionados con la industria petrolera en el Putumayo fueron permanentemente puestos en conocimiento de la CSML por parte de los representantes ante las mesas de víctimas. En principio, los asuntos relacionados con los problemas sociales y ambientales que han traído estas actividades económicas, no se relacionan de manera directa con los contenidos de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, de los relatos de las víctimas, la CSML evidenció que un problema concreto es el área territorial que debe reservarse para proteger los proyectos de exploración y explotación petrolera. Este aspecto puede entrar a reñir con la disponibilidad y la propiedad misma de territorios que pueden ser utilizados por y para las víctimas, por ejemplo, en virtud de procesos de restitución de tierras. Es decir, el caso de la industria petrolera es evidentemente un caso de “empresas y derechos humanos” que la CSML presenta en este informe como una oportunidad para beneficiar a las víctimas, en lugar de identificarlo como una barrera para la implementación de la Ley 1448.

Los problemas aludidos, sin duda, se pueden catalogar como estructurales. Un problema estructural como la imposibilidad de provisión de los servicios básicos que todo Estado social de derecho debe brindar a sus ciudadanos, es causa y consecuencia de la desconexión entre la institucionalidad local y los habitantes de este departamento. Es decir, la CSML evidenció un diálogo escaso y precario entre las organizaciones de víctimas y los funcionarios de las alcaldías, aspecto exacerbado por los problemas de política pública estructurales a este departamento.

⁴⁰¹El gobernador del Putumayo presentó la problemática del departamento ante la CSML, en sesión formal realizada el 9 de abril de 2014, en Mocoa.

La percepción de la institucionalidad frente a las mesas de participación de las víctimas es que no se encuentran organizados, que existen diferencias importantes entre los líderes, y que además no suelen asistir a las reuniones a las cuales son convocados. Sin embargo, la CSML considera que la poca fortaleza de las mesas de participación de las víctimas se debe a otras razones de fondo.

La desconexión entre la población y su institucionalidad en este departamento se vio reflejada en las sesiones formales de la CSML, donde se notó con claridad que ni los alcaldes ni las mismas víctimas que pertenecen a las mesas de participación conocen con suficiencia el contenido de la Ley de Víctimas. Además de este desconocimiento, el nivel del diálogo era limitado. Por ejemplo, el primer día de sesión formal de la CSML con los representantes de las víctimas ante las mesas del nivel municipal y departamental, fue constante la queja relacionada con la falta de apoyo del alcalde al funcionamiento mismo de las mesas y la falta de comunicación del alcalde respectivo sobre programas alusivos a las víctimas. Sin embargo, el segundo día de sesión, cuando las mesas de víctimas tenían al frente al alcalde de su respectivo municipio, se abstendían de plantear esta inquietud y prácticamente no se decidían a debatirlo. La CSML pudo observar que los alcaldes no conocen siquiera a los representantes de las víctimas ante las mesas de participación.

Sin duda, existen razones sólidas para pensar que las víctimas planteen sus inquietudes únicamente ante los organismos de control y eviten replicarlas ante las autoridades locales. En un contexto de conflicto armado donde persisten los hechos victimizantes y las intimidaciones, es claro el temor que tienen muchas víctimas. Pero no descarta esta CSML una explicación adicional: la falta de empoderamiento y apropiación de la Ley por parte de las víctimas, lo cual las presenta ante estos escenarios en una situación desigual y asimétrica.

Esta posición asimétrica se vio reflejada por la CSML en el diagnóstico general acerca de la Ley por parte de las víctimas. Durante la visita formal, se indagó por el estado de cumplimiento de las medidas de atención, asistencia y reparación integral, a lo cual respondieron de manera generalizada que la Ley “iba mal” y que “no había compromiso de los alcaldes”. Sin embargo, llama la atención de la CSML que cuando se quiso concretar en mayor detalle sobre cuáles medidas en particular “iban mal” y por qué, la tendencia generalizada fue aludir únicamente a los programas sociales como Familias en Acción y Unidos⁴⁰², a las ayudas humanitarias y al tema de vivienda. Sin bien la importancia del tema de vivienda y de la entrega de las ayudas humanitarias ha sido reiterada por esta CSML, asimismo quedó claro que medidas como satisfacción, garantía de no repetición, generación de empleo, rehabilitación física y psicosocial, acceso a créditos, alivio de pasivos, entre otras, no son todavía conocidas por las víctimas, así como se suelen mezclar –y confundir- programas sociales con las medidas reparadoras de la Ley 1448.

⁴⁰²Según información remitida por DPS a la CSML, el Programa Familias en su Tierra -FEST no realiza acciones en los municipios de Mocoa, Sibundoy, Puerto Asis y Villagarzón.

Más adelante se presentará la información atinente a los compromisos que propició la CSML con las alcaldías, la Gobernación de Putumayo y el SNARIV, donde se podrá evidenciar que la formulación de los PAT se realizó sin una efectiva participación de los representantes de las víctimas ante las respectivas mesas de participación, de manera que parte de los compromisos suscritos fueron socializar dichos PAT para que fueran revisados y eventualmente modificados por las mismas víctimas.

Durante la sesión formal de la CSML, se hizo evidente el especial interés de los representantes de las víctimas por el tema de vivienda. Los subsidios de vivienda y la restitución de vivienda hacen parte de las medidas contempladas en la Ley 1448 y, de tiempo atrás desde la expedición de la Ley 387 de 1997, ha sido uno de los aspectos más rezagados de la política pública para las víctimas. En las sesiones formales llevadas a cabo en Mocoa, las cinco mesas municipales de participación de víctimas tuvieron reparos frente a los proyectos de vivienda desarrollados por sus respectivas alcaldías: lentitud en la consecución de predios por parte de la alcaldía respectiva; el incumplimiento de requisitos previos como la disponibilidad de agua potable en dichos predios; la poca preparación de la administración para presentarle proyectos al Banco Agrario, lo que deviene en rechazo de las propuestas; y la baja calidad de las viviendas construidas fueron temas presentados como barreras de acceso al goce efectivo de este derecho.⁴⁰³

Si el Putumayo sigue siendo un departamento aislado del resto del país, es natural que el diseño y la implementación de planes y programas que atiendan al mandato de la Ley 1448 de 2011 se estén tomando más tiempo del necesario, especialmente si se compara con otras regiones del país como Antioquia.

En materia de coordinación Nación-territorio, fue constante la queja de los alcaldes de los municipios priorizados por la CSML –Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís y San Miguel–, en materia de formulación y presentación de proyectos de desarrollo local, pues manifestaron que carecen de recursos técnicos y humanos para formular un *buen* proyecto, idóneo y viable para ser aprobado por el Gobierno central. En efecto, fue reiterada la frustración de los alcaldes del Putumayo cuando indicaron que, aún con los problemas para formular buenos proyectos, si los presentaban a tiempo, ya el presupuesto del Gobierno se había destinado previamente para financiar otros proyectos de otras regiones como Antioquia –por ejemplo–.⁴⁰⁴

Ante estas inconformidades, la funcionaria que asistió a la sesión formal en representación de la directora del DNP, se comprometió a enviarles a los alcaldes mencionados, modelos de

⁴⁰³Ejemplos de ello son i) el proyecto Villa Rosa en Mocoa, donde se informó del mal estado de las casas; ii) los proyectos Cafarnaúm, Canan y Macedonia en Villagarzón, donde se informó que aún se está dotando de alcantarillado, acueducto y electrificación; y iii) en San Miguel no se lograron aprobar proyectos de 54 y 84 viviendas –respectivamente– porque el municipio no cuenta con el suministro de agua potable; los pobladores del municipio viven con el agua proveída a través de pozos.

⁴⁰⁴ La alcaldía de Mocoa manifestó que en el departamento se presentaron 98 proyectos a nivel nacional ante la UARIV y solo fueron aprobados 9, lo que es un gran desgaste de talento humano.

proyectos formulados por otros municipios que tienen mayor capacidad técnica, presupuestal y administrativa y que, por esa razón, sí han logrado ser aprobados y financiados por el Gobierno central. Adicionalmente, el DNP manifestó que va capacitar a las alcaldías priorizadas para que puedan, en un futuro, tener más posibilidades de formular *buenos* proyectos y recibir la respectiva financiación.

El DNP entregó a la CSML información referente a los datos financieros y fiscales en materia de víctimas, reportados por los entes territoriales dentro de la herramienta denominada Formulario Único Territorial -FUT, para el periodo comprendido entre 2011 y 2013. De acuerdo con la información suministrada por el DNP, esta entidad ha establecido recomendaciones para las entidades del orden nacional sobre los principales criterios que deben tener al momento de formular y regionalizar los proyectos de inversión.

La CSML advierte que, si bien es necesaria la capacitación por parte del nivel central en materia de formulación de proyectos, es igualmente necesario que los alcaldes y la Gobernación del Putumayo entiendan la diversidad cultural de la región y formulen proyectos idóneos y acordes con la realidad de la zona. Es menester pensar en el Putumayo como un territorio complejo, cuya administración política está en el deber de considerar para los propósitos de su ordenamiento y atención a los ciudadanos, una multiplicidad de formas de ver y entender el mundo, dada la presencia de población campesina e indígena.

Por ejemplo, en relación con los programas de formación y capacitación a cargo del SENA, si bien esta entidad presentó a la CSML su oferta institucional en la región, fue generalizada la percepción de las víctimas en el sentido de que los programas de esta entidad son definidos desde Bogotá. Fue reiterada la inquietud frente a la inexistencia de programas para capacitar técnicos que pudieran hacer parte de la industria petrolera en el Putumayo, industria que podría emplear un buen porcentaje de mano de obra de población víctima del conflicto. La Defensoría del Pueblo Regional del Putumayo también aportó información sobre la falta de idoneidad de algunos programas del SENA, en relación con el perfil y el potencial de la población víctima de la región.⁴⁰⁵ Igualmente, se escucharon críticas a la manera como el DPS lleva a cabo las convocatorias a sus programas, con requisitos que no se pueden cumplir en esta región, como la exigencia de certificados de Cámara de Comercio.

La escasa coordinación Nación-territorio se ha visto igualmente reflejada en el proceso de formulación e implementación de los planes de acción territorial (PAT) y de los Planes de Prevención y Contingencia. En el caso de Mocoa, se identificaron doce programas en el PAT municipal, pero no se especifican estos programas a qué componente pertenecen –atención, asistencia, reparación integral, prevención, protección-. De igual manera, no se profundiza en el enfoque diferencial y poblacional, ni en la caracterización de los demás hechos victimizantes

⁴⁰⁵ Entre los proyectos que se han formulado en el departamento se mencionaron a la CSML proyectos relacionados con modistería por parte de madres cabezas de hogar que puedan trabajar desde la casa; artes para población discapacitada; café; cría de pollos, entre otros.

diferentes al desplazamiento. Este municipio no reportó a la CSML el Plan de Prevención ni el Plan de Contingencia.⁴⁰⁶

El alcalde de Puerto Asís manifestó que el Plan de Contingencia se elaboró en el año 2013.⁴⁰⁷ Sin embargo, cuando la Procuraduría requirió el documento, este no fue allegado. Con todo, se destaca que en el PAT de Puerto Asís se encuentran establecidos los planes, programas y proyectos para las víctimas, de acuerdo con los componentes de atención, asistencia, prevención, reparación integral, verdad y justicia. Para cada uno de ellos se encuentra asignado el presupuesto a ejecutar por año y las entidades territoriales a las que se va a solicitar financiamiento, así como también se especifica el origen de los recursos a ejecutar.

En cuanto al municipio de Villagarzón, se analizó el PAT, encontrándose que en el aspecto de oferta y demanda, se nombran las entidades oferentes y sus objetivos, sin establecer cuáles son las acciones concretas a ofrecer por parte de cada entidad, ni se especifica la población a beneficiar, fechas, tiempos ni metas. No es posible saber qué ofrece cada institución, ni las capacidades que tiene para hacerlo. No se menciona el Plan de Prevención en el PAT y de acuerdo con la información allegada, tampoco se ha elaborado. En cuanto al Plan de Contingencia, se analizan las características generales del municipio, teniendo en cuenta aspectos económicos, infraestructura, dinámica del conflicto, caracterización de la oferta institucional, matriz de planificación y presupuesto de los componentes de prevención y protección; asistencia y atención. Se identifican las zonas y factores de riesgo y se realiza el mapa de riesgo.

Con respecto al municipio de San Miguel, se allegó documentación a la CSML⁴⁰⁸ que no da cuenta de la ejecución de la política pública para las víctimas en el territorio. Sin embargo, la CSML analizó de manera detallada el PAT, en el cual se encontró que no se establece la oferta institucional, y que se realiza la caracterización de las víctimas teniendo en cuenta principalmente las de desplazamiento forzado, los municipios receptores y expulsores, la edad, el sexo y el enfoque diferencial. Respecto de los demás hechos victimizantes no se realiza caracterización específica de las víctimas, pero sí se muestra el número de víctimas por hecho victimizante. En la formulación de Planes y Programas se encontró que falta mencionar la población a beneficiar en cada programa y asignar presupuesto a algunas actividades. No se encuentra el Plan de Contingencia dentro de los documentos analizados. En el PAT se menciona que se cuenta con Plan de Contingencia coordinado por la UARIV; sin embargo no se allegó. Posteriormente, en el componente de prevención se menciona que se debe elaborar el Plan de Contingencia. Esta incongruencia genera la inquietud en la CSML de si el municipio de San Miguel aún no cuenta con dicho Plan.

⁴⁰⁶ Respuesta de la alcaldía de Mocoa al requerimiento escrito por parte de la CSML, fechada de 19 de febrero de 2014.

⁴⁰⁷ Respuesta fechada de 25 de febrero de 2014, firmada por el Alcalde Municipal de Puerto Asís. 20 folios.

⁴⁰⁸ Documentación enviada de manera desorganizada, y que no dio respuesta de manera clara, concreta y puntual a los solicitado por la Comisión.

El alcalde de Sibundoy informó que la población en el municipio es de 4.500 víctimas, y el municipio está catalogado como de sexta categoría.⁴⁰⁹ Del análisis realizado al PAT, no se encontraron programas formulados que tengan en cuenta el enfoque diferencial, no se establece la oferta institucional, falta mencionar la población a beneficiar en cada programa y falta establecer a qué entidades territoriales se les van a solicitar recursos teniendo en cuenta el sistema de corresponsabilidad. La CSML no pudo corroborar si ya se cuenta con Plan de Contingencia y de Prevención.

Finalmente, la CSML reporta que la Gobernación del Putumayo no dio respuesta al requerimiento escrito realizado. Sin embargo, se analizó el PAT departamental y se encontró que hace falta profundizar en la caracterización de las víctimas, y aprobar y poner en marcha el Plan de Contingencia.

En materia de presupuesto, puede observarse, la orientación de recursos frente a la dimensión del problema evidenciado en el índice de presión.

Tabla II.3 -3: Índice de Presión Vs. Gasto en Atención a Víctimas

Nombre Municipio	Índice de Presión	GastoVíctimas/ GastoTotal
MOCOA	72.90	57.61
PUERTO ASÍS	48.03	0.11
SIBUNDOY	33.98	0.30
SAN MIGUEL	16.67	21.01
VILLA GARZON	32.56	

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El índice de presión de los municipios visitados por la CSML en el departamento de Putumayo (tabla II.3 -3) refleja la dinámica del conflicto y su efecto sobre la población. En conjunto, poco menos de la mitad de la población de los cinco municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es de 46.09%). El municipio con mayor número de población afectada por hechos victimizantes es Mocoa (40,1%), seguido de Puerto Asís (38,4%), como se muestra en la tabla II.3 -4. No obstante, dado que Mocoa tiene menor población que Puerto Asís (25,4% y 36,9% del total de población de los cinco municipios) la

⁴⁰⁹ Respuesta fechada de 18 de febrero de 2014, firmada por el Alcalde Municipal de Sibundoy, en 3 folios.

brecha del índice de presión entre los dos municipios es bastante amplia; de hecho, el índice de presión de Mocoa se encuentra entre los más altos del país.

Tabla II.3 -4: Población Afectada por Hecho Victimizante

Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Minas antipersona	Delitos contra libertad e integridad	Otros Hechos V.
MOCOA	29,236	47	89	3	55	151
PUERTO ASIS	27,935	155	29	48	8	139
SIBUNDOY	4,722	7	11	1	3	0
SAN MIGUEL	4,070	96	12	18	11	41
VILLA GARZON	6,750	47	12	3	3	24

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013.

Un hecho positivo de esta región es el reporte presupuestal. Solo Villagarzón no le reportó al DNP información sobre gasto orientado a la población víctima. También se destaca que Mocoa y San Miguel hacen un esfuerzo fiscal coherente con el grado de victimización de su población. Incluso San Miguel registra una asignación superior al 21% del total de su gasto, cuando su índice de presión es de 16%, el más bajo de la región visitada (tabla II.3 -3)

Como también lo evidencia la tabla II.3 -4 y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de los actos terroristas, aunque Mocoa registra un número considerable de secuestros y junto con Puerto Asís registran un alto número de población afectada con otros hechos victimizantes. En el caso de Mocoa se trata principalmente de lesiones personales y psicológicas especialmente aquellas que producen incapacidad permanente (son 21 y 77 casos) y delitos contra la libertad y la integridad sexual (55 casos). En el caso de Puerto Asís hay 130 casos cuyo hecho victimizante no se define en el RUV.

De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 1999 y 2005. En 2002 se registró el más alto número de desplazamientos en Mocoa (5.401) y en Puerto Asís (3.447) y aunque en los años subsiguientes se redujo, a lo largo de la anterior década se sostuvo una dinámica de desplazamiento en la que resultaron afectados en promedio 2.000 personas cada año en cada uno de estos dos municipios. A partir de 2009 se redujo a cerca de 1.000 y en 2013 se registraron 676 en Mocoa y 664 en Puerto Asís.

Contrario a lo que ocurrió en Urabá, en la dinámica del conflicto en Putumayo la población se movilizó con la ocurrencia de los hechos victimizantes, durante las décadas anteriores al 2000. A partir de ese año, entre el 5% y el 7% de la población registró la llegada en años posteriores a aquel en que ocurrió el hecho victimizante. Desde 2005 se acentúa el comportamiento en el 7%. Es probable que la brecha del número de desplazamientos entre la fecha de llegada y la

del “sinistro” esté asociada a la decisión de la población de acceder al derecho de declarar el hecho victimizante y hacer uso de las ayudas legales que les proporciona el Estado.

Tabla II.3 -5: Gasto local destinado a Atención y Reparación a las Víctimas

Municipio	Total	Prevención	Atención Humanitaria	Educación	Salud	Vivienda	Generación Ingresos	Otros Componentes
MOCOA	19,856,795	-	-	256,584	19,600,211	-	-	-
PUERTO ASIS	59,000	-	50,000	-	-	-	9,000	-
SIBUNDOY	39,720	23,600	4,000	-	-	-	-	12,120
SAN MIGUEL	4,084,900	2,500	10,766	137,353	3,889,033	5,768	15,000	24,480
VILLA GARZON	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

En la tabla II.3 -5 se observa que los municipios han dedicado recursos para la atención humanitaria y en dos de ellos para prevención. De acuerdo con lo informado, San Miguel destina recursos para atender a la población en casi todos los componentes de la Ley. Los gastos en Salud y Educación informados por Mocoa guardar coherencia con la dinámica del conflicto. No obstante, aún se requiere un mayor esfuerzo en Puerto Asís, dado que su dinámica es semejante a la de Mocoa.

Visto lo anterior, la CSML identificó que los municipios priorizados en el departamento del Putumayo han cumplido de manera moderada con la formulación de los instrumentos de planeación de políticas públicas para las víctimas. Si bien formalmente elaboraron los PAT, estos planes carecen de una adecuada caracterización y concreción presupuestal. Sin duda, se requiere de mayor acompañamiento por parte del nivel central, especialmente de la UARIV y el Ministerio del Interior.

Con respecto al necesario acompañamiento que debe darse desde el nivel central, la CSML obtuvo información de parte de la gestión desarrollada por las entidades del SNARIV. Dado que los entes territoriales han hecho pública su preocupación por las múltiples responsabilidades que conlleva la Ley de Víctimas⁴¹⁰, se firmó un Convenio Gobernación-UARIV-Acnur para llevar a cabo un comité técnico para coordinar el tema de atención a víctimas. La CSML considera útil este convenio, pues podría promover la coordinación con el nivel central; por ejemplo, la alcaldía de Mocoa informó a la CSML que aún desconoce la aplicación de los criterios de priorización que utiliza la UARIV para la entrega de las ayudas humanitarias. Así mismo, a raíz de la orden 2 del auto 283 (conurrencia y subsidiariedad), se realizó un Convenio con la UARIV con duración de un mes para entrega de atención humanitaria.⁴¹¹ Del mismo modo, en cuanto

⁴¹⁰El alcalde de Mocoa, en respuesta dirigida a la CSML fechada de 19 de febrero de 2014, manifestó que el municipio no cuenta con recursos suficientes para poner en marcha todos los planes y programas destinados a la población víctima. En el mismo sentido se manifestó el alcalde de Puerto Asís, mediante respuesta fechada de 25 de febrero de 2014, y el alcalde de Sibundoy, mediante respuesta fechada de 18 de febrero de 2014.

⁴¹¹A marzo de 2014 dicho convenio no se había reactivado.

a la ayuda alimentaria de transición otorgada por el ICBF, esta entidad informó que un total de 470 familias -1977 personas- reciben acompañamiento en los cinco municipios priorizados por la CSML.⁴¹²

Igualmente, en materia de atención a víctimas, la CSML destaca la firma de un reciente Convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones –OIM, el Ministerio de Salud y la Secretaría de Gobierno de Villagarzón, para la atención a víctimas de violencia sexual en el que se focaliza la atención en Villagarzón, Puerto Asís y Mocoa, municipios que, de acuerdo con el diagnóstico de la OIM, son los municipios donde más casos de este tipo se reportan en el departamento. Del mismo modo, se encontró que la población víctima que reside en el departamento está afiliada al régimen subsidiado y cuenta con las brigadas móviles del ICBF en el ámbito psicosocial. Sin embargo, preocupa a la CSML que ninguno de los municipios conoce el PAPSIVI ni cómo funciona. Esta información coincidió con las voces de los representantes de las víctimas, quienes adujeron en su totalidad –en el marco de la sesión formal de la CSML- no saber qué significa el PAPSIVI.

Más allá de estos convenios, la CSML encontró que la Gobernación no apoya a los municipios para la construcción de proyectos; su apoyo en asistencia técnica se ha dirigido hacia la capacitación en legislación de la Ley 387 y la Ley 1448, para posteriormente avanzar en la construcción de los planes operativos de los comités de justicia transicional. Las dificultades que se han tenido para la asesoría técnica a municipios tienen que ver con el poco tiempo disponible para la entrega de los PAT, lo que llevó a que existan ciertas contradicciones entre indicadores y metas, y otras inconsistencias que deberán ser revisadas por los organismos de control. La alcaldía de La Dorada – San Miguel manifestó tener poca comunicación con la Gobernación y que, a pesar de numerosas solicitudes, las respuestas son demoradas. Al respecto, la CSML considera que existe un claro deber en cabeza de la Gobernación del Putumayo de avanzar en la debida implementación de la Ley 1448 y su priorización en su agenda política, más allá de brindar capacitaciones sobre la Ley.

3.3 Los compromisos propiciados por la Comisión de Seguimiento para que sean cumplidos

Como se mencionó anteriormente, la CSML realizó una sesión formal en la ciudad de Mocoa, con la participación de la Gobernación de Putumayo y los alcaldes de los municipios priorizados, a saber, Mocoa, San Miguel, Villagarzón, Puerto Asís y Sibundoy, los días 8 y 9 de abril de 2014, para contribuir a la realización de acuerdos de compromisos entre las autoridades locales, las instituciones del SNARIV y las víctimas, respecto al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

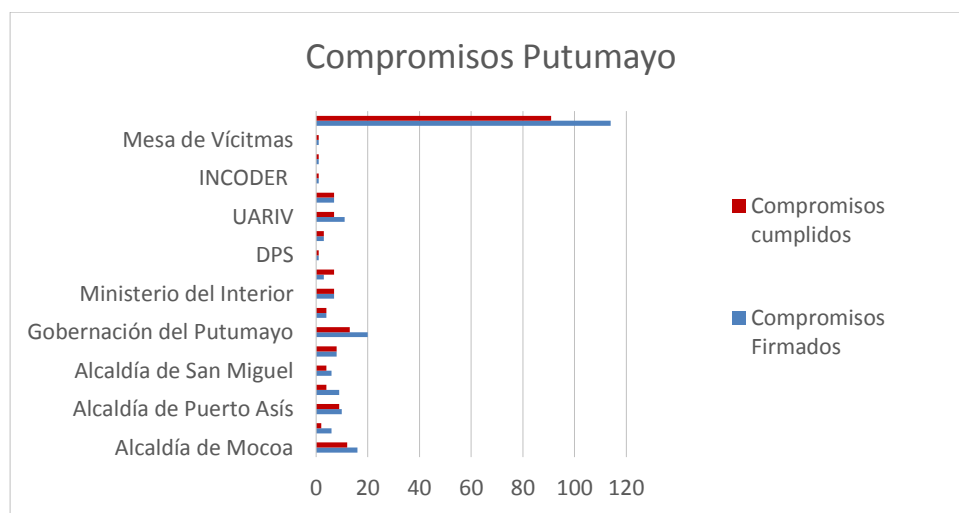
La sesión formal de la CSML contó además con la participación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la UARIV, el DPS, el DNP, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Tierras, el Sena, el Incoder, la Mesa Departamental de víctimas y las Mesas municipales de víctimas. Llama la atención de

⁴¹²Respuesta allegada por parte del ICBF al requerimiento enviado por la CSML.

la CSML la inasistencia de la Fiscalía General de la Nación, en la medida en que la persistencia del conflicto en la región requiere del compromiso de dicha entidad en cuanto a resultados de investigaciones penales.

La CSML destaca el apoyo brindado por las entidades que hacen parte del SNARIV. A la fecha, la mayor parte de estas instituciones han trabajado articuladamente, asistiendo a las reuniones programadas y realizando las gestiones administrativas necesarias para cumplir con los compromisos establecidos en la sesión formal del 8 y 9 de abril.

Las entidades que asistieron a la sesión formal firmaron 114 compromisos; dado que algunos de ellos se firmaron de manera conjunta entre varias entidades, el número total de compromisos firmados fue de 97. Revisando las respuestas a estos compromisos, con fecha de corte a 30 de mayo, se han cumplido 74 compromisos, equivalentes al 76 % del total, y 23 no se han cumplido. Hay que aclarar que a algunos de los compromisos se les fijo fecha de inicio en los meses de junio y julio, por lo cual aún no se obtuvo respuesta.



Fuente CGR 2014

Las entidades que aún no han cumplido con algunos de los compromisos en su orden son: la Gobernación, con 20 compromisos firmados, a la fecha no ha cumplido 7; la UARIV de 11 compromisos, no ha cumplido con 4, la alcaldía de Mocoa de 16 compromisos, no ha cumplido con 4; la alcaldía de Villagarzón de 9 no ha cumplido 5; y la alcaldía de San Miguel de 6 no ha cumplido 4 (Ver tabla II.3 -6).

Tabla II.3 -6: Cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las entidades en visita de seguimiento de la CSML al Putumayo

Instituciones /Gobiernos Locales	Compromisos firmados	Compromisos cumplidos	Cumplimiento (%)
Alcaldía de Mocoa	16	12	75
Alcaldía de San Miguel	6	2	33.3
Alcaldía de Puerto Asís	10	9	90
Alcaldía de Villa Garzón	9	4	44.4
Alcaldía de San Miguel	6	4	66.7
Alcaldía de Sibundoy	8	8	100
Gobernación del Putumayo	20	13	65
Dirección Derechos Humanos	4	4	100
Ministerio del Interior	7	7	100
Ministerio de Agricultura	3	7	233.3
DPS	1	1	100
DNP	3	3	100
UARIV	11	7	63.6
Unidad de Tierras	7	7	100
INCODER	1	1	100
SENA	1	1	100
Mesa de Víctimas	1	1	100
Total	114	91	79.80%

Procesado CSML

La CSML realizó un análisis de los temas que mayor demanda presentaron por parte de las víctimas en el Putumayo y a continuación presenta dichas temáticas:

En cuanto al ajuste y actualización de los PAT y la caracterización de la población víctima de cada municipio, dado que ninguno de los actuales PAT municipales se construyó con la efectiva participación de las víctimas, y en algunos municipios no se socializó el del año 2013, ni se dio a conocer la proyección del 2014, este tema suscitó gran interés por parte de las víctimas.



Datos: matriz de compromisos CGR

Por ello en los compromisos firmados se solicitó convocar mesas para conocer el PAT y realizar algunos ajustes según consideraciones de las mesas de víctimas. De las respuestas recibidas la CSM encontró que el Ministerio del Interior realizó el acompañamiento en todos los municipios mencionados, organizando reuniones de trabajo, donde se llegó a acuerdos sobre la periodicidad de las próximas reuniones para ir evacuando temas como el ajuste de los PAT, caracterización, ajustes de presupuestos, espacios destinados para sesionar la mesa de víctimas, entre otros. En el tema específico de los ajustes a la PAT, se realizaron los ajustes pertinentes y se decidió que estos se socializarían en los comités de justicia transicional (CJT) que se programen, de acuerdo con los cronogramas establecidos en cada municipio. Solamente en el municipio de Puerto Asís, la reunión se aplazó en varias ocasiones porque los secretarios de la alcaldía no cumplieron la cita; se acordó que la reunión se realizaría el 3 de junio para tratar los temas pendientes. La UARIV tampoco asistió a las reuniones programadas. A la fecha de elaboración de este informe, la CSML no obtuvo información sobre si ya se habían socializado los documentos definitivos.

Como se mencionó anteriormente, otro de los temas que se destaca dentro de los compromisos adquiridos -y que es del mayor interés para las víctimas- es el tema de vivienda. Los compromisos firmados sobre este tema obedecieron a la búsqueda de soluciones a los problemas que se vienen presentando en este departamento, tales como la no existencia de proyectos de vivienda, la lentitud por parte del nivel central y los gobiernos locales en la terminación de los proyectos existentes, y las pocas oportunidades para adquirir una vivienda digna. Teniendo en cuenta lo anterior, se firmaron compromisos sobre temas específicos y generales que atañen a los cinco municipios convocados: el compromiso de gestionar que el 50% de los proyectos de vivienda que se construyan, incluya a población víctima; el de conseguir viviendas temporales con servicio de acueducto; el de realizar reuniones con Fonvivienda para conocer los programas que oferta esa institución.

Sobre este tema de vivienda, buena parte de estos compromisos no se han cumplido hasta el momento, debido a que en su mayoría se acordaron realizarlos para los meses de junio y julio. La reunión con Fonvivienda se programó pero un día antes de celebrarse se canceló por parte de la alcaldía. Sin embargo, se pueden mencionar algunos de los compromisos cumplidos donde se han realizado algunas gestiones, como el de la instalación de redes de acueducto para el municipio de San Miguel. Sobre la legalización de predios IPSE, donde se encuentran los asentamientos de Nueva Esperanza, Quince de Mayo, Porvenir, Cabildo Yanacona Yachia Wasi, el consejo municipal de la ciudad de Mocoa, se sigue gestionando el tema.

Debido al riesgo de reclutamiento que corren los niños, niñas y adolescentes en el departamento del Putumayo, se solicitó un Plan de Prevención para combatir esta situación. Para ello el Ministerio del Interior y el Programa Presidencial de DDHH y DIH, establecieron agendas con cada municipio para el mes de julio, para actualizar los planes municipales, además de haber entregado el modelo piloto de construcción de un Plan de Prevención Integral en Territorio para todo el departamento del Putumayo.

Teniendo en cuenta que las víctimas no conocen la oferta institucional a la que pueden acceder para lograr el goce efectivo de sus derechos, se firmó un compromiso para que por intermedio de la UARIV- SNARIV se programara una “feria institucional”, para que las entidades encargadas de brindar la atención y la asistencia a las víctimas dieran a conocer su oferta institucional. En ese orden de ideas, se realizó una feria institucional con la participación de entidades como la UARIV, el Sena, la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Agricultura, el ICBF, DPS, Incoder, donde se socializó y se pidió a las víctimas que se registraran en los programas que estas entidades ofrecen, si eran de su interés.

Las mesas de víctimas también pidieron conocer el PAVSIVI y la manera como se pone en funcionamiento. Para ello se firmó un compromiso con la Secretaria de Salud del departamento para realizar una serie de encuentros para socializar esta herramienta, la cual se va a implementar para el mes de agosto.

Sobre la solicitud de recibir capacitación para conocer la metodología para presentar proyectos de inversión por parte de los municipios, debido a la falta de conocimiento sobre el tema y los resultados negativos que se han dado en la presentación de estos proyectos, se firmó un compromiso con el DNP para que enviara a las oficinas de planeación de los municipios la metodología para la presentación de proyectos, para que les sirva de guía para la presentación de los mismos. También se solicitó una capacitación sobre el tema, la cual se programó para el mes de junio. La Secretaría de Planeación del departamento convocó a talleres que comenzaron a dictarse desde el mes de junio y finalizarían en el mes de julio.

El tema de proyectos productivos también fue un tema de gran interés por parte de las víctimas y sobre el cual se hicieron varios compromisos para que la institucionalidad apoye verdaderamente la implementación de estos. A la fecha han sido pocos los compromisos que se han cumplido sobre el tema.

En términos generales, se puede decir que la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el departamento del Putumayo ha sido deficiente; las víctimas no ven los avances en ninguno de los componentes de la Ley, la voluntad política de los gobiernos locales -caso municipios de Villagarzón y San Miguel- es preocupante, pues no respondieron a las solicitudes de la CSML sobre el cumplimiento de los compromisos. Situaciones como estas no permiten avanzar en la solución de problemas, en especial en las zonas rurales que se encuentran aisladas de los cascos urbanos, donde la presencia del Estado ha sido históricamente inexistente.

4. BOLÍVAR – MONTES DE MARÍA

4.1. Contexto



En el departamento de Bolívar, durante la década de los años setenta, la guerrilla incrementó acciones violentas como el secuestro y el boleteo. En la primera mitad de los años ochenta, a la presencia de las guerrillas se opusieron también de manera violenta los paramilitares o autodefensas, que adelantaron un trabajo político entre la población ante el debilitamiento de los movimientos campesinos durante los años setenta. De ahí que desde finales de los años noventa, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), se disputaron con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el dominio de la zona de los Montes de María y la

convirtieron en refugio y corredor estratégico para la introducción de armas, el tráfico de drogas y la movilización de estas organizaciones en la costa Caribe.

Entre 1995 y 2005, el paramilitarismo impuso su control territorial por medio de los bloques “Héroes de los Montes de María” y “Canal del Dique”, que afectaron la movilidad, perpetraron 42 masacres, destruyeron bienes y ocasionaron desplazamiento. El bloque “Héroes de los Montes de María” se desmovilizó en 2005 con un total de 594 integrantes: en el corregimiento de San Pablo, municipio de María la Baja, se acogieron a la Ley 975 de 2005 que brindó elementos para la desmovilización de grupos armados al margen de la ley.

En 2001, los gobiernos departamentales de Bolívar y Sucre suscribieron el Convenio de Competitividad Territorial para el Desarrollo Económico y Social de la subregión Montes de María, con el fin de adelantar acciones en conjunto alrededor del Plan para el Desarrollo Integral de los Montes de María. Al mismo tiempo, la misión FAO, a través del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), y el Ministerio de Agricultura iniciaron sesiones de trabajo con el propósito de mejorar las condiciones de los pobladores rurales de los Montes de María (Promontes, 2003).

En 2002 se decretó a la subregión Montes de María como Zona de Rehabilitación y Conciliación, bajo la aplicación de la política interna de defensa Seguridad Democrática, por lo cual se aumentó la Fuerza Pública y el Gobierno Nacional concertó con las gobernaciones de los departamentos de Bolívar y Sucre un plan a implementar. Este mismo año, con el apoyo de las Naciones Unidas, se realizó un taller para definir un plan de desarrollo humano sostenible y poner en marcha programas de desarrollo social y económico en la subregión (Programa DEL, 2011). En este nuevo contexto político de la Seguridad Democrática, la región de los Montes de María fue definida como una de las zonas de consolidación territorial, para lo cual se focalizaron acciones en 4 de sus 15 municipios: Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre.

En 2003, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Corporación Territorios y la Universidad de Cartagena elaboraron un Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María (Promontes), como instrumento para definir lineamientos de política e intervención en la zona. Esta fue una iniciativa de los gobiernos departamentales de Bolívar y Sucre, a la que se adhirieron una serie de entidades e instituciones del orden nacional. Dicho programa formuló las siguientes estrategias:

- Impulso a una dinámica productiva, de apoyo a la seguridad alimentaria y ambientalmente sostenible.
- Implementación de la infraestructura física estratégica para el bienestar colectivo;
- Reconstrucción del tejido social y desarrollo humano.
- Fortalecimiento a los gobiernos locales, la democracia y la justicia (Promontes, 2003).

Para desarrollar las actividades de Promontes se creó la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, en 2004.

Posteriormente, se inició el Tercer Laboratorio de Paz con los siguientes lineamientos básicos:

- La construcción de activos sociales.
- La promoción y desarrollo de los activos económicos.
- La gobernabilidad participativa.

Además, se crea el Observatorio Regional de Cultura, Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María⁴¹³

En el año 2008, el entonces Presidente Álvaro Uribe anunció que la región se encontraba en situación de “posconflicto”, y cuya afirmación sustentó a partir de los siguientes hechos:

- a) La desmovilización de los Bloques paramilitares “Héroes de los Montes de María”, con sus frentes Canal del Dique, Central Bolívar y Golfo de Morrosquillo, en 2005.
- b) El fuerte golpe militar perpetrado por la Fuerza Pública contra las FARC en el 2007, con la muerte de Martin Caballero, Comandante del Frente 35 y miembro del Bloque Caribe de las FARC.
- c) El incremento exponencial de la presencia de la Fuerza Pública en los Montes de María.
- d) La implementación del Plan Nacional de Consolidación de la Seguridad en el territorio desde el año 2007 en la región.

La región de Montes de María está conformada por los departamentos de Sucre con los municipios de San Onofre, Ovejas, Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Tolú Viejo y Palmito. Y el departamento de Bolívar con los municipios de San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María La Baja, Córdoba, Zambrano, El Guamo y Carmen de Bolívar; la región tiene una extensión de 6.466Km cuadrados.

La ubicación de la región es estratégica, ya que conecta a la Costa Caribe con el resto del país. Como características geográficas se destacan una densa zona montañosa, conformada por los municipios de Chalán, Colosó, Morroa, Ovejas y Los Palmitos; una zona Troncal, que comunica a la región con el río Magdalena, de la cual hacen parte los municipios de El Guamo, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Zambrano y Córdoba; y una zona de piedemonte occidental entre el río Magdalena y la Troncal de Occidente, donde se ubican los municipios de María la Baja, San Onofre, Tolú Viejo y San Antonio de Palmito.

⁴¹³ Daniel, A.; Menco, D; Jiménez, J.; y Peralta, M. (2001). “El laboratorio de paz en los Montes de María: Una aproximación a su contexto”, en los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo, (Amaranto Daniel y Alfonso Múnera, editores), Cartagena: Universidad de Cartagena, Instituto Internacional de Estudios del Caribe.

Los territorios que conforman los Montes de María tienen una construcción multicultural a través de la integración de indígenas, negros y mulatos que configuraron una estructura campesina de parcelas agrícolas, en donde el maíz, el aguacate, la yuca y el plátano definieron la seguridad alimentaria de la región de manera espontánea, porque la tierra era sinónimo de bienestar, seguridad y tranquilidad.

Esta herencia agrícola se puede observar y determinar a través de las luchas agrarias vividas en la región, con la creación del primer sindicato en el municipio de Colosó, en el departamento de Sucre en 1913, y los sindicatos de la Federación Agraria Nacional (Fanal). Entre 1963 y 2007 el Incora (ahora Incoder) entregó 134.000 hectáreas a los campesinos, que equivalen al 21% del total del área de Montes de María, con un beneficio para 10.736 familias campesinas, esto es, el 14.8% del total de las familias de la región.

En el departamento de Bolívar se entregaron 78.966 hectáreas, así: El Carmen de Bolívar tiene el 34%, María La Baja el 19% y San Jacinto el 16%, por lo que constituyen los municipios con mayor representatividad en tierras. En el departamento de Sucre se entregaron 55.264 a 5.889 familias, y para este caso el mayor beneficiario fue el municipio de Ovejas en donde se distribuyó el 37% de la tierra.

Resulta necesario recordar que las comunidades de la región de Montes de María generaron un proceso de desarrollo económico alterno, que los llevo a ser la despensa del Caribe y a mantener costumbres dentro de unos territorios marcados por la diferencia. Allí los intereses colectivos se fueron fortaleciendo dentro de la misma política agraria, pues la gran hacienda era dividida para un grupo o número de familias que compartían no sólo el territorio sino la equidad en la distribución de los productos. Esto fue posible, entre otras razones, porque cada uno de ellos contaba con un número igualitario de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), que de manera conjunta pudieron hacerlas productivas a partir del trabajo, los acuerdos y la definición de espacios colectivos.

4.2 La Ley 1448 de 2011 en Bolívar

En relación con las víctimas individuales reportadas, en respuesta recibida por parte de la UARIV sobre el número de declaraciones (FUD) recibidas frente al número de declaraciones valoradas⁴¹⁴, la UARIV informó de la implementación de procesos de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal y que, a la fecha de la respuesta, el atraso en el término de valoración se encontraba superado en más del 80%.

Sin embargo, del análisis de la CSML se tiene que de los municipios informados pertenecientes al departamento del Bolívar, esto es, Córdoba, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Pablo y Zambrano, el porcentaje de declaraciones no valoradas en los términos establecidos en la ley

⁴¹⁴ Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

está entre el 53% y el 80%; el porcentaje más bajo corresponde a Zambrano y el más alto a San Jacinto y Córdoba⁴¹⁵.

Lo anterior permite concluir, a partir de dicha muestra, que aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones FUD de las víctimas, tal como lo determina la normatividad⁴¹⁶.

Similar situación se sigue produciendo en relación con el proceso de notificación⁴¹⁷. La UARIV informa que inmediatamente se produce la decisión —una vez valorada la declaración de la víctima y su inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas—, se emite el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, respecto a la información entregada sobre la notificación de dichos actos administrativos, la CSML encontró que en los municipios evaluados pertenecientes al departamento de Bolívar, el rango de decisiones administrativas de valoración no notificadas, se encuentra entre el 36 y el 48% (tabla II.4 -1).

Tabla II.4 -1: Análisis de Valoración, Registro y Notificación

Municipios	No. Declaraciones Recibidas	Valoradas	% Sin Valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones Notificadas	% Declaración sin Notificación	No. Personas Incluidas
CÓRDOBA	451	439	2	88	80	263	40	1412
EL CARMEN DE BOLÍVAR	5579	4150	26	952	77	2374	43	13728
SAN JACINTO	2035	1656	19	324	80	854	48	5055
SAN PABLO	739	674	9	187	72	432	36	2119
ZAMBRANO	619	459	26	216	53	282	39	1424

Fuente: elaboración PGN

Los Montes de María, en Bolívar, y el municipio de Tenerife, en el Magdalena, realizan una implementación de la ley desde la diversidad cultural, en tanto los contextos dependen de la tierra y la historia de una región agrícola que se transformó de manera abrupta, al dar paso a una región con grandes concentraciones de tierra en donde es difícil materializar los procesos de reparación integral.

Con respecto a los procesos de reparación colectiva, vale la pena señalar que este componente se encuentra en fase de diseño para el municipio de Las Brisas y el corregimiento Las Palmas. También es importante resaltar los planes de reparación colectiva que se vienen adelantando en el corregimiento de El Salado, así como en la Comunidad Campesina de la Alta Montaña

⁴¹⁵Ver tabla “Análisis Valoración, Registro y Notificación, elaborada por la Procuraduría General de la Nación”. construida a partir de respuesta de UARIV con radicado No. 2014720576931/20147205769311 con fecha 05/04/2014 a oficio de CSML DOAV 435-0342

⁴¹⁶ Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

⁴¹⁷ Artículo 20 del Decreto 4800 de 2011. “Publicidad del proceso. La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”

del municipio de Carmen de Bolívar, que comprende 10 corregimientos: Macayepo, San Carlos, Lázaro, Cansona, Guamanga, Santo Domingo de Mesa, Caracolí, El Hobo, Bajo Grande, San Isidro. Esta información fue brindada por la UARIV y no por la alcaldía ni la gobernación, por lo cual se evidencia la poca apropiación de los entes territoriales en materia de reparación integral.

De acuerdo con la UARIV, en todos los procesos de reparación colectiva se articulan los procesos de retorno y reubicación como una medida de reparación.

En materia de reparación a sujetos colectivos pertenecientes a los municipios de Bolívar objeto de seguimiento por parte de la CSML, la UARIV, en respuesta escrita de fecha 5 de abril de 2014, informó que se llevan a cabo tres procesos de reparación colectiva: El Salado, Comunidad Campesina de la Alta Montaña y corregimiento Las Palmas.

El caso del corregimiento de El Salado, en el municipio de Carmen de Bolívar, es un proceso que viene desde el año 2009 con el acompañamiento de la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que definió al corregimiento como uno de los pilotos para la formulación del otrora “Programa Nacional de Reparaciones Colectivas”. Por tanto, las fases de identificación, acercamiento, alistamiento institucional, diagnóstico del daño y formulación del Plan se realizaron con el acompañamiento de la CNRR, fases en las que se desarrollaron la difusión, capacitación y orientación a la comunidad del corregimiento sobre la reparación a sujetos colectivos.

A partir de 2012, la UARIV recogió el proceso y desde entonces mantiene sesiones, cada dos meses aproximadamente, con el comité de impulso para hacer seguimiento a la implementación del Plan, así como a la ejecución y coordinación de las medidas contempladas en el Plan de Reparación. Este sujeto colectivo fue incluido en el RUV mediante Resolución 2013-128767 del 29 de mayo del 2013 y actualmente se encuentra en fase de implementación del Plan.

Al respecto, la UARIV reportó a la CSML que se han cumplido los siguientes compromisos en El Salado:

- Construcción, dotación y funcionamiento de un hogar múltiple para primera infancia, dirigido a niños y niñas de la zona urbana. También, el funcionamiento de un restaurante escolar, y la implementación de jornadas para orientación a las víctimas frente a la convocatoria de otorgamiento de becas para educación superior, en el convenio de la UARIV y el Ministerio de Educación Nacional.
- Apoyo para la recuperación de organizaciones del corregimiento, orientado a habilitar nuevas relaciones de solidaridad, intercambio y a fortalecer emprendimientos colectivos de orden económico y sociocultural.
- Construcción y adecuación de los templos cristiano y católico, y se encuentra formulado el proyecto para la reconstrucción del cementerio.

- Acceso gratuito a los servicios de salud e implementación de las estrategias *Entrelazando*, PAVSIVI y médico rural;
- Construcción y mejoramiento de redes e infraestructura de servicios públicos en el casco urbano y legalización de los predios donde funciona el acueducto comunitario.
- Dentro del programa de restitución colectiva de las redes productivas, comerciales y económicas se han desarrollado los proyectos La Quimera y la Conquista.
- Del programa de dignificación de las víctimas, verdad colectiva y memoria están en ejecución los monumentos, cátedras y elaboración de libro biográfico como medidas de satisfacción.
- Instalación del puesto de policía (está pendiente la designación del inspector de policía).

En cuanto al proceso de reparación de la Comunidad Campesina de la Alta Montaña, municipio de Carmen de Bolívar, se encuentra en proceso de valoración para su inclusión al RUV. Se inició la fase de acercamiento en enero de 2013, inicialmente con el corregimiento de Macayepo. A raíz de la movilización campesina pacífica del mes de abril del mismo año, la UARIV amplió la definición del sujeto de reparación colectiva a la Zona Alta de la Montaña de El Carmen de Bolívar, comunidad conformada por 10 corregimientos⁴¹⁸ que históricamente han compartido factores económicos, sociales y políticos articuladores. A partir del mes de julio de 2013 se inició la fase de alistamiento institucional de la ruta de reparación colectiva. Desde entonces, se han realizado actividades con entidades públicas y con la comunidad. Actualmente se encuentra en fase de diagnóstico del daño y se está implementando la medida de rehabilitación comunitaria “Entrelazando”.

Finalmente, el proceso de reparación al colectivo “corregimiento Las Palmas”, municipio de San Jacinto, se priorizó por la solicitud de la comunidad en un evento público de conmemoración que se llevó a cabo el 28 de septiembre de 2012 en la Plaza de Bolívar de Bogotá. Mediante Resolución 2013-326618 del 11 de diciembre del 2013 se incluyó en el RUV a este sujeto colectivo. Este sujeto de reparación colectiva está conformado por toda la comunidad del Corregimiento Las Palmas, cuyos pobladores se encuentran actualmente dispersos en diferentes ciudades, por lo cual la misma comunidad ha fomentado la creación del Comité Nacional de Palmeros. Este proceso ha estado ligado al proceso de retorno de la comunidad

⁴¹⁸ Macayepo, San Carlos, Lázaro, Canzona, Guamanga, Santo Domingo de Mesa, Caracolí, El Hobo, Bajo Grande, San Isidro

palmera. A la fecha, existe Plan de Reparación aprobado por el Comité de Justicia Transicional del 14 de diciembre del 2013, previa discusión y aprobación del diagnóstico del daño por parte de la comunidad y su comité de impulso en el mes de noviembre del 2013. Se encuentra en ejecución la medida de rehabilitación comunitaria “Entrelazando” y se realizó la reconstrucción de la Casa de la Cultura y la construcción de un Centro de Acopio.

Identificada la información relacionada con las víctimas individuales y colectivas de la región de Montes de María en Bolívar, entra la CSML a presentar los escenarios de riesgos de nuevas victimizaciones. En ese sentido, el monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha señalado la región de Montes de María como una de las de mayor número de amenazas sobre los procesos de restitución de tierras, al igual que sobre los procesos de creación y fortalecimiento de organizaciones de víctimas y organizaciones sociales, tanto en zonas rurales como urbanas. De forma paralela a los planes de consolidación territorial se ha venido fortaleciendo la presencia de grupos pos desmovilizados de las AUC, muchos de ellos con la vinculación directa de personas pertenecientes a las antiguas estructuras del Frente Héroes de los Montes de María.

Una de las principales amenazas identificadas en la región, es la probable llegada de jefes de las antiguas AUC que se encuentran próximos a cumplir condena (por penas alternativas contempladas en la Ley 975 de 2005). La población ha señalado frecuentemente que muchos de los reclamantes de tierras han desistido del proceso, debido a que temen las retaliaciones por parte de antiguos comandantes y mandos medios de las AUC que usurparon tierras.

Igualmente es frecuente el señalamiento de la población víctima y población perteneciente a organizaciones sociales, por parte de funcionarios de las alcaldías en diferentes municipios. La fuerte relación que existió en la región entre élites políticas y grupos paramilitares, hace que la población tema que los beneficiarios del despojo utilicen la presencia de grupos armados posdesmovilizados, como forma de inclinar a su favor los procesos de restitución de tierras.

La fase posterior al fallo judicial de restitución es vista por las víctimas como la de mayor vulnerabilidad, especialmente en materia de seguridad y acompañamiento al retorno. Muchas de las comunidades consideran alta la probabilidad de que los beneficiarios del despojo tomen retaliaciones en el mediano y largo plazo.

La población en la región se encuentra actualmente sufriendo vulneraciones directas a derechos fundamentales como el de la vida, la libertad y la integridad. Estas violaciones se materializan mediante el homicidio de personas líderes de organizaciones de víctimas y de restitución de tierras, así como la amenaza, la destrucción de sus bienes y otras formas violentas que generan terror e intimidación.

En los municipios del Carmen de Bolívar, María la Baja y San Juan Nepomuceno, han ocurrido hechos violentos como la quema de viviendas de los campesinos, circulación de panfletos, amenazas directas a líderes de víctimas y reclamantes de tierras, y patrullajes de grupos al margen de la ley.

En estos municipios se teme la perpetración de nuevos hechos de despojo y ventas forzadas de tierras, a favor de Los Urabeños y Los Rastrojos, que son los grupos con mayor presencia y dominio en la región. Parte de dicho temor obedece a la capacidad de estos grupos para permear diversos sectores de la administración pública, y con ello la probabilidad de incidencia en la contratación estatal para manipular límites de predios, ocultar titularidades y adjudicar parcelas de manera irregular.

Tal es el caso del municipio de Zambrano, en donde se han registrado altos índices de despojo entre los años 2012 y 2013, para lo cual se han utilizado acciones violentas contra los reclamantes de tierras o contra personas que hayan decidido retornar a sus predios.

En Carmen de Bolívar, entre los predios a restituir se encuentran i) Palmito –en este caso aún no se encuentran en trámite judicial los 40 predios microfocalizados-, ii) Cocuelo, La reforma y Respaldo, iii) Tacaloa y iv) Cuba Y Mula. En el municipio de Zambrano existen 35 solicitudes de Restitución; el municipio de Córdoba no se encuentra microfocalizado. En San Jacinto se han presentado 250 solicitudes de levantamiento de protección de predios y se ha aprobado el 60% de dichas solicitudes; en este municipio existe informalidad en los predios de Las Palmas, lo cual dificulta los planes de retorno al territorio. La tabla II.4 -2 resume los factores de amenaza y vulnerabilidad de la región.

Adicional a los escenarios de riesgo identificados, durante la sesión formal de la CSML realizada en Carmen de Bolívar, se evidenció que las víctimas de la región no cuentan con un punto de atención (CRAR). También se denunció sobre la existencia en la zona de grupos de tramitadores, quienes suplantán a las víctimas ante la institucionalidad para recibir el pago de ayudas humanitarias o indemnizaciones.

Las víctimas plantearon ante la CSML algunas barreras de acceso al sistema de salud relacionadas con la inexistencia de médicos para la atención del servicio en las zonas rurales, la inaplicación de criterios de priorización de casos y la poca disponibilidad de medicamentos.

Tabla II.4 -2: Principales factores de amenaza y vulnerabilidad identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para la Región de Montes de María 2013

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de grupos posdesmovilizados de las AUC (Rastrojos y Urabeños) con alta capacidad de control social tanto en zonas rurales como urbanas.	Es probable la utilización de conflictos por la tierra como forma de incremento del control social por parte de los grupos armados al margen de la ley.
Relación entre grupos posdesmovilizados de las AUC y agentes del despojo en varios municipios.	Población ocupante y víctima del despojo en situación de alta vulnerabilidad socio económica. Frecuente estigmatización contra la población víctima de la violencia por parte de miembros del gobierno departamental y municipal. Utilización de la memoria del miedo para generar amenazas 'sutiles' a la población reclamante de tierras en el departamento.

Fuente: elaboración PGN

Durante la sesión formal de la CSML, también se conoció que la educación en los municipios priorizados debe ser subcontratada, puesto que el Estado no cuenta con la capacidad necesaria para satisfacer la demanda local. Se manifestó igualmente que existen inconvenientes con los constantes traslados de los docentes, que impiden no solo la continuidad en la aplicación de ciertas metodologías, sino el acercamiento con el profesor, la calidad y continuidad de los programas en cada nivel educativo.

En cuanto a los programas de proyectos productivos, la CSML considera que no hay acceso a créditos para la recuperación de la capacidad productiva, por lo que resulta necesario que la institucionalidad presente mecanismos de alivio y exoneración de la cartera morosa, de manera que hagan viables los nuevos proyectos productivos y de generación de ingresos de la población.

En la región de los Montes de María, al igual que en las otras cinco regiones visitadas por la CSML, las víctimas manifestaron reiteradas inquietudes con respecto al tema de vivienda. Indicaron que no existen suficientes proyectos, y que los proyectos que han sido aprobados, no se han ejecutado. Por ejemplo, en Carmen de Bolívar, en el Plan de Desarrollo se formuló un programa de 3.000 viviendas, sobre el que aún no se ha iniciado la ejecución. Uno de los barrios más afectados por esta situación es el de Las Margaritas, en donde las familias viven en albergues y durante los últimos diez (10) años han sido afectados por la ola invernal. En el año 2006, el municipio de Zambrano inició el proyecto Floricampo, con 20 soluciones de vivienda para el sector rural. En la vereda Capaca del aludido municipio, existe un proyecto de vivienda de 82 casas por ejecutar en el sector rural, que hace parte de un proceso de retorno. En el

municipio de San Jacinto se desarrolla un proyecto de solución de vivienda denominado Santa Lucia, con 55 viviendas aprobadas en 2006 y cuya ejecución se encuentra en un 95% terminada, pero frente al cual existen graves denuncias de las familias a quienes se les asignaron, en cuanto a las condiciones de habitabilidad. En la vereda de Tacamochito se inició en 2010 un proyecto de vivienda rural de 50 casas, pero siguen faltando 285 soluciones de vivienda para familias que ya tienen carta-cheque.

De otro lado, en cuanto a las medidas de atención y asistencia, la CSML requirió al ICBF sobre las cifras relacionadas con la población víctima de desplazamiento atendida en los municipios objeto de visita.

En su respuesta, el ICBF anexó⁴¹⁹ la información de la base de datos del Registro Único de Unidades Móviles (RUUM) con corte a 31 de diciembre de 2013. La ayuda humanitaria de transición, que es la que por obligación legal le corresponde suministrar al ICBF, corresponde al 92% de toda la ayuda que entrega el Instituto, tal y como se desprende del informe presentado.

Por otro lado, la CSML solicitó la información correspondiente al total de personas y familias beneficiarias de la ayuda alimentaria de transición, que reciben acompañamiento por parte de las unidades móviles (vigencia 2013); el reporte se registra en la tabla II.4 -3.

Tabla II.4 -3: Total de personas y familias beneficiarias de la ayuda alimentaria de transición, que reciben acompañamiento por parte de las unidades móviles (vigencia 2013)

Departamento	Personas	Familias
Bolívar Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano, (no incluye Córdoba)	1556	329
Total	1556	329

Procesado: Defensoría del Pueblo, con base en reporte ICBF

Por otro lado, en desarrollo de los comités de justicia transicional, la CSML evidenció que no se cuenta con la participación de los delegados de las víctimas y, cuando estas participan, no existen mecanismos que garanticen que, a la hora de tomar decisiones, las víctimas tengan una participación equitativa, al ser solo dos (2) delegados de víctimas frente a un gran número de funcionarios que representan la institucionalidad presente en el territorio. Este punto coincide con la situación de las otras regiones priorizadas por la CSML.

⁴¹⁹Atención por municipio y sexo; municipio y grupo etario, municipio y etnia; por municipio fase de desplazamiento; por municipio y tipo de desplazamiento; por municipio y acciones realizadas; por municipio, condición de discapacidad y grupo etario; por municipio y beneficiarios de ayuda alimentaria de transición.

En su mayoría, los planes de acción territorial (PAT) fueron contruidos por las alcaldías municipales sin contar con la participación de la población víctima a través de las mesas municipales, por lo que en la mayoría de casos –en el marco de la sesión formal celebrada en Carmen de Bolívar- se acordaron compromisos sobre jornadas de socialización con las víctimas. Resulta igualmente preocupante que de las acciones contenidas en el PAT, ninguna de estas se ha ejecutado por parte de las instituciones responsables.

En la revisión del PAT del municipio de San Jacinto se encontró un esfuerzo para incluir la mayoría de los componentes que debe contener este documento (caracterización, formulación de planes, programas y proyectos, asignación presupuestal, seguimiento a la política pública). A pesar de que en el PAT no se encuentran los Planes de Prevención y Contingencia, a partir de la respuesta de la Gobernación a la CSML, se informa del apoyo técnico, asistencia y acompañamiento por parte del Ministerio del Interior y la UARIV para su formulación.

Por su parte, la información sobre el PAT del municipio de Zambrano está incompleta, ya que no cuenta con los Planes de Prevención y Protección, así como con una asignación presupuestal desagregada de acuerdo con los componentes de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior se confirma con la respuesta por parte de la administración municipal en la cual se manifiesta que a pesar de la reiterada solicitud a la Secretaría de Víctimas departamental al Ministerio del Interior y la UARIV, no han logrado su apoyo, asistencia y acompañamiento para la formulación del Plan de Prevención.

El PAT de Zambrano carece de la información del Plan Plurianual de Inversiones con el respectivo enfoque a las medidas de atención, asistencia y reparación integral de la Ley 1448 de 2011, de manera que se diferencien los recursos destinados al apoyo logístico, técnico y administrativo, respecto de los destinados para los programas y proyectos concretos para la población víctima.

En cuanto al PAT del municipio de Carmen de Bolívar, existe una caracterización de la población víctima de desplazamiento forzado, pero no hay una caracterización de los demás hechos victimizantes. La asignación presupuestal aparece en el PAT para el período 2013 – 2015. Sin embargo, no se mencionan las entidades responsables para la ejecución de los programas y proyectos en pro de la articulación institucional, a partir de las competencias de cada entidad y con el fin de brindar una oferta institucional definida a la cual tengan acceso las víctimas.

Este municipio no cuenta con los Planes de Prevención y Contingencia en su PAT. Debido a que la administración municipal no envió respuesta al requerimiento escrito de la CSML, no se pudo evidenciar cuál ha sido el apoyo, asistencia y acompañamiento del Ministerio del Interior y la UARIV en este componente.

Por su parte, la alcaldía municipal de Córdoba no envió respuesta a la CSML. Sin embargo, la Procuraduría logró revisar el PAT del municipio y observa que no se encuentra asignación presupuestal de ningún tipo dirigida a las víctimas, lo cual implica la falta de formulación de

planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral de este grupo poblacional.

En cuanto al presupuesto destinado para las víctimas, se evalúa la asignación frente a la dimensión del problema inferido a partir del índice de presión.

**Tabla II.4 -4: Índice de Presión Vs. Gasto en
Atención a Víctimas**

Nombre Municipio	Índice de Presión	GastoVíctimas/ GastoTotal
CORDOBA	36.3	
EL CARMEN DE BOLIVAR	55.4	
SAN JACINTO	67.4	0.26
ZAMBRANO	51.9	0.28
TENERIFE	21.0	

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El índice de presión de los cinco municipios visitados por la CSML en la región de Bolívar (tabla II.4 -4) muestra que esta es de las zonas más afectadas por hechos victimizantes. San Jacinto es la población más afectada, pero el Carmen de Bolívar y Zambrano registran índices por encima del 52%. En conjunto, el 52% de la población de los cinco municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es 52%). Sin embargo, el efecto es jalonado por El Carmen de Bolívar, que registra el 60% del total de población afectada con hechos victimizantes y cuenta con el 56% de la población en la región. San Jacinto tiene el 21,2% de la afectación y el 16,4% de la población en la región. Zambrano, es el municipio con menor población (8,73% del total de la región) pero el tercero en afectación (8.72%), por lo que se encuentra entre los de mayor índice de presión.

Pese al grado de afectación de la población en esta región, solo dos municipios reportaron al DNP información sobre gasto orientado a la población víctima y los montos son poco alentadores. Tanto San Jacinto como Zambrano, que son los reportantes, dedican menos del 0.3% de su gasto total a la población víctima (tabla II.4 -4).

Tabla II.4 -5: Población Afectada por Hecho Victimizante

Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Minas antipersona	Delitos	Otros Hechos V.
					contra libertad e integridad	
CORDOBA	4,517	16	3	0	2	6
EL CARMEN DE BOLIVAR	40,364	118	8	6	5	165
SAN JACINTO	14,358	38	31	1	2	52
ZAMBRANO	5,914	1	0	7	0	28
TENERIFE	2,565	5	3	0	0	6

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013.

Como lo evidencia la tabla II.4 -5 y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de otros hechos que, fuera de 14 afectados por Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado y nueve, de delitos contra la libertad y la integridad sexual, no están definidos en el RUV.

De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 1998 y 2008. En El Carmen de Bolívar se registró el más alto número de desplazamientos en 2000 (18.523) y se constituyó en el año y sitio más crítico en la región. En San Jacinto se habían registrado 5.290 desplazamientos en 1999. Luego de esos hechos, la afectación descendió pero se mantuvo en cerca de 1.000 casos promedio hasta 2007.

Se observa que entre 1994 y 2008, la población se movilizó en los años subsiguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con el RUV, en 1994, el 79,3% de la población afectada se movilizó; es decir, para este porcentaje coincide el año del siniestro con el año de llegada; el 20,7% restante registra un año de llegada posterior a 1996, año en el que se declara haber ocurrido el siniestro. En los años siguientes baja la tendencia pero se sostiene entre el 5% y el 10%, hasta 2008. Como se observó en las regiones anteriores, puede ocurrir que la brecha del número de desplazamientos entre la fecha de llegada y la del “siniestro” esté asociada a la decisión de la población de acceder al derecho de declarar el hecho victimizante y hacer uso de las ayudas legales que les proporciona el Estado. No obstante, dado que se presenta con mayor énfasis hacia finales de la década del 90 puede también asociarse a la dinámica del conflicto en la que luego de presentarse un hecho, la población se ve presionada hasta que toma la decisión de movilizarse, o se ha movilizado previamente a otros sitios diferentes al que registra como sitio de llegada. En todo caso, este hecho da cuenta de que los hechos victimizantes provocan una afectación que vulnera la vida de las comunidades por varios años.

Tabla II.4 -6: Gasto local destinado a Atención y Reparación a las Víctimas

Municipio	Total	Atención Humanitaria	Educación	Generación Ingresos	Otros Componentes
CORDOBA	-	-	-	-	-
EL CARMEN DE BOLIVAR	-	-	-	-	-
SAN JACINTO	47,375	-	-	39,815	7,560
ZAMBRANO	58,498	3,000	2,060	-	53,438
TENERIFE	-	-	-	-	-

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

En la tabla II.4 -6 se observa que los municipios dedican pocos recursos a la atención de la población víctima. Solo Zambrano reporta recursos en atención humanitaria y educación. San Jacinto reportó una muy pequeña cifra en Generación de Ingresos. Es necesario que haya un mayor esfuerzo en el presupuesto local, para atender a la población víctima, que es un parte importante del total de población como lo señala el índice de presión.

4.3 Los compromisos propiciados por la Comisión y el seguimiento para que sean cumplidos.

Como resultado del trabajo de la CSML llevado a cabo en el municipio de Carmen de Bolívar, surgieron una serie de compromisos que buscan generar una articulación entre la institucionalidad y las administraciones municipales, y que se detallan a continuación:

Para el municipio del Carmen de Bolívar, la Gobernación asumió el nombramiento de profesores a través de la Secretaria de Educación del departamento. La alcaldía, por su parte, se comprometió a brindar seguridad a los líderes de las víctimas que se encuentran amenazados, así como a construir un centro regional de atención a las víctimas, el cual se encuentra en fase de aprobación de la construcción, y cuya entrega de obra se hará en 2015, con apoyo de la UARIV.

Tabla II.4 -7: Compromisos propiciados por la Comisión

INSTITUCIONES/GOBIERNOS LOCALES	COMPROMISOS
GOBERNACION	6
ALCALDIA CARMEN DE BOLIVAR	6
FONVIVIENDA	1
MININTERIOR	4
ALCALDIA DE CORDOBA	5
ALCALDIA DE SAN JACINTO	5
INCODER	3
MINAGRICULTURA	1
PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS	1
ALCALDIA DE ZAMBRANO	2
ALCALDIA DE TENERIFE	2
UARIV	3
OTRAS ENTIDADES	10
TOTAL	49

Fuente: CSML. Registro trabajo regional

Igualmente, la alcaldía de Carmen de Bolívar se comprometió a hacer la gestión correspondiente ante el Incoder para la titulación de bienes que hagan efectivos los procesos de restitución. De la misma manera y en atención a la demanda del servicio, la alcaldía se comprometió a entregar a la población víctima —el 10 de mayo de 2014— una ambulancia para su servicio.

En el mismo sentido, la alcaldía asumió la socialización y presentación de todos los proyectos para víctimas del conflicto ante el comité de justicia transicional, así como entregar ante la mesa de participación de las víctimas el informe sobre el presupuesto destinado al PAT, y avalar el plan de acción de esta mesa.

Por parte de Fonvivienda, se asumió entregar a las familias desplazadas la mayor información sobre el estado del proyecto de vivienda las Margaritas, así como lo pertinente al proyecto de Villa Laizy, y las demás soluciones de vivienda para esta población. Se programó igualmente una reunión con el coordinador del proyecto sobre las 100 casas de El Salado.

Respecto al Ministerio del Interior, con apoyo del Programa Presidencial para los DDHH, se asumió llevar a cabo una reunión con la administración municipal, a fin de analizar la viabilidad de creación de un observatorio de derechos humanos en el municipio, en la última semana de abril de 2014.

En el municipio de Córdoba, la UARIV asumió el envío de los formularios de declaración de las víctimas al personero municipal en el mes de abril de 2014 y asimismo se comprometió, previo informe de la personería municipal, a mantener el envío correspondiente de dichos formularios antes de agotarlos en las declaraciones.

Por su parte el alcalde de Córdoba, como primera autoridad del municipio, asumió el seguimiento a la solicitud de nombramiento de docentes ante la Secretaría de Educación del departamento. En el mismo sentido, se acordó una reunión con las víctimas el 15 de mayo para informar el estado de los estudios previos, así como el presupuesto a invertir en la construcción y dotación del restaurante escolar.

La referida alcaldía también asumió la entrega, el viernes 18 de abril, de la obra vial de la Sierra y San Andrés. De igual manera se asumió, para el 30 de junio de 2014, la entrega de un transformador de energía en la vereda de La Sierra para el establecimiento educativo Oswaldo Becerra.

El alcalde municipal también asumió una inversión de 23 millones de pesos en capacitación de la Ley 1448 de 2011, dirigida a la población víctima del municipio.

Se ejecutará el proyecto del programa especial de generación de ingresos para madres cabeza de familia, con una inversión de \$40 millones, de los cuales \$30 millones son aportados por el municipio. Igualmente se acordó entre la UARIV y la alcaldía municipal, una jornada de revisión de las personas inscritas como víctimas ante el incremento de inscritos (más de 16.000).

La administración municipal de Córdoba también se comprometió a la formulación y presentación de un proyecto para las víctimas ante el departamento para su financiación, el 30 de junio de 2014, previa socialización con la mesa de víctimas.

Por parte de la Gobernación de Bolívar, se asumió con acompañamiento del municipio, una visita a la comunidad de Santa Lucía, en el mes de junio de 2014, con el fin de analizar la problemática de las víctimas en esta zona. Así mismo, se comprometió a agilizar la respuesta a la solicitud del municipio de inversión de 200 millones de pesos para el fortalecimiento del Plan de Acción del año 2014.

Respecto del Ministerio del Interior, este asumió un compromiso consistente en el acompañamiento y asesoría en los ajustes al PAT, con previo envío del municipio al Ministerio del último PAT ajustado el 22 de abril de 2014.

El SENA, por su parte, realizará una jornada de orientación ocupacional a las víctimas, para identificar las necesidades respecto de capacitación y, de manera especial, en los corregimientos de la Sierra y Tacamochito, antes del 20 de mayo de 2014.

En el municipio de San Jacinto, el alcalde asumió concertar una reunión con la UARIV, a fin de ajustar el PAT y socializarlo con la mesa de víctimas. Igualmente el municipio suscribirá un contrato de arrendamiento para el espacio destinado a la Mesa de Participación de víctimas. Y

también se realizará una reunión con la mesa de víctimas para avalar el Plan de Acción de la mesa municipal, antes del 30 de abril de 2014.

Se asumió igualmente con la mesa de participación de víctimas de San Jacinto y el enlace de la organización “Colombia responde”, una reunión para el seguimiento al proceso de legalización de predios y hacer efectivos los proyectos para las víctimas, el 22 de abril de 2014.

La alcaldía también asumió la gestión ante el Banco Agrario, respecto al análisis de la viabilidad de los proyectos de vivienda dirigidos a la población víctima, así como para verificar el estado de los procesos ya avalados.

El Incoder, por su parte, asumió dar respuesta a los derechos de petición interpuestos por el personero municipal respecto de la situación de la población víctima. Se comprometió, igualmente, a realizar una reunión el 11 de abril de 2014 sobre los ajustes del plan de inversión para la implementación del proyecto productivo “Bajo Dios”. Y asumió la socialización del acuerdo 308 y 325, en la parte alta de la montaña, para la implementación de los proyectos productivos.

Respecto del Ministerio de Agricultura, éste se encargará de socializar con la mesa de participación el listado de proyectos para la población víctima en el municipio.

Por último, el Programa de DDHH de la Presidencia, asumió acordar con la alcaldía de San Jacinto una reunión para estudiar la posibilidad de la creación del observatorio de DDHH en el municipio.

En el municipio de Zambrano, la Gobernación de Bolívar asumió la realización de una reunión con el municipio, con el acompañamiento del Incoder, URT Y UARIV, a fin de tratar el tema de la finca Guacimal, en virtud de la terminación del desminado del territorio. Igualmente, la Gobernación asumió realizar una reunión con el subcomité de prevención y protección, para analizar la situación de riesgo de la población víctima.

La Gobernación también asumió la dotación de equipos para el fortalecimiento de la mesa municipal de víctimas en el municipio de Zambrano.

Por su parte, la alcaldía municipal asumió la construcción de 41 viviendas rurales en la vereda Capaca, con una inversión de 26 millones de pesos del municipio y 1.254 millones del Ministerio de Agricultura a través del Banco Agrario. En el mismo sentido, la alcaldía municipal asumió citar a subcomité ampliado de justicia transicional.

Teniendo en cuenta la labor del Ministerio Público, las procuradurías provincial de Carmen de Bolívar y regional de Bolívar, acordaron promover una jornada de atención a las víctimas con el fin de encontrar puentes que hagan efectiva su participación en la política pública.

Finalmente, en cuanto al municipio de Tenerife, pese a la grave situación de gobernabilidad que presenta el municipio, y dado que la actual alcaldesa solo está nombrada por tres meses

(luego de que el municipio haya tenido dos alcaldes en el mismo periodo), se logró que asumieran algunos compromisos, como presentar ante la mesa municipal de víctimas, el informe del presupuesto del tesorero aprobado por setenta millones de pesos (\$70.000.000), e informar sobre el estado de ejecución y los conceptos de inversión de dieciséis millones de pesos (\$16.000.000) que fueron registrados como “Atención y reparación integral a las víctimas”.

Respecto de la UARIV territorial, se asumió la revisión del PAT y del plan de trabajo, con la mesa de víctimas del municipio de Tenerife para el 3 de mayo de 2014. Igualmente se asumió la realización de jornada de ofertas y servicios los días 5, 6, y 7 de mayo. Así mismo, se comprometió a informar oportunamente a la población víctima sobre la oferta institucional para la educación superior.

Por su parte, el Ministerio del Interior asumió el seguimiento a los ajustes e implementación de la política pública para las víctimas, así como asesoría técnica para su mejoramiento. Igualmente, el DNP apoyará este seguimiento y asesoría a la política pública, en articulación con la UARIV. En tal sentido, el Ministerio asumió la realización de una reunión interinstitucional para el mes de mayo de 2014, con el fin de formular e implementar una ruta o protocolo.

Sumados a los compromisos por cada municipio, las entidades pertenecientes al SNARIV asumieron cuatro compromisos desde su capacidad institucional que refuerzan los acuerdos antes planteados.

El Incoder asumió dar inicio a los procesos agrarios de deslinde y clarificación de la propiedad, en los municipios de Córdoba y Zambrano. A su vez, el Banco Agrario asumió concertar una reunión con los alcaldes de los cuatro municipios priorizados, a fin de explicar y verificar los procesos de los proyectos de vivienda. En San Jacinto la reunión se acordó para el 22 de abril de 2014, y con los demás municipios el 30 de abril de 2014.

Por su parte, la Gobernación se comprometió a conformar y convocar al subcomité de reparación —en el mes de mayo de 2014— para analizar temas relacionados con soluciones de vivienda de la población víctima, procesos de restitución de tierras y retornos y subsidios de vivienda urbana, con acompañamiento de Fonvivienda y el Ministerio de Agricultura.

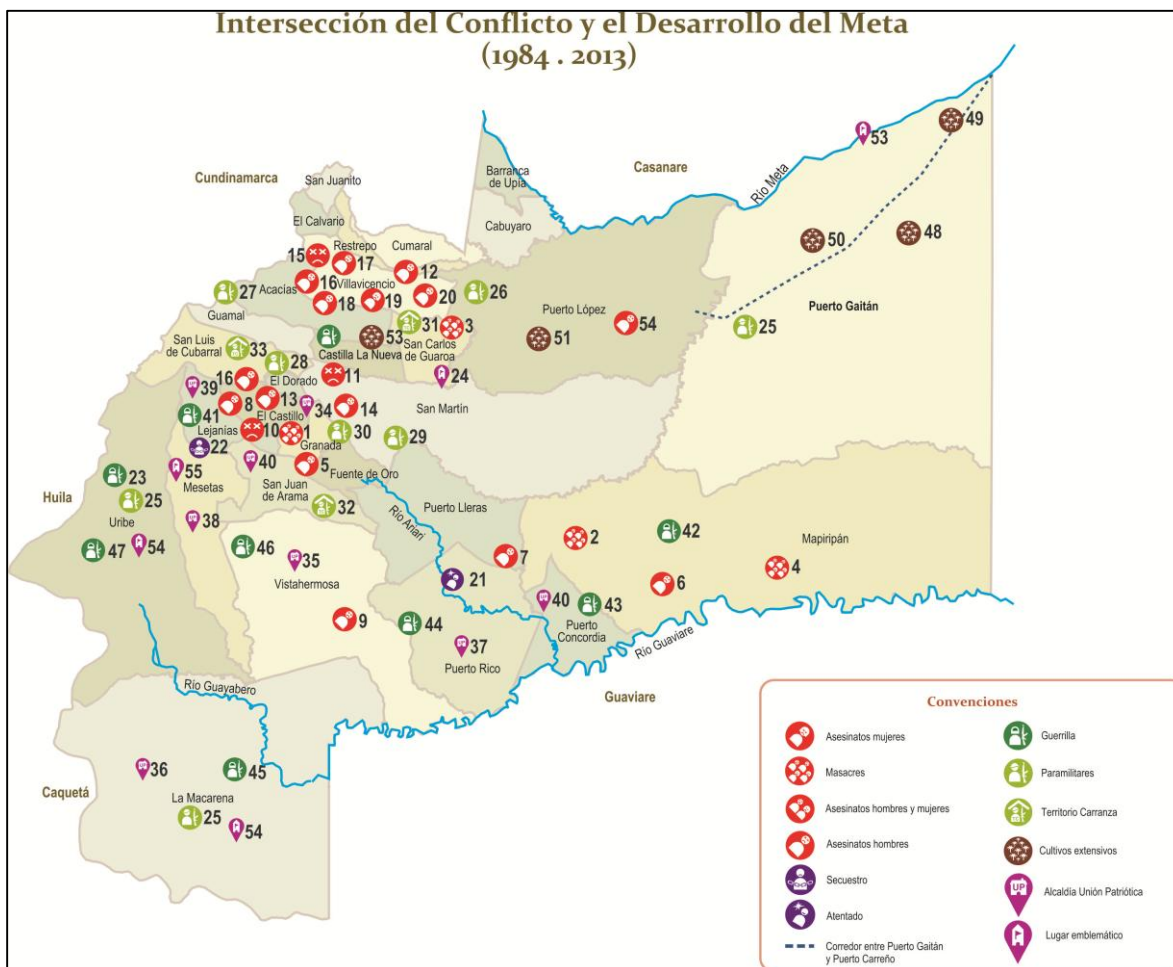
La Gobernación, igualmente, asumió convocar —en el mes de mayo de 2014— al subcomité de tierras para articular el trabajo del Incoder referente a la problemática que se presenta en los procesos de restitución de tierras.

Así las cosas, la CSML identificó algunos hallazgos sobre la implementación de la Ley de Víctimas en los municipios priorizados del departamento de Bolívar —Montes de María—. Por tanto, de acuerdo con los compromisos asumidos por los alcaldes de dichos municipios y por las entidades que hacen parte del SNARIV anteriormente referidos, conviene resaltar lo siguiente:

1. En el municipio de Carmen de Bolívar se halló una modificación en cuanto al terreno en donde se iba a construir el Centro de Atención a las Víctimas. Esto, en sentir de la CSML, representa una disminución de las garantías para el acceso a la población víctima. Tal situación resulta aún más grave si se tiene en cuenta que sobre el lote que se había asignado para dicha construcción pesaba un gravamen, el cual fue levantado gracias a la gestión de la UARIV. Por estos hechos la CSML determinó, de acuerdo con las competencias legales, dejar en manos de la Procuradora Provincial del Carmen de Bolívar el inicio de las investigaciones disciplinarias correspondientes. Esta situación afecta igualmente la prestación de los servicios que ofrecen las demás entidades que hacen parte del SNARIV, por cuanto al no tener un espacio definido y adecuado, los servicios solo podrán prestarse en jornadas o brigadas temporales.
2. En el departamento de Bolívar, se identificó que uno de los obstáculos para hacer efectivos los procesos de restitución de tierras es el retraso que presenta el Incoder en la expedición de las resoluciones de adjudicación. En el mismo sentido, se ha detectado retraso en las sesiones de los concejos municipales para aprobar la exoneración de impuesto predial a las víctimas que son propietarios o poseedores de buena fe.
3. Se ha evidenciado que la inversión en proyectos para la población víctima del departamento se origina en el Ministerio de Educación, lo que implica que el presupuesto que se está ejecutando es de la Nación y no el del rubro del departamento que se destinó para la población víctima.
4. Se evidencia igualmente que buena parte del cumplimiento de la política pública para las víctimas en el departamento de Bolívar, obedece al cumplimiento de fallos judiciales, más no a la iniciativa gubernamental en esta materia.
5. En los municipios de Carmen de Bolívar y San Jacinto, la CSML concluyó que tras dos años de implementación de la Ley 1448 de 2011, no se han desarrollado las medidas de atención y asistencia a las víctimas, menos aún las de reparación integral individual. Aunque el presupuesto municipal aparece ejecutado en un 100%, no se evidencian los planes y programas para la población víctima.

5. Meta

5.1. Contexto



Los Llanos orientales, que ocupan aproximadamente el 18% del territorio nacional, se caracterizan por amplias extensiones aptas para grandes cultivos, ganadería extensiva y grandes yacimientos petroleros, cubriendo cinco departamentos: Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guaviare. Estos departamentos colindan con Venezuela en su extremo nororiental, al noroccidente con Boyacá, Cundinamarca y Tolima, al sur-occidente con el Huila y Caquetá y al sur-oriental con Vaupés, con quien comparte el río Vaupés desde el Guaviare y que atraviesa el departamento de Vaupés adentrándose en Brasil. Sus cuencas hidrográficas amplias, atraviesan el territorio llanero colombiano-venezolano, que también se pueden utilizar como vías de transporte, siendo las principales cuencas el río Orinoco, el río Meta y el río Vaupés conectando Colombia con Brasil.

El departamento del Meta, como se mencionó anteriormente, resulta en la mejor región para desarrollo agropecuario de los Llanos Orientales, con una extensión de 285.437 km² de los que al Meta le corresponden 85.635 km², de los cuales alrededor del 90% de su espacio es apto para estos fines, además de ser el mayor extractor de petróleo del país con el 47.1%⁴²⁰ del total nacional de producción. Las anteriores son razones suficientes para ser una de las regiones más apetecidas económicamente en Colombia.

El Meta tiene una ubicación céntrica con respecto al resto del país, con su capital Villavicencio la que, como se mencionó anteriormente, se espera descentralice el tráfico aéreo internacional de Bogotá no solo en el movimiento de personas sino de carga. El Meta es un departamento cercano a dos fronteras comerciales internacionales, Venezuela y Brasil, vitales para el tránsito de los recursos explotados de la región, por lo que se proyectan las vías terrestres ya mencionadas; además cuenta con dos cuencas hidrográficas amplias que además de pesca permite el transporte fluvial.

El Meta también ha sufrido los impactos de los cultivos ilegales; entre los 60s y 70s con la marihuana y, a partir de los años 80s, la coca reemplazó a la marihuana, entrando a sostener económicamente a las guerrillas. Hacia los 90s también financió a los grupos paramilitares y autodefensas de la región, además de las acciones de extorsión a sujetos que pudieran cumplir con sus demandas económicas.

El resultado de colonizaciones constantes, una economía salvaje y el narcotráfico – el cual data incluso de los años 30- ha sido el desmembramiento social y cultural. A la fecha no es posible contar la cantidad total de víctimas, pero la CSML, a través de la Contraloría, realizó un esfuerzo para entender esta guerra y conocer los afectados directos, utilizando cifras desde 1984, sobre las que se trabajará en este punto.

La implantación en la región de grandes industrias, sin la adecuada vigilancia por parte de la institucionalidad, y la falta de acuerdos con la ciudadanía, han generado desarticulación de las poblaciones nativas y desgarramiento cultural. Si bien los planes de desarrollo son las herramientas para fortalecer el tejido social, en el Meta la pobreza, la violencia y en general la falta de oportunidades para los ciudadanos, siguen siendo imperantes, especialmente en las comunidades indígenas y campesinas, quienes se han visto afectadas por un conflicto armado exacerbado por conflictos por la tierra.

Según registros del DANE de 2009, el Meta cuenta con 858.137 habitantes, de los cuales entre 10,000 y 13.000 son indígenas, repartidos en veinte resguardos legalmente constituidos. Las

⁴²⁰ Fuente: Colombia informa, <http://colombiainforma.info/index.php/ecologia2/99-extractivas1/856-contundente-audiencia-contra-la-pacific-rubiales-en-Colombia> (página consultada en mayo de 2014).

culturas más representativas son la etnia Sikuane, Tapajo, Piapoco, Uitotos, Achaguas, Unuma-Vichada y Jiw⁴²¹.

La información aportada por las comunidades indígenas del departamento a la Secretaría Social y de Participación, hablan de la existencia de 13.760 habitantes indígenas, distribuidos en 20 resguardos, 3 cabildos y 7 asentamientos, por un lado, de las etnias Sikuani, Páez, Achaguas, Piapoco, Guayaberos, Sálivas, Guananos, habitantes tradicionales de la región; y por el otro, Embera Katio, Embera Chami, Huitoto, Inga, Páez, entre otros que han sido desplazados forzosamente de sus lugares de origen y han llegado al departamento⁴²².

En los últimos 30 años, el departamento del Meta ha acumulado 163.086 personas desplazadas que representan el 3,3% del total de la población desplazada en Colombia. Si se tiene que el censo de 2005 reportó 783.168 habitantes, se puede pensar que, a 2013, el departamento expulsó al 20,8% de sus habitantes, generando un promedio aproximado de 5.400 personas desplazadas anualmente⁴²³.

El 62% de la población desplazada decide quedarse en el Meta; la mayoría llega a Villavicencio de manera transitoria o absoluta, y el 38% de la población desplazada del Meta lo hace a otros departamentos; el 56% de este último grupo llega a Bogotá⁴²⁴.

En la visita a los municipios escogidos por la CSML, se pudo observar la situación de la población víctima del conflicto y su participación en los procesos territoriales, los cuales se han venido implementando de forma discontinua y con unas restricciones importantes de gestión, recursos técnicos y financieros.

El departamento del Meta, en su extensión y complejidad, ha tenido que asumir las tensiones existentes entre los megaproyectos, la institucionalidad y las necesidades de las víctimas diversas por su carácter étnico o campesino, y la definición entre lo rural y lo urbano.

La CSML, a través de la Contraloría, obtuvo información atinente al fenómeno del desplazamiento forzado en el departamento del Meta. Al respecto y, de acuerdo con el RUV con fecha de corte diciembre de 2013, este departamento expulsó a un total de 163.086 personas. El 62% de la población se desplazó dentro del mismo departamento y el 38% restante lo hizo al resto del país. Esta dinámica demuestra que los municipios cambiaron en su estructura poblacional porque algunos se denominan *expulsores*, como es caso de Mapiripán y Puerto López, y otros se consideran *receptores*, como es el caso de Puerto Gaitán.

El fenómeno del desplazamiento cambió la dinámica poblacional en las regiones, afectando con ello los preceptos de las políticas públicas en su implementación en los territorios, de

⁴²¹ Fuente: Cartografía Social Indígena del departamento del Meta, http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Publicaciones/CartografiaSocialIndigena_meta.pdf. (página consultada en mayo de 2014).

⁴²² *Ibíd.*

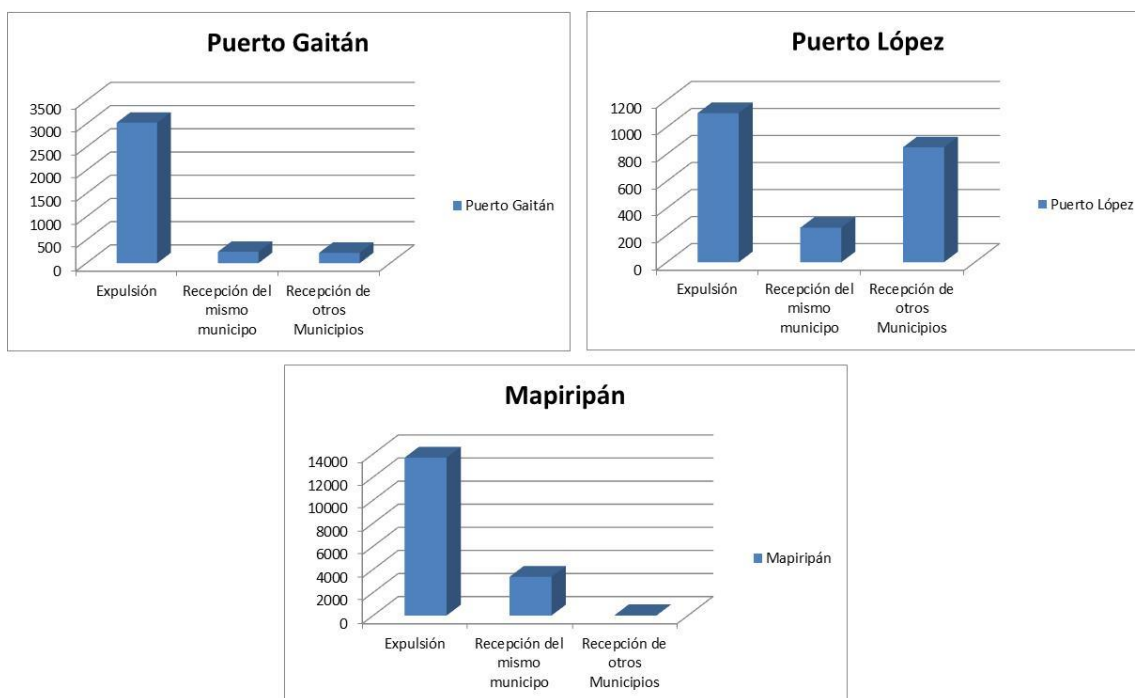
⁴²³ Cálculos de la Contraloría General de la República, con base en el registro único de víctimas (RUV) de la UARIV.

⁴²⁴ *Ibíd.*

acuerdo con lo observado donde el 62% de las personas desplazadas deciden quedarse en la región pero ubicándose en zonas cercanas y el 38% restante decide trasladarse al resto del país.

Tal como ha sido reiterado por la Corte Constitucional desde la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento –en su momento relacionados con la Ley 387-, estas dinámicas del desplazamiento (expulsión – recepción), transforman los territorios y afectan a las administraciones municipales en su disposición técnica y presupuestal, ahora frente a los procesos de atención y reparación dispuestos en la Ley 1448 de 2011.

Gráfica II.5 -1. Dinámica de expulsión y recepción por cada uno de los municipios visitados en el Meta



Fuente: Contraloría General de la República, mayo de 2014, con base en el RUV

En la muestra de los municipios priorizados por parte de la CSML es posible observar las dinámicas de expulsión y recepción de Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán; este último municipio representa la mayor expulsión y la menor recepción de otros municipios; de igual forma Puerto López que expulsó a 1.103 personas es el municipio que tiene mayor recepción de los otros municipios del Meta con un número de 850 personas. Puerto Gaitán, que del grupo es el único municipio de categoría 3 –Mapiripán y Puerto López son municipios categoría 6-, tiene una expulsión de 3.027 personas y la recepción del mismo municipio y de los otros municipios es equilibrada.

El Meta permite observar por sus características geográficas, políticas, económicas y sociales, las necesidades de ordenamientos territoriales más justos e incluyentes donde se pueda realizar un análisis profundo de las transformaciones en la producción de la tierra y la ejecución de megaproyectos; de los desarrollos desiguales en infraestructura básica para el acceso a condiciones de vida digna; y del reconocimiento de la existencia real de las rutas e intercambios que realizan las comunidades.

5.2 La Ley 1448 en el Meta

En relación con las víctimas individuales registradas en el país, en la respuesta recibida por parte de la UARIV sobre el número de declaraciones (FUD) recibidas vs número de declaraciones valoradas⁴²⁵, esta entidad informó de la implementación de procesos de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal y que, a la fecha de emitida la respuesta, el atraso en el término de valoración se encontraba superado en más del 80%.

Sin embargo, del análisis de la CSML se tiene que de los municipios informados pertenecientes al departamento del Meta, con apenas tres municipios de muestra y con un número reducido de declaraciones –Mapiripán 202 declaraciones, Puerto Gaitán 170, Puerto López 173-, se presenta un porcentaje de **no valoración** en el término legal del 80; 87 y 77 por ciento respectivamente. Lo anterior permite concluir en esta muestra que aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones FUD de las víctimas, tal como lo determina la normatividad.⁴²⁶

Similar situación se sigue produciendo en relación con el proceso de notificación.⁴²⁷ La UARIV informa que inmediatamente se produce la decisión derivada de la valoración de la declaración de víctimas, inclusión o no inclusión en el registro único de víctimas (RUV), se emite el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, respecto a la información entregada sobre la notificación de dichos actos administrativos, la CSML encontró que en relación con los municipios informados del departamento del Meta, aunque disminuye el porcentaje de **actos administrativos no notificados**, sigue teniendo esta situación una constante de alta de incidencia: Puerto Lopez 70%; Puerto Gaitán 77% y Mapiripán 90%. (Tabla II.5 -1)

⁴²⁵ Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

⁴²⁶ Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

⁴²⁷ Artículo 20 del Decreto 4800 de 2011. “Publicidad del proceso. La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”

Tabla II.5 -1: Análisis Valoración, Registro y Notificación – Elaborada por Procuraduría General de la Nación

Municipios	N° de declaraciones recibidas	Valoradas	% Sin valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones notificadas	% Declaración sin notificación	N° personas incluidas
Mapiripán	202	159	-21	32	80	16	-90	476
Puerto Gaitán	170	151	-11	19	87	34	-77	491
Puerto Lopez	313	270	-14	63	77	81	-70	810

Fuente: elaboración PGN

En materia de reparaciones colectivas, en respuestas de la UARIV a la CSML emitidas por escrito el 14 de febrero y el 5 de abril de 2014 respectivamente, se evidenció que ningún sujeto colectivo perteneciente a los municipios objeto de seguimiento en el Meta se encuentra incluido en el RUV.

Sin embargo, la UARIV informó del acompañamiento permanente de esta entidad en el municipio de Mapiripán en relación con la implementación del Auto 173 de la Corte Constitucional como un caso focalizado “por oferta”. Su acercamiento inició en febrero de 2014, con un taller de socialización de las rutas de atención y reparación integral y una caracterización de la población residente en el municipio de Villavicencio los días 25, 26 y 27 de febrero de 2014.

Adicionalmente, en razón del Auto 173 de la Corte Constitucional, la UARIV focalizó el caso del pueblo JIW asentado en el predio Zaragozas en el municipio de Mapiripán. Se realizó la actualización del censo para el proceso de retorno y se ha preparado por la UARIV un taller comunitario para la socialización de la ruta integral. Para la CSML, este proceso no arroja resultados tangibles a la fecha.

Más allá de las víctimas individuales y colectivas reportadas para el Meta, en cuanto a los riesgos de nuevas victimizaciones en el departamento, la defensoría delegada para la prevención de riesgos de violación de derechos humanos y DIH (SAT), en su labor de monitoreo y advertencia, ha señalado frecuentemente el incremento de la situación de amenaza y vulnerabilidad de las personas y comunidades vinculadas a procesos de reclamación de tierras.

Los factores de amenaza y las condiciones de vulnerabilidad para reclamantes de tierras en el departamento coinciden en señalar la presencia de la guerrilla de las FARC y los grupos post desmovilización de las AUC –Bloque Meta y Libertadores del Vichada– como un factor de amenaza constante a la población en las áreas rurales de los municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Cabuyaro, Acacias, Camaral, El Dorado, Granada, Vistahermosa y Restrepo. Todos estos municipios –excepto Vistahermosa– cuentan con predios micro focalizados en el marco del proceso de restitución de tierras.

Los factores de amenaza directa sobre personas y comunidades reclamantes se relacionan con la resolución violenta de conflictos por la tierra representada por los grupos armados ilegales, la utilización de grupos armados post desmovilización por parte de “beneficiarios del despojo”, el uso de amplias zonas rurales como zonas de tránsito para el tráfico de drogas, y la dinámica de las economías de uso ilícito del suelo.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha encontrado que existe una relación entre el despojo de tierras y la concentración de las mismas, aspecto que se convierte en el principal factor de vulnerabilidad para los líderes de procesos en los cuales existen “beneficiarios del despojo” que disponen de recursos para utilizar acciones violentas con el fin de disuadir a los reclamantes. Se ha identificado que los momentos más riesgosos para las víctimas son los inicios del proceso administrativo, y el retorno con posterioridad al fallo –etapa postfallo-.

La concentración de baldíos también se ha constituido como un factor de vulnerabilidad por el acaparamiento de tierras en los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán, así como el cambio brusco en los usos del suelo. El SAT ha conocido de la posibilidad de que antiguos mandos paramilitares tengan acceso a terrenos baldíos, o puedan presionar a población campesina y colona asentada en zonas de alto interés para proyectos agroindustriales o mineros.

Igualmente, preocupa la situación de vulnerabilidad socio económica de las personas que son colonos recientes y ocupantes de predios de población desplazada. La falta de atención oportuna y respuesta a esta población puede desencadenar en un incremento de los conflictos por la tierra con consecuentes afectaciones humanitarias a la vida, libertad e integridad de los reclamantes de tierra. La tabla II.5 -2 resume los principales factores de amenaza y vulnerabilidad de los municipios visitados por la CSML en el departamento del Meta.

Los municipios donde ha sido constante la situación de riesgo para personas y comunidades víctimas de la violencia son i) Puerto Gaitán, donde se resalta la situación de las personas de la etnia Sikuani; ii) Mapiripán, por el aumento de conflictividad sobre la tierra por acaparamiento de baldíos.

La CSML ve con preocupación las amenazas a líderes de la mesa departamental de víctimas con ocasión de su participación en los espacios señalados por la Ley 1448. La ausencia de políticas de prevención y protección colectiva es el principal reclamo de las víctimas. Para estas, las medidas individuales de la UNP no son suficientes, así como preocupan los tiempos de respuesta de esta entidad a las personas amenazadas, en la aplicación de los protocolos de valoración y adopción de medidas de protección. Igualmente, para el SAT no se está aplicando la ruta de urgencia de forma efectiva, por lo cual muchas personas víctimas se han visto obligadas a desplazarse de forma inmediata ante la intensificación de las amenazas o, en algunos casos, la comisión de atentados. La UNP reportó a la CSML que desarrolló -en conjunto con el Ministerio del Interior- capacitaciones de la ruta de protección para las víctimas, con autoridades departamentales, pero no se ha avanzado en el departamento del Meta.

**Tabla II.5 -2: Principales factores de Amenaza y Vulnerabilidad
identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para el departamento
del Meta 2013 – 2004**

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de actores armados ilegales (guerrillas y grupos post desmovilización de las AUC) con necesidad de control de los usos del suelo.	Persistencia de conflictos por la tierra, post susceptibles de mediación violenta por parte de actores armados ilegales
	Alta informalidad en la tenencia de la tierra
Presencia de grupos de seguridad disuasivos a la reclamación de tierras.	Población ocupante en situación de alta vulnerabilidad socio económica
Denuncias de hostigamientos por parte de empresas petroleras personas de la etnia Sikuani	Aumento de los conflictos por la tierra en territorio de comunidades indígenas. Presión a líderes y comunidades para la aceptación de proyectos minero – energéticos.

En materia de Planes de Prevención y Protección, en el departamento del Meta se realizó el acompañamiento técnico del Ministerio del Interior para la formulación y validación del Plan Integral de Prevención, incluyendo los escenarios de riesgo y protocolos para los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López y Mapiripán. Sin embargo, teniendo en cuenta que cada uno de estos municipios tiene una dinámica particular de las afectaciones del conflicto armado en sus territorios, para 2014 se tiene programado un acompañamiento específico a cada uno en alianza con la UARIV.

A este respecto, el Ministerio del Interior allegó información sobre la incorporación de las recomendaciones de la CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección. En los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López y Mapiripán, teniendo en cuenta las recomendaciones del SAT y en cumplimiento al Auto 004 de 2009 y el Auto 173 de 2012, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio concertó un proyecto de fortalecimiento organizativo al Pueblo Jiw habitante de Mapiripán, proyecto que contempla acciones de formación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, legislación étnica y el Decreto 4633 de 2011.

El departamento del Meta cuenta con un observatorio de derechos humanos en el municipio de Puerto Gaitán. En la tabla II.5 -3 se relacionan los escenarios de riesgos advertidos por el SAT de la Defensoría del Pueblo.

**Tabla II.5 -3: PRESENCIA DE OBSERVATORIO MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS V/S
ESCENARIOS DE RIESGO ADVERTIDOS POR EL SAT**

Departamento: Meta
Municipio: Puerto Gaitán
Escenario de riesgo
Presencia de la guerrilla de las FARC y los grupos post desmovilización de las AUC - Bloque Meta y Libertadores del Vichada
Amenaza constante a la población en las áreas rurales de los municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Cabuyaro, Acacias, Cumaral, El Dorado, Granada; Vista Hermosa y Restrepo
Estos municipios cuentan con predios micro focalizados en el marco del proceso de restitución
Amenaza directa sobre personas y comunidades reclamantes, en función de su participación o liderazgo (Ley 1448 de 2011)
Resolución violenta de conflictos por la tierra por parte de grupos armados ilegales.
Utilización de grupos armados post desmovilización por parte de beneficiarios del despojo
Uso de zonas rurales como zona de tránsito para el tráfico de drogas, y la dinámica de las economías de uso ilícito
Concentración de baldíos y acaparamiento de tierras en los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán
Cambio en los usos del suelo e incremento de los conflictos por la tierra
Antiguos mandos paramilitares con posibilidad de acceso a terrenos baldíos, o puedan presionar a población campesina y colonias asentadas en zonas de alto interés para proyectos agroindustriales o mineros.

Por otro lado, frente a la respuesta sobre la legalización y titulación de predios, la adjudicación de baldíos sigue siendo un problema central, y los largos tiempos de respuesta del INCODER favorecen las mediaciones informales de conflictos por la tierra, al igual que las presiones o amenazas tanto a población reclamante de tierras, como a ocupantes en situación de vulnerabilidad.

La CSML encuentra que la capacidad de respuesta de la UARIV regional del Meta es muy limitada, dada la cantidad de departamentos que debe cubrir al día de hoy (7). Las valoraciones sobre los casos de amenaza tardan mucho tiempo, por lo cual las alcaldías municipales se ven sobrecargadas.

Los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán han desarrollado una infraestructura física adecuada para la atención de las víctimas y tienen dos personas a cargo del respectivo espacio, a diferencia de Mapiripán, municipio rezagado porque no cuenta aún con un espacio físico (se encuentra en construcción).

En relación con el fortalecimiento de la capacidad para materializar la participación de las víctimas y las mesas de participación creadas mediante Ley 1448, la CSML evidenció que al igual que en otras de las regiones priorizadas, persiste la escasa apropiación de los contenidos

de la Ley y el conocimiento acerca de las medidas de reparación integral. Este desconocimiento también se relaciona con una desconexión histórica entre la institucionalidad y la población de esta región, materializada en formulación de políticas públicas a espaldas de la ciudadanía, sin su participación.

La percepción de las instituciones acerca de las mesas de participación del Meta se dirige a afirmar que estas tienen fallas operativas, que no les permiten avanzar en sus procesos organizacionales. Estas fallas también fueron identificadas por la CSML durante su visita formal a la ciudad de Villavicencio; durante el primer día de sesión a puerta cerrada con los representantes de la mesa de participación departamental y de las mesas de participación de los municipios de Puerto López, Mapiripán, Villavicencio y Puerto Gaitán, se notaron continuos desacuerdos entre algunos representantes, limitando la definición de los temas prioritarios y, sobre todo, de la manera como debían ser planteados ante la institucionalidad durante las sesiones de los días subsiguientes. La CSML evidenció una notoria heterogeneidad entre los líderes de víctimas en el Meta.

Es clara la complejidad a la hora de analizar las dinámicas del conflicto y la situación de las víctimas en el departamento del Meta, dada la diversidad entre las mismas víctimas, la presencia de grupos armados al margen de la ley y los conflictos por la tierra, los cuales son causa y consecuencia de las dificultades encontradas por los líderes de restitución de tierras.

No obstante lo anterior, la CSML debe reconocer que el departamento del Meta tiene un *valor agregado* del que carecen las otras regiones priorizadas para el análisis y elaboración de este informe: una Gobernación comprometida con la problemática de las víctimas y con la suficiente voluntad política para formular políticas públicas que puedan materializarse en un mejoramiento de la dignidad y la calidad de vida de esta población.

De manera generalizada, la CSML puede afirmar en relación con las seis zonas del país priorizadas para este informe, más las regiones objeto de seguimiento por la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría de manera autónoma, que uno de los obstáculos más notorios en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es la falta de voluntad política de las autoridades locales. La desconexión entre la Nación y el territorio no solo obedece a la falta de liderazgo de algunas entidades del nivel central que tienen a su cargo la ejecución de las medidas del PNARIV, sino –y sobre todo- al lugar alejado que ocupan las víctimas en las agendas de los alcaldes y gobernadores. Esta situación, para la CSML, no ocurre con la Gobernación del Meta.

La Gobernación del Meta ha creado dependencias específicas y especializadas en la política para las víctimas y en el relacionamiento con las mesas de participación de víctimas. Se destaca la creación de una “Gerencia de Víctimas” y una “Gerencia de Derechos humanos”.

Lo anterior no supone que la CSML haya identificado casos concretos de víctimas ya reparadas en el departamento del Meta. Al contrario, subsisten múltiples obstáculos de coordinación interinstitucional que impiden que exista una oferta ajustada e idónea a las necesidades de las

víctimas. Sin embargo, el Gobernador del Meta, a diferencia de otras autoridades locales, demostró conocimiento sobre el contenido de la Ley y manifestó su interés en que la Ley 1448 se pueda materializar prontamente.

Sin duda, el hecho de que la persona misma del Gobernador del Meta haya sido víctima –en este caso víctima de secuestro por parte de las FARC–, es un potencializador de políticas públicas para las víctimas. Su dolor y su frustración por haber sufrido en persona uno de los hechos victimizantes que cobija la Ley 1448, le permite entender de mejor manera lo que necesita una víctima del conflicto.

Con todo, la CSML es consciente de que no puede llegarse al sinsentido de que la población de un municipio/departamento deba esperar a tener un gobernante que haya sido víctima, con el fin de garantizar voluntad política en la implementación de las medidas que contiene la Ley 1448. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el núcleo de la justicia transicional en Colombia y es un mandato legal para todos los alcaldes y gobernadores del país, al tratarse de una ley que busca reparar los daños causados a millones de colombianos, por causa del conflicto armado.

La CSML identificó en el Meta los mismos obstáculos de ejecución de la Ley 1448, primordialmente por una escasa coordinación entre la Nación y los entes territoriales. Este acompañamiento se ve reflejado en el proceso para formular e implementar las herramientas de planeación de las políticas públicas para las víctimas, tales como el PAT y los Planes de Prevención, Contingencia y Protección. Entra la CSML a presentar algunos hallazgos relacionados con la formulación de los planes de acción territorial (PAT) departamental y municipales.

En cuanto a la Gobernación del Meta, la CSML encontró un documento PAT con asignación presupuestal, pero sin claridad en la ejecución presupuestal para el caso de las vigencias 2012 y 2013. Aunque en la respuesta de la Gobernación del Meta se informa de la asistencia técnica por parte de la UARIV para la formulación del PAT y Plan de Prevención, no es claro que exista el Plan de Contingencia, ni se evidencia el acompañamiento permanente para su implementación y ejecución. A pesar del contexto de riesgo para la población del Meta frente a la posible victimización en el marco del conflicto armado, la inversión en el subcomité de prevención y protección para la vigencia 2013 es relativamente baja, representando el 18%.

Además de haberse reportado a la CSML avances en la caracterización de las víctimas de desplazamiento, tanto en el PAT como en la respuesta departamental a la CSML, se incluye un capítulo indígena, como sujetos de especial protección constitucional, asignando recursos al presupuesto plurianual 2012-2015, por componentes y con destinación a procesos de reparación colectiva, a través de los Subcomités Municipales de Reparación y Comité de Justicia Transicional y la articulación con los municipios, con el fin de formular una propuesta para gestionar recursos aludiendo a los mecanismos de cofinanciación. Sin embargo, como se mencionará más adelante, la atención a la problemática de la comunidad indígena Jiw

reubicada en los municipios de Mapiripán y Zaragoza, lleva cuatro años sin solución de retorno y reubicación.

La CSML tuvo conocimiento de que el PAT de Puerto Gaitán fue denominado como uno de los mejores del país; actualmente se encuentra en ajustes para el componente de restitución de tierras. La CSML celebra la voluntad política en cabeza de la secretaria de gobierno del municipio, una funcionaria que, seguramente por su pasado en la Defensoría del Pueblo, conoce y comprende los contenidos de la Ley. El debido conocimiento de la Ley, lamentablemente no es la regla general en el nivel territorial. La secretaria de gobierno de Puerto Gaitán promovió el diseño de un PAT exclusivo para pueblos indígenas. Si bien este documento aún no ha sido socializado ni trabajado de manera conjunta con las comunidades indígenas, el solo hecho de reconocer la especificidad de esta población y de diseñar una herramienta diferenciada, es un hecho notorio para la CSML que debe ser replicado por los entes territoriales, al tratarse de una muestra de voluntad política a favor de la población indígena.

En el documento PAT de Puerto Gaitán se plantean de manera general unos programas y subprogramas por los componentes de prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad y justicia, fortalecimiento institucional y participación. Sin embargo, no se menciona la formulación de los proyectos que en el marco de esos programas y subprogramas se van a realizar para el logro de los objetivos de los mismos y la ejecución de los respectivos presupuestos. Igualmente frente a la caracterización, se refieren datos de 2003 a 2011. Es importante resaltar que este municipio asistió en mayo de 2013 al taller para la formulación del PAT, según informe de la UARIV e igualmente al *“trabajo subcomités municipales de justicia transicional”*. El objetivo principal era brindar asistencia técnica a las entidades territoriales con el fin de fortalecer los subcomités de justicia transicional.

Con respecto al PAT de Puerto López, este no tiene en cuenta el enfoque diferencial dentro de la caracterización de la población víctima del conflicto armado y no se especifica la asignación presupuestal para cubrir la demanda de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas como lo contempla la Ley 1448. El alcalde del municipio refiere como necesidad prioritaria la adjudicación de los predios, especialmente Bello Horizonte, donde habitan 35 familias víctimas, ya que por la falta de concreción de la situación del predio estas familias no han logrado una solución estable y definitiva a su condición.

La alcaldía de Mapiripán no respondió el requerimiento de la CSML. En el análisis al PAT municipal realizado por la Procuraduría, se evidencia que no se menciona concretamente la asignación presupuestal de los programas presentados. En el PAT se exponen programas y subprogramas de acuerdo con los componentes de la Ley y con enfoque hacia la comunidad indígena: prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad y justicia y fortalecimiento institucional, y se aduce no tener el personal específico y la logística para la atención de la población víctima, incluyendo las comunidades indígenas y la debilidad de los sistemas de información. La CSML se permite anotar que este municipio ha recibido asistencia

técnica para los ajustes al PAT, como se muestra en un cronograma de la UARIV, donde en el mes de septiembre de 2013 recibieron capacitación Mapiripán y Puerto López.

Mapiripán tiene una medida de protección colectiva de tierras. Una de las dificultades específicamente identificadas en Mapiripán, veredas Puerto Alvira y la Cooperativa o El Salado, es que algunas víctimas que hacen parte del proceso de reparación colectiva, no residen en el municipio en que se desarrolla el proceso, lo que dificulta que conozcan o compartan las necesidades cotidianas del sujeto de reparación.

Así mismo, el alcalde de Mapiripán manifestó a la CSML que está buscando realizar un convenio con la petrolera Pacific Rubiales, mediante el cual esta financiaría la medición, caracterización y manejo ambiental de predios rurales del municipio y que incluya procesos de retorno y reubicación de la población desplazada. El INCODER estaría encargado luego de titular los predios. En concepto del alcalde, en este proceso debería incluirse la Superintendencia de Notariado y a la Unidad de Restitución de Tierras. La empresa privada Poligrow, dedicada a la producción y comercialización de aceite de palma ha realizado grandes compras de predios (cuentan con 10.000 Ha sembradas y el plan son 30.000 Ha) que no fueron consultadas en el CJT de este municipio, pese a existir protección legal para los predios debido a las demandas de restitución que pesan sobre ellos. Los poseedores iniciales son población desplazada de los predios que aún no saben cómo pudieron llevarse a cabo estas transacciones. La CSML realizará seguimiento a estos cuestionamientos.

En Mapiripán, el plan de reubicación actual propuesto por el INCODER para la comunidad étnica Jiw es considerado inconveniente por la alcaldía. Propone que deben reubicarse en una zona más adecuada a la cultura y tradiciones de esa comunidad. La UARIV en cumplimiento del Auto 173 de la Corte Constitucional suministra mensualmente a la comunidad indígena 27 toneladas de alimentos no perecederos que, infortunadamente, no corresponden a su dieta tradicional (pescados de río, yuca, algunas frutas, cazabe, fariña); los indígenas acostumbran venderlos.

En cuanto a la capital del departamento, Villavicencio, el alcalde aduce falta de concurrencia por parte del Gobierno Nacional y que la gran mayoría de población víctima que hay en Villavicencio no quiere retornar. En ese sentido, solicitó al gobernador *“organizar todos los municipios y lograr que la población retorne a sus lugares de origen”*.⁴²⁸ Por su parte, la Secretaria Social y de Solidaridad del municipio de Villavicencio manifestó su preocupación con los tiempos de valoración de la UARIV para definir si la población es incluida o no en el registro único de víctimas, ya que en la práctica las valoraciones oscilan entre cinco y seis meses. Esta situación fue igualmente evidenciada por la CSML e implica una preocupación relacionada con el presupuesto de los municipios, el cual se ha visto seriamente afectado con la asignación presupuestal para ayudas humanitarias que podrían tomarse menos tiempo si la UARIV realizara las valoraciones de los FUD en los términos legales.

⁴²⁸Comité Departamental de Justicia Transicional realizado en agosto 13 de 2013.

La UARIV informó a la CSML que el municipio ha recibido asistencia técnica para la formulación y ajustes al PAT. Al respecto, en mayo y septiembre de 2013 se realizó la acción de “Acompañamiento y seguimiento a los Ajustes a los Planes de Acción Territorial-PAT”.

Llamó la atención de la CSML que, durante la sesión formal en Villavicencio, cuando se indagó al alcalde por su gestión para garantizar un espacio físico para la mesa de participación municipal, respondió que él se había reunido varias ocasiones con la “Mesa de fortalecimiento de la población desplazada” y que ya les había garantizado su espacio físico. Sin duda, esta respuesta genera –al menos- tres inquietudes. En primer lugar, si bien los alcaldes son autónomos de reunirse con organizaciones de víctimas y de la sociedad civil más allá de la Ley 1448, la Ley de Víctimas creó unos espacios determinados que ya están formalmente en funcionamiento desde el mes de octubre de 2013, y que los organismos de control deben verificar estén siendo fortalecidos y tenidos en cuenta durante las fases de la política pública. En segundo lugar, la respuesta del alcalde de Villavicencio permite, al menos inferir, que este no conoce a los representantes de la mesa municipal de participación y que no existe interlocución con ellos. Tercero, queda la inquietud para la CSML de si el alcalde de la capital del departamento tiene claridad sobre la población víctima de hechos distintos al desplazamiento forzado.

En materia de presupuesto, se observa una escasa asignación frente a la dimensión del problema que refleja el índice de presión.

Tabla II.5 -4: Índice de Presión Vs. Gasto en Atención a Víctimas

Nombre Municipio	Índice de Presión	GastoVíctimas/ GastoTotal
MAPIRIPAN	29.87	
PUERTO GAITAN	9.29	0.06
PUERTO LOPEZ	9.68	0.04

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El índice de presión de los municipios visitados por la CSML en el departamento de Meta (tabla II.5 -4) muestra que Mapiripán es la población más afectada por hechos victimizantes. En conjunto, el 15% de la población de los tres municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es 15%). Aunque Mapiripán es el municipio con menor población (24.4% del total de los tres municipios), es el que registra una mayor participación de

población afectada con hechos victimizantes (50.22% del total de población afectada con hechos victimizantes), como se muestra en la tabla II.5 -5. En esta tabla se observa que Puerto Gaitán registra casi el doble de población afectada (32.3%) que Puerto Gaitán (17.5%), pero los índices de presión son similares (tabla II.5 -4) porque también tiene el doble de población (48,4% y 27,2%).

Tabla II.5 -5: Población Afectada por Hecho Victimizante

Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Minas antipersona	Delitos contra libertad e integridad	Otros Hechos V.
MAPIRIPAN	4,857	8	1	0	0	29
PUERTO GAITAN	1,655	3	2	1	0	41
PUERTO LOPEZ	3,095	16	9	2	0	28

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013.

Pese al índice de presión, las autoridades locales de Mapiripán no dedican recursos para atender a la población víctima o no lo informa al DNP y los otros dos municipios –Puerto López y Puerto Gaitán- dedican, relativamente, pocos recursos (tabla II.5 -4).

Como lo evidencia tabla II.5 -5 y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de otros hechos, que aparte de nueve casos de tortura, en Puerto López, y cinco de vinculación de niños niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados (3 en Puerto López y 2 en Puerto Gaitán) no están definidos en el RUV.

De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 2002 y 2009. En Mapiripán se registró el más alto número de desplazamientos en 2002 (1.820), pero en 2008 se registra un nuevo número elevado de desplazamientos (1.008). En Puerto López, a partir de 2003, cuando se registraron 326 desplazamientos, se ha venido manteniendo el fenómeno con una afectación de cerca de 200 personas cada año (en 2008 se registraron 452). En Puerto Gaitán, también se ha registrado un proceso de desplazamiento sostenido con afectación de 100 personas en promedio, cada año.

A partir de 1997, se observa que la población se moviliza en los años subsiguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. En ese año, el 54% de la población afectada se movilizó; es decir de acuerdo con el RUV, para este porcentaje coincide el año del siniestro con el año de llegada; el 46% restante registra un año de llegada posterior a 1997, año en el que se declara haber ocurrido el siniestro. Aunque se observa una tendencia descendente en este comportamiento, durante los años siguientes, se mantiene. Como se observó en el caso del Putumayo, puede ocurrir que la brecha del número de desplazamientos entre la fecha de llegada y la del “siniestro” esté asociada a la decisión de la población de acceder al derecho de

declarar el hecho victimizante y hacer uso de las ayudas legales que les proporciona el Estado. No obstante, dado que se presenta con mayor énfasis hacia finales de la década del 90 puede también asociarse a la dinámica del conflicto en la que luego de presentarse un hecho, la población se ve presionada hasta que toma la decisión de movilizarse, o se ha movilizad o previamente a otros sitios diferentes al que registra como sitio de llegada. En todo caso, este hecho da cuenta de que los hechos victimizantes provocan una afectación que vulnera la vida de las comunidades por varios años.

Tabla II.5 -6: Gasto local destinado a Atención y Reparación a las Víctimas

Municipio	Total	Atención Humanit	Salud	Vivienda	Otros Componentes
MAPIRIPAN	-	-	-	-	-
PUERTO GAITAN	115,262	-	75,900	-	39,362
PUERTO LOPEZ	18,080	8,000	-	1,980	8,100

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

En la tabla II.5 -6 se observa que los municipios dedican pocos recursos a la ayuda humanitaria pese a la responsabilidad que tienen de atender a la población que reciben. Llama la atención que no registran gastos en salud (excepto Puerto Gaitán) y educación, lo cual podría obedecer a que no tienen identificad a la población que siendo víctima acude a esos servicios.

Por otro lado, en materia de oferta institucional, la CSML indica en primer lugar que los municipios priorizados han estructurado los comités de justicia transicional y los respectivos subcomités. La constitución formal y puesta en funcionamiento de estos espacios creados por la Ley 1448 supone la oportunidad de que la oferta institucional pueda ser proveída de mejor manera hacia la población víctima residente en el departamento.

En materia de derecho a la vivienda, tema del mayor interés para los representantes de las víctimas ante las mesas de participación de las regiones priorizadas por la CSML, en Puerto Gaitán, se dio cuenta de un proyecto de vivienda sobre 20 unidades, ya aprobado y en proceso de licitación. A la fecha de visita de la CSML a Villavicencio, el referido proyecto estaba frenado por ley de garantías. En Puerto López, se tuvo noticia de la pre-aprobación de 66 en Las Delicias; en este caso, la Gobernación debe buscar los recursos para el acueducto veredal y el proyecto de acometidas. En Mapiripán existe un proyecto urbano de 300 viviendas, en el cual el municipio es propietario de los lotes y el departamento financia la construcción, por \$11.200 millones. El alcalde de este municipio informó a la CSML que se dará prioridad a población víctima.

La CSML pudo reiterar en la sesión formal realizada en Villavicencio que la política pública de vivienda se desarrolla a un ritmo más lento que otras medidas. Las mesas municipales de

participación de víctimas tuvieron reparos frente a los proyectos de vivienda desarrollados por sus respectivas alcaldías, aduciendo lentitud en la consecución de predios y problemas de disponibilidad de agua potable.

En relación con el derecho a la educación, el acceso a educación escolar se reporta del 100%. Sin embargo, existe una barrera de acceso en cuanto a la educación técnica y profesional, donde no hay cupos exclusivos para la población víctima, por lo que esta debe competir con los pobladores del mismo municipio.

Tabla II.5 -6: Personas y familias beneficiarias de la Ayuda Alimentaria de Transición que reciben acompañamiento por parte de las unidades móviles (vigencia 2013)

Departamento	Personas	Familias
Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López	56	19

Procesado: Defensoría del Pueblo, fuente reporte Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Solicitud de información – Comisión de Seguimiento a la ley de Víctimas. Comunicación de fecha 3 de febrero de 2014.

En cuanto a la atención humanitaria otorgada por el ICBF en Mapiripán, Puerto López y Puerto Gaitán, la totalidad de la participación de esta entidad en este componente se refiere a la ayuda humanitaria de transición para la población víctima de desplazamiento forzado, con la que se benefician 19 familias y 56 personas (tabla II.5 -6).

Una vez presentado el panorama general sobre el estado de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Meta, puede concluirse que el departamento cuenta con un factor diferencial con respecto al resto de regiones priorizadas por la CSML, a saber, voluntad política de la Gobernación en trabajar de manera conjunta con las víctimas las políticas públicas que habrán de materializar las medidas contenidas en la Ley 1448.

Igualmente, se reitera el valor especial de designar funcionarios comprometidos y conocedores del contenido de la Ley, como la secretaria de gobierno del municipio de Puerto Gaitán, aspecto que redundará de manera directa en el reconocimiento de poblaciones como los pueblos indígenas del departamento, claramente invisibilizados en otras regiones analizadas, como el Putumayo.

Con todo, la CSML enfatiza en que si bien el compromiso personal de algunos funcionarios públicos del SNARIV hace la diferencia en relación con otros funcionarios que aún no comprenden la relevancia de la Ley 1448, las víctimas no pueden depender del funcionario de turno; estas deben tener la garantía de que el SNARIV funcione de manera articulada y se cumpla el propósito de funcionar como un *sistema*. En este aspecto la CSML encuentra serias limitaciones en el departamento del Meta, pues aún persiste la clara desconexión entre la institucionalidad y las mesas de participación de víctimas, mesas que a la fecha no inciden realmente en el desarrollo de las políticas públicas.

Esta desconexión se percibió de la misma manera entre el nivel central del SNARIV y las alcaldías municipales. Estas últimas necesitan recibir un mejor acompañamiento de la UARIV, del DNP y del Ministerio del Interior, de manera que puedan poner en funcionamiento los comités de justicia transicional.

Entre los asuntos que deben resolverse entre la institucionalidad local y las mesas de participación de víctimas, se encuentra especial preocupación en el tema de tierras y predios por adjudicar, de cara a los procesos de restitución de tierras y adjudicación de baldíos. Sin embargo, el problema más notorio se relaciona con el procedimiento de elaboración de los PAT. Los PAT han sido formulados teóricamente considerando las medidas que contiene la Ley; pero han sido trabajados *sin* las víctimas, quienes siguen ocupando un lugar secundario en el contexto social y económico local.

Por otro lado, al igual que con las otras regiones priorizadas por la CSML, se evidencia la precariedad en la implementación del modelo MAARIV y su herramienta PAARI en los territorios. Ningún alcalde del Meta, así como ninguna mesa de participación, mencionaron esta estrategia, la cual luce aún desconectada y desarticulada con respecto a los PAT. Será labor del Gobierno Nacional trabajar para un mejor diálogo con los entes territoriales, de manera que puedan comprender esta estrategia unificada de implementación del PNARIV que se ha diseñado y presentado desde el nivel central.

Finalmente, debe decirse que las políticas públicas de reparación y el trabajo de las mesas de víctimas han mostrado las tensiones entre las normas establecidas y la realidad de su implementación en los diversos territorios.

5.3 Los compromisos propiciados por la Comisión de Seguimiento para que sean cumplidos

En el marco de la visita formal realizada por la CSML al departamento del Meta llevada a cabo los días 5, 6 y 7 de mayo de 2014 en la ciudad de Villavicencio, algunas entidades que hacen parte del SNARIV realizaron una serie de compromisos con las entidades del nivel nacional y territorial en presencia de la Comisión como garante de que las necesidades planteadas sean no solo escuchadas, sino resueltas en unos plazos razonables.

Dichos compromisos surgieron del ejercicio llevado a cabo en jornada previa por la Comisión, en conjunto con los representantes de las mesas de víctimas de los municipios seleccionados y la mesa departamental del Meta, para identificar los problemas más sentidos por las víctimas en esta región y que son competencia de las entidades del sistema. Los entes territoriales que hicieron parte de la actividad fueron la Gobernación del Meta, y las alcaldías de Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto López y Villavicencio.

Las entidades que establecieron compromisos se relacionan en la tabla II.5 -8; algunos de ellos involucran a dos o más entidades:

Tabla II.5 -8: Número de compromisos adquiridos por el SNARIV en visita de la CSML al departamento del Meta

ENTIDAD RESPONSABLE	No. De compromisos
Alcaldía de Villavicencio	5
Alcaldía de Mapiripán	5
Alcaldía de Puerto Gaitán	10
Alcaldía de Puerto López	7
Gobernación del Meta	14
Ministerio del Interior	1
Ministerio de Vivienda - Fonvivienda	2
Unidad de Restitución de Tierras	1
UAERIV	14
DPS Meta	3
INCODER	4
SENA Meta	1
Banco Agrario	1
Mesa de Víctimas	1
Procuraduría General de la Nación	1
CSML	3
Total	73

Procesado CSML

En la matriz de compromisos, resultado del desarrollo de esta jornada, fueron categorizadas las acciones que realizarán las entidades del SNARIV, acorde con los componentes de la política pública de atención y reparación a las víctimas, así como las fechas establecidas para llevar a cabo los mismos. Los siguientes son los componentes sobre los cuales las víctimas requirieron con mayor frecuencia intervención a las entidades, los temas planteados y el cumplimiento de los compromisos establecidos para el mes de mayo de 2014.

En *vivienda*, se discutió sobre los criterios de selección y priorización de la población beneficiaria, construcción de vivienda en sitio propio, vivienda gratuita, y avances de los proyectos de vivienda rural desarrollados junto con la Gobernación del Meta. Como resultado, para el mes de mayo se establecieron dos compromisos con la alcaldía de Villavicencio, la Gobernación del Meta, el Ministerio de Vivienda/FONVIVIENDA y la UARIV. El Ministerio de Vivienda no hizo presencia en la reunión programada sobre los avances del programa de vivienda gratuita en el departamento.

En *empleabilidad*, se discutió sobre proyectos de agencia de empleo de las alcaldías –caso Puerto Gaitán-, generación de empleo y formación para el empleo. Los compromisos en la materia fueron cumplidos.

En *Participación* se discutió permanentemente sobre la garantía de los recursos para el funcionamiento de la mesa departamental, la periodicidad de las reuniones con los representantes, avances de los proyectos presentados, y se definió una reunión previa de la mesa municipal de Mapiripán y Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) para definir los delegados de la mesa a dicho comité, así como la convocatoria de la población víctima a las reuniones. La alcaldía de Mapiripán no ha dado respuesta a la CSML, lo cual reafirma la inquietud sobre su poco compromiso con la Ley 1448.

En cuanto a la oferta de capacitaciones en cabeza del SENA, se discutió sobre los criterios de selección preferente a las víctimas del conflicto, oferta institucional de los programas de capacitación disponibles, elaboración de proyectos de formación complementaria y convocatoria a mujeres víctimas. Estos temas fueron de competencia exclusiva del SENA y sobre el último compromiso (convocatoria) ya se realizaron las reuniones programadas para tal fin, aspecto que destaca la CSML.

En materia de *tierras*, se discutió sobre predios situados en área rural micro focalizada por la Unidad de Restitución de Tierras, listados de adjudicación por parte del INCODER, adjudicación de títulos mineros del municipio de Mapiripán, e informe de acciones adelantadas sobre los terrenos entregados común y proindiviso en los municipios de Puerto López y San Martín. Las entidades concernidas con el tema de títulos mineros han oficiado a la entidad competente una vez conocido el caso; en cuanto a los terrenos en los municipios de Puerto López y San Martín no ha habido respuesta por parte de las alcaldías.

En cuanto a *proyectos productivos* se discutió sobre la participación de las mujeres cabeza de familia en los proyectos productivos, y concertación con el plenario de la mesa de participación sobre proyectos productivos para las víctimas del municipio de Puerto Gaitán. Al respecto, la alcaldía de Puerto Gaitán tomó la decisión de reunirse primero con la UARIV y la Unidad de Tierras para determinar el acompañamiento y programas a ofrecer. Esto indica que no se tuvo prevista una reunión de concertación previa con la mesa de participación, por lo que la CSML considera que este compromiso no se ha cumplido por parte de la alcaldía de Puerto Gaitán.

Con respecto a *ayudas humanitarias*, se discutió sobre la ampliación del programa Operación Prolongada de Socorro para el municipio de Mapiripán, la concurrencia en la ayuda humanitaria que debe prestar la alcaldía de Villavicencio teniendo en cuenta el número de población recibida por el municipio, y la emisión de una acción preventiva para solicitar a la Unidad de Víctimas la concurrencia para el tema. La acción preventiva fue iniciada por la Procuraduría General de la Nación.

Tabla II.5 -9: Cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las entidades en visita de seguimiento de la CSML al departamento del Meta

Entidad	No. de compromisos	Cumplidos	Cumplimiento (%)
Alcaldía de Villavicencio	2	1	50
Alcaldía de Mapiripán	4	1	25
Alcaldía de Puerto Gaitán	3	0,5*	17
Alcaldía de Puerto López	1	1	100
Gobernación del Meta	6	3,5*	58
Ministerio del Interior	1	0,5*	50
Ministerio de Vivienda - Fonvivienda	2	1	50
Unidad de Restitución de Tierras	1	0,5*	50
UAERIV	5	2,5*	50
DPS Meta	1	1	100
INCODER	3	1,5*	50
Banco Agrario	1	0	0
Procuraduría General de la Nación	1	1	100
CSML	1	1	100
Total	32	16	50

Procesado CSML

*En este caso un compromiso fue cumplido parcialmente, dado que las acciones emprendidas por la entidad no agotan la totalidad del compromiso adquirido.

No hubo respuesta a la CSML sobre los acuerdos que involucran a las siguientes entidades, tanto del orden nacional como territorial:

Alcaldía de Villavicencio

Proyecto de alivio de pasivos por impuesto predial para sentencias de restitución de tierras a población víctima. Se va a presentar un proyecto de acuerdo que ya está revisado y aprobado por la Secretaría de Hacienda. Fecha: 14 de mayo de 2014.

Mesa de Víctimas - Alcaldía de Mapiripán – UARIV

La mesa municipal de víctimas y la alcaldía de Mapiripán realizarán el censo de población del predio Pueblo Nuevo y realizarán el respectivo cruce con la UARIV para identificar a la población víctima. Fecha Límite: 30 de mayo de 2014. Entrega del PAT a la mesa. Fecha: 19 de mayo de 2014.

Alcaldía de Mapiripán

Socialización de temas con la mesa de participación de víctimas. Programa de colocación de gestión de empleo. Condiciones y requisitos. Falta la aprobación del Ministerio de Trabajo. Socialización y plan de ajuste del PAT municipal. Entrega del PAT a la mesa. Fecha: 19 de mayo de 2014. Reunión previa con la mesa municipal de víctimas del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) para definir los delegados de la mesa a este comité. Fecha: 17 de Mayo de 2014. Convocatoria a las reuniones del CMDR a la población víctima. Fecha: 22 de Mayo de 2014.

Alcaldía de Puerto Gaitán

Reunión para la concertación con la mesa municipal sobre la participación de las mujeres cabeza de familia en los proyectos productivos. Fecha: 14 de mayo de 2014.

UARIV

Presentación de los resultados de la evaluación del proyecto sobre prevención del reclutamiento forzado de los municipios de Puerto Gaitán, Mapiripán y Cabuyaro. Fecha: 16 de mayo de 2014.

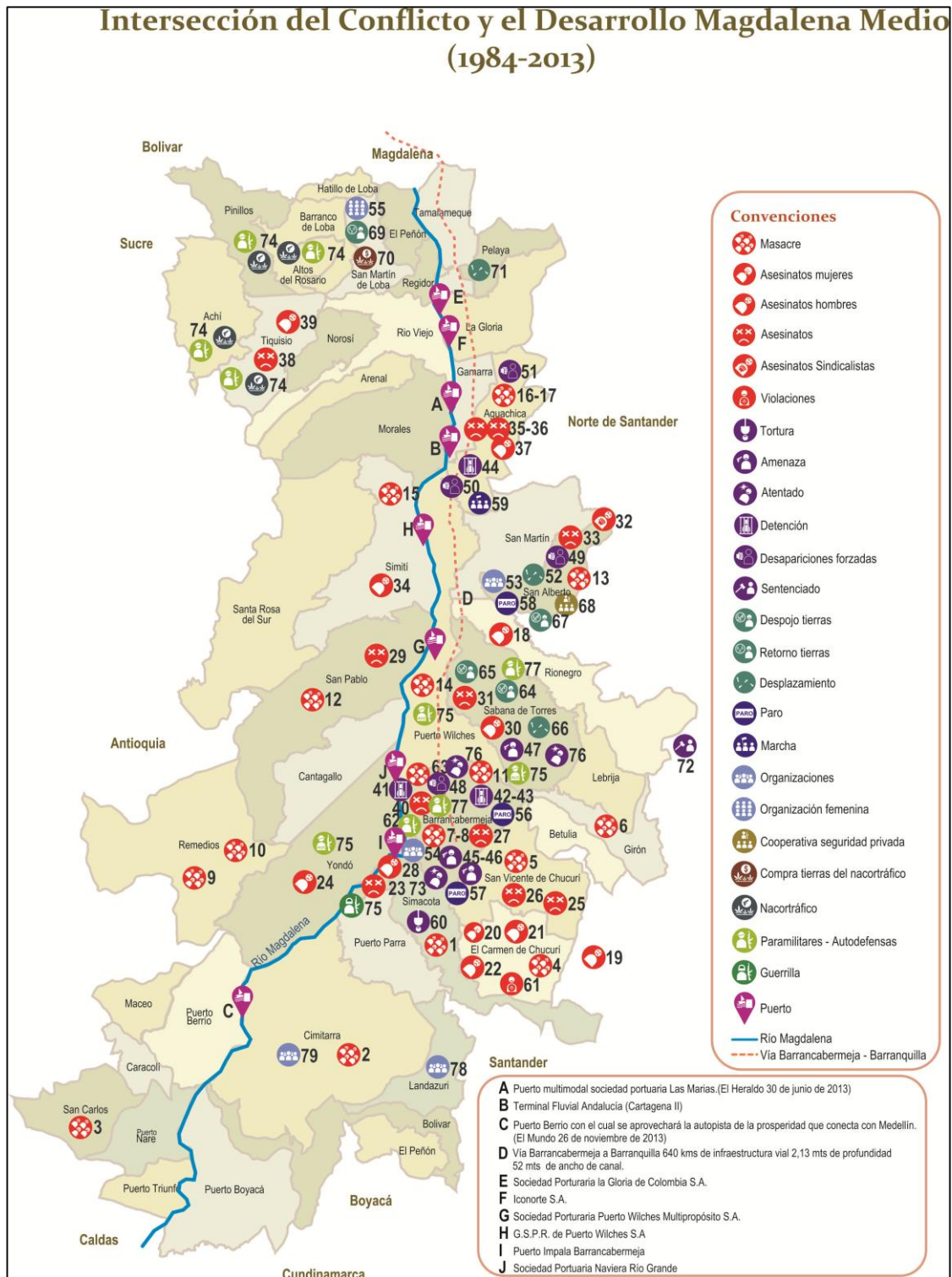
INCODER

Entregar un informe de los listados de adjudicación por parte del INCODER para ser socializado con las mesas (Municipal y departamental) y los entes territoriales. Fecha: 31 de mayo de 2014

Gobernación del Meta

Visita de la mesa departamental (dos representantes) y municipal de El Castillo para conocer el proyecto de memoria histórica en dicho municipio. Fecha: mayo de 2014.

6. Magdalena Medio



6.1. Contexto

La región del Magdalena Medio registra hechos, que al relacionarlos con otros indicadores económicos, sociales y políticos (como una de las maneras de indagar por la geografía que deja la guerra), manifiesta la simultaneidad de acontecimientos que ocurren en diferentes tiempos. En esta región se combinaron desde finales de los años ochenta, el conflicto protagonizado por grupos armados, la resistencia de los pobladores y la incursión de nuevos proyectos económicos que incluyen la explotación del petróleo, los minerales, los cultivos de uso ilícito, la palma aceitera, el cacao, el caucho, entre otros. Esos aspectos, derivaron en violaciones de derechos humanos que han sido reconocidas por las autoridades, como se evidencia en el Registro Único de Víctimas.

No solo la exploración, explotación y producción de petróleo y minerales que hay en la región inciden en el conflicto armado, sino también su ubicación geoestratégica, la calidad de los productos y el incremento de los precios en el mercado internacional hacen que el Magdalena Medio se convierta en un territorio donde se disputen los poderes económicos y se transgreda la ley.

La producción minero-energética tiene unas particularidades en el territorio. La actividad carbonífera en el Magdalena Medio santandereano, se fundamenta en la alta calidad metalúrgica y el poder térmico y coquizable de este producto, y cuyas características lo hacen atractivo para ser utilizado como fuente energética. Esta ventaja ha motivado la adjudicación de 82.183 hectáreas de tierra a más de 20 compañías nacionales, y la ejecución de dos megaproyectos de explotación: “San Luis” en el municipio de El Carmen, ejecutado por la compañía Centromin S.A., y “Carare-Opón” en el municipio de Landázuri de gran interés para la Multinacional Río Tinto⁴²⁹.

Es importante destacar que entre las principales actividades económicas de la región, además de la refinería de hidrocarburos, se encuentra la explotación minera de oro y gas, y en menor medida el carbón, pero también la agricultura (yuca, maíz plátano, cacao, cereales y frutas), las plantaciones de palma africana (agroindustria), la pesca, la ganadería a mediana escala y el comercio.

A partir de este contexto, el Magdalena Medio debe verse asociado y relacionado con el Magdalena Alto y el Magdalena Bajo y se deben tener en cuenta los proyectos de conectividad que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo (2010 – 2014).

Otro elemento importante del entorno económico de la región, tiene que ver con la navegabilidad del río Magdalena que se proyecta con la construcción de diez puertos, cuyas consecuencias en el ordenamiento territorial deben analizarse en diversas escalas.

⁴²⁹Minería, Petróleo, Energía y Multinacionales. Magdalena Medio: Generador de Energía y Riqueza Nacional. Paola Andrea Castilla Gómez. Analista de Coyuntura Económica.

Entre dichos puertos se cuentan: uno en Puerto Berrío; dos en Barrancabermeja, donde se construirá Naviera Río Grande (en trámite) y Puerto Impala (en Construcción); dos en Puerto Wilches: la Sociedad Portuaria Puerto Wilches y Puerto Wilches Multipropósito (en trámite); dos en Gamarra: Terminal Fluvial Andalucía (Cartagena II, en trámite) y Puerto las Marías (en trámite); en el municipio La Gloria: Sociedad Portuaria La Gloria (en trámite) e Iconorte S.A. (en trámite); Magangué: Sociedad Portuaria Regional de Magangué S.A (en operación). Es necesario analizar la conectividad de los puertos y reconocer la importancia global de los lugares, es decir, que cada uno es necesario para garantizar la operación y la rentabilidad de los puertos en conjunto.

La ruta del desplazamiento, la incertidumbre, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados, y la muerte y el miedo que se imponen en el Magdalena Medio, muestran cómo la espacialidad previa del territorio fue destruida y ocupada por las lógicas de los nuevos poderes imperantes en la región. Esta situación fue denunciada por organizaciones de derechos humanos y sindicales, y por la voz de las mujeres representadas en la Organización Femenina Popular (OFP), quienes durante los años de profundización de la violencia política lograron impactar a nivel nacional e internacional en la defensa de la vida y del territorio.

La región del Magdalena Medio expulsó a un total de 332.102 personas, de acuerdo con los datos del RUV con fecha de corte diciembre de 2013. El 51% de esta población se desplazó en la misma región y el 49% restante lo hizo hacia el resto del país.

Esta dinámica del desplazamiento demuestra que los municipios cambiaron en su estructura poblacional porque algunos se denominan *expulsores*, como es caso de San Pablo en el Departamento de Bolívar; otros se autodenominan *de tránsito*, como ocurre en Puerto Wilches, en el Departamento de Santander; y otros que se consideran *receptores*, como es el caso de Barrancabermeja.

Al realizar un análisis de la expulsión y recepción por cada uno de los departamentos que conforman la región del Magdalena Medio, se puede observar cómo el departamento de Bolívar es el de mayor expulsión y Santander el de mayor recepción; seguidos por Antioquia y Cesar, que tienen una relación más equitativa de expulsión y recepción. Lo anterior indica que los territorios han sido transformados a partir de las rutas que definió, en primer lugar, el conflicto armado en su estrategia de despojo y, en segundo lugar, las que generaron las víctimas en su búsqueda de refugio: con mayor acceso a la institucionalidad y a los servicios, empleo y opciones de vivienda. Y, en tercer lugar, está la ruta que establece el esquema político y administrativo del país, en donde se designan límites de acción y ejecución en lo local y lo regional.

El fenómeno del desplazamiento cambió la dinámica poblacional en las regiones, con lo cual se afectaron los preceptos de las políticas públicas en los territorios, pues es posible advertir que el 51% de las personas desplazadas deciden quedarse en la región, pero buscan zonas cercanas que les permita la posibilidad de regresar. Los municipios del departamento de

Santander que hacen parte del Magdalena Medio, reciben el 80% de la población desplazada de los otros departamentos que conforman la región; del mismo Santander la recepción constituye sólo el 20%. Caso contrario son los municipios del sur del departamento de Bolívar, donde el 70% de la población recibida es del mismo departamento y sólo el 25% viene de regiones vecinas.

En Antioquia la dinámica muestra que el 85% de la población recibida es del mismo departamento y el 15% restante de otros departamentos. Cesar, por su parte, mantiene el equilibrio del 45% del mismo departamento y el 50% corresponde a población procedente de otros departamentos. Boyacá presenta un comportamiento particular, ya que, con un solo municipio en la región, mantiene la tendencia del 90% de población recibida desde otros departamentos.

Estas dinámicas del desplazamiento (expulsión – recepción), transforman los territorios y afectan a las administraciones municipales en su disposición técnica y presupuestaria, frente a los procesos de atención y reparación dispuestos en la Ley 1448 de 2011. Esto sugiere un énfasis especial de responsabilidad por parte de las alcaldías, que deben incorporar la ley a través de la ejecución de instrumentos de política pública como los PAT, los Comités de Justicia Transicional y el RUSICST, que permiten observar, sistematizar y monitorear el ejercicio de los derechos de las víctimas en aplicación del marco normativo y jurisprudencial respectivo.

Por su parte, Barrancabermeja y Aguachica se denominan municipios receptores y son los que tienen mayores recursos por ser categoría 1 y 4, respectivamente. Como quiera que son los principales centros de oferta institucional, las personas disponen de estos territorios para mejorar su seguridad y condiciones de vida. Por el contrario, el entorno de San Pablo, municipio que representa la situación del Sur de Bolívar, muestra cómo los niveles de conflicto se mantienen a través de las denominadas Bacrim y la interlocución con la administración departamental es nula. Esta situación es concluyente cuando la alcaldía de San Pablo menciona que “Bolívar sólo llega hasta Magangué”.

En San Pablo existe una precaria infraestructura de servicios y la implementación de la ley no se ha logrado materializar. Un ejemplo de ello es que la oficina de atención de la alcaldía, en convenio con la UAERIV, funciona a media marcha debido a que el enlace de víctimas sólo es contratado por medio tiempo.

El Magdalena Medio, por sus características geográficas, políticas, económicas y sociales, permite observar las necesidades en ordenamientos territoriales más justos e incluyentes, en los que sea posible hacer un análisis profundo sobre las transformaciones en la producción agrícola, la ejecución de megaproyectos y los desarrollos desiguales en infraestructura básica para el acceso a condiciones de vida digna.

6.2 La Ley 1448 de 2011 en la región del Magdalena Medio

La implementación de la Ley 1448 en la región del Magdalena Medio se ha dado en medio de un contexto particular derivado de las transformaciones ocasionadas por el conflicto, y cuyas afectaciones aún siguen presentes ante de la pervivencia de los grupos armados.

En la visita que realizó la CSML a esta región, se visitaron siete (7) municipios: Barrancabermeja, Cimitarra, Puerto Wilches, Sabana de torres, San Pablo, Aguachica y San Alberto. Allí se evidenciaron desarrollos y obstáculos en el ejercicio de las administraciones municipales y departamentales, para dar cumplimiento a los mandatos legales en favor de los derechos de las víctimas. Igualmente, se recabó información de las instituciones que hacen parte del SNARIV y que se relaciona con la gestión adelantada en cada componente de la Ley 1448 de 2011 en el Magdalena Medio.

Entre estos municipios priorizados por la CSML, es posible observar cómo los municipios de Barrancabermeja, San Alberto, Puerto Wilches y Aguachica, reciben un promedio del 60% de población de San Pablo Bolívar, lo que es una constante permanente en los diálogos institucionales. Puerto Wilches afirma que el 80% de la población que ingresa al municipio proviene de San Pablo y lo realizan en forma de tránsito. Es decir, las víctimas llegan al municipio a dejar su declaración, tomar la ayuda humanitaria y continuar hacia Barrancabermeja.

Sobre el número de declaraciones (FUD) recibidas, frente al número de declaraciones valoradas⁴³⁰ en esta región, la UARIV informó de la implementación de procesos de choque para la superación del rezago en las valoraciones en el término legal; y destaca que, a la fecha, el atraso en el término de valoración se encontraba superado en más del 80%.

Sin embargo, del análisis de la CSML se tiene que de los municipios informados pertenecientes a la región del Magdalena Medio, esto es, Barrancabermeja, Cimitarra, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Aguachica y San Alberto, el porcentaje de declaraciones no valoradas en los términos establecidos en la ley está entre el 51% y el 83%. De este análisis, se concluye que el porcentaje más bajo corresponde a Cimitarra (Santander) y el más alto a San Alberto (Cesar)⁴³¹.

De los municipios priorizados objeto de seguimiento por parte de la CSML, Barrancabermeja es el municipio con el mayor índice de población en situación de pobreza extrema y concentra a su vez el mayor número de víctimas, hasta el momento 53 mil.

⁴³⁰ Respuesta de UARIV con radicado No. 20141001895651 con fecha 14/02/2014 a oficio de CSML DOAV 403-0197.

⁴³¹ Ver TABLA No. X. Análisis Valoración, Registro y Notificación, elaborada por la Procuraduría General de la Nación. Construida a partir de respuesta de UARIV con radicado No. 2014720576931/20147205769311 con fecha 05/04/2014 a oficio de CSML DOAV 435-0342

A partir de esta muestra, se permite concluir que aún persisten las demoras en el cumplimiento del término de valoración de las declaraciones FUD de las víctimas, tal como lo determina la normatividad⁴³².

Tabla II.6-1: Análisis de Valoración, Registro y Notificación

Municipios	No. Declaraciones Recibidas	Valoradas	% Sin Valorar	Valoradas en términos	% No valoradas en términos	Declaraciones Notificadas	% Declaración sin Notificación	No. Personas Incluidas
Barrancabermeja	2148	1791	17	394	78	1090	39	4621
Cimitarra	678	548	19	269	51	332	39	1628
Puerto Wilches	333	230	31	56	76	126	45	559
Sabana de Torres	383	318	17	69	78	177	44	318
Aguachica	1898	1635	13	418	75	1163	30	4173
San Alberto	343	270	21	45	83	133	51	887

Fuente: elaboración PGN

Cabe resaltar que con base en los datos reportados en las respuestas enviadas por la UARIV sobre el registro único de víctimas, en relación con el número de declaraciones valoradas de cada municipio evaluado, se establece que cada hogar declarante lo conforma de 1 a 3 personas; para el municipio de Sabana de Torres (Santander), se establece una medida promedio de una persona por hogar y por declaración presentada (tabla II.6 -1).

Respecto de la implementación de las medidas de atención y asistencia contempladas en la Ley 1448 de 2011, en la región del Magdalena Medio se pudo constatar que en el componente de salud existen grandes problemas en la prestación del servicio. Se encontró, en efecto, que en los hospitales de primer nivel sólo se cuenta con médicos generales para la atención de los ciudadanos, y que eventualmente se realizan procedimientos quirúrgicos y se presta el servicio de odontología general. De ahí que para la prestación de servicios de especialistas las víctimas tengan que desplazarse a otras ciudades, con el agravante de que muchas de estas personas viven en zonas rurales apartadas de los cascos urbanos, lo que les ocasiona incurrir en costos de transporte y alojamiento, que no son cubiertos por los prestadores del servicio al cual se encuentran afiliados.

En el tema del PAPSIVI, se conoció que ya se está implementando en los municipios de Sabana de Torres y Cimitarra, mediante la reparación colectiva de la Asociación de Trabajadores del Carare, así como en los municipios de Aguachica y San Alberto donde ha tenido una amplia receptividad.

⁴³² Artículo 156 de la ley 1448 de 2011. “Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.” (subrayado fuera de texto)

Así mismo, se presentan varios problemas en la prestación del servicio educativo: las instituciones educativas hacen exigencias a los alumnos para el porte de uniformes y se les solicita documentos para poderlos matricular.

Sin embargo, las alcaldías informan que se están entregando Kits escolares a los niños y niñas al inicio del año escolar. En materia de capacitación, se encuentra que el SENA realiza una oferta de cursos cortos en los que se prioriza a la población víctima; no obstante, pudo determinarse que dichos procesos no tienen continuidad.

En el municipio de San Pablo la educación es prácticamente inexistente: los profesores llegan a dictar clases en el mes de noviembre, y tal situación no ha sido posible resolverla.

Los jóvenes que están afiliados a Familias en Acción son excluidos de la alimentación que el colegio les brinda, pues se supone que la ayuda la reciben de Familias en Acción; esta situación provoca que algunas veces los jóvenes se queden sin ninguna de las ayudas.

Frente a la educación superior, las alcaldías manifiestan que el número de becas del ICETEX para jóvenes es reducido frente a la demanda, y que no se prioriza a la población víctima sino que se convoca al conjunto de jóvenes del municipio.

En el ámbito de proyectos productivos, en Barrancabermeja existe la oficina denominada Forcap⁴³³, cuya labor es apoyar la capacitación, la generación de empresas y el empleo, además de impulsar proyectos productivos. En este municipio se presentó el caso de financiación de proyectos a población desplazada, para adquirir maquinaria que ya no se encuentra en uso y que es de alto costo, lo que impide la culminación de los proyectos productivos. Casos similares se presentaron con una granja integral en El Llanito, un proyecto de helados Vikingos en barrio Palmira y uno de embutidos.

En el municipio de Sabana de Torres se ha adelantado un convenio de empleabilidad, directamente con la Gobernación de Santander. El programa Familias en su Tierra también hace presencia en el municipio, sin que a la fecha se haya ejecutado proyecto alguno.

El municipio de Puerto Wilches, con trayectoria de producción de palma, se encuentra en un momento de crisis porque la pudrición de cogollo llevó al cierre de las empresas palmeras que generaban el 90% del empleo. La alcaldía tiene un proyecto para comprar estas tierras a los empresarios y parcelarlas a los campesinos. Para ello, están adelantando gestiones con el Ministerio de Agricultura. Aunque debe advertirse que la propuesta no está dirigida a las víctimas sino a toda la población del municipio.

El municipio de San Pablo se presentó a la convocatoria regional de proyectos productivos de la UARIV, en conjunto con Cantagallo y Simití para un proyecto ganadero. Sin embargo, por su retraso en el RUSICST, quedó descalificado y sus socios tampoco pudieron participar. Además, también se realizó el convenio de empleabilidad con la Gobernación para el proyecto productivo

⁴³³Fondo Rotatorio para Capacitación y Crédito.

de gallinas ponedoras y construcción de barreras biomecánicas sobre el río Guayabito. Es importante anotar que estos proyectos no son ejecutados sólo para la población víctima, sino que se dirigen a toda la población vulnerable del municipio.

En materia de vivienda, se conoció que en Barrancabermeja hay un cupo de 700 viviendas; de estas, el 50% es para Red Unidos, 30% Ola Invernal y 20% para víctimas. La convocatoria de vivienda cerró el día 29 de abril, y se presentaron inconvenientes frente a los requisitos de Fonvivienda, pues para que las víctimas pudieran accederse les exigía ser casados o tener un acta de conciliación marital de hecho. En este mismo municipio, colapsaron los lugares que están formalizados para generar el acta de conciliación: se presentaron 5.000 personas, para un cupo de 700 viviendas.

En Sabana de Torres el 100% de los recursos para vivienda, fueron puestos en el programa de vivienda gratis. De este programa, a las víctimas les corresponden 104 viviendas. En Cimitarra, los proyectos de vivienda de interés social para población vulnerable y desplazada, están atrasados porque no hay subsidios desde el año 2007, cuando se hicieron las últimas convocatorias.

En Puerto Wilches, en 2012 se hizo una convocatoria a nivel general, en la que se inscribieron más de 300 hogares a un proyecto de vivienda de interés social denominado San Germán, que beneficiaría a 160 hogares desplazados; este proyecto finalmente no fue aprobado. Pero de otro lado, en 2013 se presentó ante el Banco Agrario un proyecto de vivienda rural de interés social para familias desplazadas, en el cual de las 85 familias que inicialmente fueron postuladas: salieron beneficiados 42 hogares de Bellavista.

Para el municipio de San Pablo se construyeron 624 viviendas en el sector Guarigua, las cuales están aprobadas en un 100%. Con relación a este programa habitacional, en este momento se están ejecutando obras de urbanismo, de las cuales sólo faltan el acueducto y el alcantarillado. Según lo informado por la UARIV, este proyecto no tiene ningún registro.

En San Alberto, no se han presentado proyectos de vivienda dirigidos a las víctimas. Hay un programa que cuenta con un total de 384 casas para la población víctima y vulnerable y vivienda de interés prioritario para ahorradores. De los \$1.100 millones que se tienen programados para estas viviendas para ahorradores, el municipio aportó el 30%. Los postulantes deben aportar \$2 millones cien mil. El operador de ese proyecto es Confacesar. Por otra parte se tiene un terreno de 10,5 hectáreas para la construcción de viviendas, y se advierte que el municipio no cuenta con más terrenos para construir viviendas.

En Aguachica actualmente se está entregando un proyecto de 500 viviendas para la población víctima, llamado Tierralinda.

Sobre el tema de los retornos, se encontró que en Barrancabermeja se está llevando a cabo el retorno y la reubicación de las comunidades La Palmita, Rancho J-5 y Tabla Roja, para cuyo propósito el Incoder asumió el terreno. Sin embargo, debido a que no hay oferta de proyectos

productivos, se ocasiona un serio problema para el municipio, porque tiene que buscar soluciones de trabajo para la población retornada.

En Sabana de Torres existe la reubicación en el predio La Pampa, que fue adjudicado por el Incoder con 10 hectáreas de palma para cada familia. La defensoría tiene este caso en alerta temprana, pues a la fecha de la visita se informó que llegó un panfleto con amenazas hacia 5 líderes, y uno de ellos tuvo que salir de la región.

De acuerdo con la respuesta de la UARIV del 5 de abril de 2014, en materia de reparación a sujetos colectivos pertenecientes a los municipios del Magdalena Medio existen cuatro procesos: Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, Corregimiento de Ciénaga del Opón (vereda los Ñeques y la Florida municipio Barrancabermeja), Organización Femenina Popular (OFP), y Las parcelas Los Cedros, La Carolina y La Paz del municipio de San Alberto.

En cuanto al proceso de reparación al colectivo Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), colectivo con área de influencia en los municipios de Landázuri, Cimitarra, Sucre, Bolívar, El Peñón y La Belleza, la UARIV informó que la ruta de reparación se inició en el marco de la Ley 975 de 2005, y la Asociación ratificó la voluntad de continuar con el proceso dentro del marco de la Ley 1448 de 2011. Mediante Resolución 2013-49156 del 17 de junio de 2013, este sujeto colectivo se encuentra incluido en el RUV y el proceso se encuentra en fase de implementación.

La UARIV manifestó haber ejecutado la suma de \$ 89.591.780 para un convenio en Barrancabermeja, en el que la mayor dificultad presentada fue la asignación del presupuesto de los planes de reparación colectiva, debido a la limitación y escasez de los recursos.

Con respecto al sujeto colectivo “Corregimiento de Ciénaga del Opón - Vereda los Ñeques y la Florida, Municipio Barrancabermeja”, en el mes de marzo de 2013 se inició diálogo en torno al programa de reparación colectiva. Y, desde entonces, se adelantaron varias jornadas de trabajo en las cuales se les brindó orientación sobre el mandato y misión de la UARIV y sobre aspectos fundamentales de la Ley 1448 del 2011. En mayo de 2013 se firmó el acta de voluntariedad para la implementación del programa de reparación colectiva y conformación del comité de impulso, con lo cual se finalizó el acercamiento y acompañamiento en el marco de la ruta de reparación colectiva. Actualmente se encuentra en proceso de valoración para incluir en el RUV.

Sobre el sujeto “Organización Femenina Popular (OFP)”, el proceso de reparación colectiva inició en septiembre de 2012, con la conformación del comité de impulso y la realización de varias jornadas de trabajo en las que se explicó la Ley de Víctimas, sus decretos reglamentarios y las funciones de la UARIV. Se propiciaron dos espacios con el subcomité técnico de reparación colectiva del nivel nacional, con el fin de interactuar con los ministerios y socializar la propuesta; se facilitó la participación de asesores (as) externos a la organización escogidos por la OFP, con el fin de respaldarlas en su proceso de construcción de confianza. Adicionalmente se contrataron dos asesoras solicitadas por ellas, para fortalecer internamente la organización. Este sujeto fue incluido en el RUV mediante Resolución 2013-257325 del 10

de septiembre de 2013. Los municipios de Yondó y Puerto Wilches han manifestado la intención de destinar recursos para la implementación de las medidas, pero la Comisión no tuvo conocimiento de acciones concretas al respecto.

Finalmente, la reparación colectiva de Las Parcelas, Los Cedros, La Carolina y La Paz, del municipio de San Alberto, fueron identificadas en virtud del proceso de restitución de tierras que ya venía adelantándose para esta comunidad. Para este sujeto de reparación, la UARIV se encuentra valorando su inclusión en el RUV.

En la Ciénaga del Opón, municipio de Barrancabermeja, se dio el reasentamiento de 136 familias. Las medidas de reparación se refieren a los procesos productivos, y la alcaldía aprobó 260 millones para el colegio de Ciénaga del Opón.

De acuerdo con información suministrada por la Unidad Nacional de Protección (UNP), no hay compromisos específicos con las alcaldías de estos municipios visitados por la CSML, más allá de las responsabilidades que el Decreto 4912 de 2011 determina para ellas. Es por esto que, en el marco del Plan de Acción del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la UNP en conjunto con el Ministerio del Interior desarrolló capacitaciones de la ruta de protección para las víctimas del Magdalena Medio. Así mismo, recibieron acompañamiento en la formulación de los Planes en 2013.

Para la región Magdalena Medio (Aguachica, Barrancabermeja), se asignó un rubro de \$95.769.230 para un proyecto encaminado a la prevención de reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, así como un proyecto de memoria para la construcción de paz y reconciliación, para un total de \$178.469.230,00.

En materia de Prevención y Protección se encontraron dificultades —identificadas desde la labor de la UNP— en materia de protección, como la falta de medidas y la disposición ininterrumpida de estas. Por ejemplo, demora de varios meses en el pago de los auxilios económicos de reubicaciones, entrega de teléfonos móviles y camionetas blindadas, así como acompañamiento psicosocial al amenazado/a y su núcleo familiar.

Otra dificultad encontrada es la falta de articulación entre las autoridades locales y la UNP. De manera especial, en Barrancabermeja la alcaldía informó que la ejecución directa de los planes y proyectos, corresponde a dos operadores: uno a la ONG Servicio Jesuita de Refugiados y, el otro, a la oficina de la administración municipal denominada “Asesoría de Paz y Convivencia”; esta última se encarga de toda la ejecución de los planes y proyectos, en general, y no cuenta con un acompañamiento y articulación con las demás entidades que hacen parte del SNARIV.

Sobre el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en la región del Magdalena Medio y, dada la presencia de grupos armados ilegales en zona rural, se ha venido advirtiendo de amenazas generalizadas a población campesina adjudicataria del Incoder, especialmente en el municipio de Simití.

En esta misma vía, la ampliación de la actividad minera es vista por varios pobladores como un factor de amenaza, a raíz de la regulación y las presiones a las que están sometidas las personas dedicadas a esta actividad por parte del grupo posdesmovilizados de las AUC, denominados Los Urabeños. Se teme que personas o grupos beneficiarios del despojo puedan incrementar los conflictos sociales por la tierra, como forma de oposición a los procesos de reclamación y restitución de tierras.

De acuerdo con la información suministrada por la Gobernación de Santander, se desarrolló un plan estratégico para los planes de prevención y protección. El plan de contingencia se encuentra pendiente, pese a que en la caracterización de la dinámica del conflicto se encuentran definidos los factores, zonas y eventos generadores de riesgo para el departamento.

En este orden de ideas, la Secretaría del Interior informó que se celebró un convenio de asociación, en cuyo objeto se encuentra incluida la elaboración del Plan de Contingencia, y la socialización del plan de prevención y protección. A noviembre de 2013, dicho convenio tenía el 50% ejecutado. También se manifestó por parte de la Secretaría que una de las dificultades en la implementación de la ley es la falta de coordinación efectiva con la Mesa de Participación de Víctimas del departamento. Se refirió igualmente que el apoyo desde el nivel central ha sido sobre la elaboración y formulación de los Planes de Prevención y Protección por parte del Ministerio del Interior, y asistencia técnica por parte de la UARIV.

A pesar de estas gestiones, que dice la Gobernación haber hecho, existen serias deficiencias en el acompañamiento al retorno de población desplazada, especialmente en materia de seguridad y cumplimiento de programas con vivienda rural y proyectos productivos. La deficiencia en este acompañamiento puede significar el incremento de factores de vulnerabilidad para personas que han retornado a sus tierras, lo que se traduciría en nuevas amenazas o presiones para la venta forzada o el abandono de predios.

Igual situación se repite en el municipio de San Pablo (Sur de Bolívar), donde también se ha advertido un aumento de los conflictos sociales por la tierra y la ausencia de atención a segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En los municipios de Peñón (Bolívar) y Sabana de Torres (Santander), los conflictos con segundos y terceros ocupantes implican un alto riesgo de violación a los derechos humanos de la población víctima de la violencia, en tanto este incremento de conflictividad se produce en medio de un aumento generalizado de la violencia en zona rural. Las intimidaciones a población víctima, las amenazas y el desplazamiento forzado son las afectaciones humanitarias que se han advertido con mayor frecuencia durante el año.

En Aguachica (Cesar) el SAT ha venido advirtiendo no solamente el riesgo por presencia de actores armados ilegales, sino también la existencia de amenazas directas a reclamantes de tierra por parte de grupos posdesmovilizados de las AUC. Esto, sumado a la existencia de tensiones con ocupantes de predios que han sido adjudicados por el Incoder, incrementa la

posibilidad de que grupos armados ilegales encuentren en la mediación de conflictos por la tierra una forma de aumentar el control social de población.

En cuanto a los Planes de Prevención y Contingencia, los municipios de Sabana de Torres y Puerto Wilches participaron en el diseño y elaboración del “*Plan de Prevención y Protección del Magdalena Medio Santandereano*”, celebrado el día 9 de mayo de 2013 en la ciudad de Barrancabermeja. La UAERIV, en el marco de los Comités y Subcomités de Prevención y Garantías de no Repetición, acompañó el proceso de formulación y ayudó a identificar escenarios de riesgo y protocolos de atención. De igual forma, informó a la Comisión de Seguimiento que el Plan de Contingencia está pendiente de aprobación por parte de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).

La alcaldía de Sabana de Torres informó que para la elaboración del Plan de Contingencia, se realizó el acompañamiento técnico de la UARIV en varias oportunidades durante el año 2013, con el objetivo de orientar la identificación de escenarios de riesgo, protocolos de atención y georeferenciación. Sin embargo, dicho plan está pendiente de aprobación por parte del CTJT.

Tabla II.6 -2: Principales factores de amenaza y vulnerabilidad identificados por el Sistema de Alertas Tempranas para la región del Magdalena Medio 2013 – 2004

Factores de Amenaza	Factores de Vulnerabilidad
Presencia de actores armados ilegales (guerrillas y grupos posdesmovilizados de las AUC) con necesidad de control de los usos del suelo.	Existencia de conflictos preexistentes por la tierra, susceptibles de mediación violenta por parte de actores armados ilegales
	Alta informalidad en la tenencia de la tierra
	Población ocupante en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica
	Presiones a líderes y comunidades para la aceptación de proyectos energéticos, mineros o agroindustriales

En el SAT para el municipio de Barrancabermeja se contempla, dentro del Plan de Prevención, la recomendación dirigida a fortalecer las medidas de protección para los líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos que han sido víctimas de amenazas de muerte. Por lo tanto, a partir de los talleres con la participación de la sociedad civil y las autoridades, se diseñó el escenario de riesgo sobre violación de los derechos a la vida e integridad de los líderes sociales, de víctimas, de restitución de tierras, sindicalistas, defensores de derechos humanos, personas reclamantes y restituidas, y terceros de buena fe. Tal medida debe ir acompañada del correspondiente Protocolo de Actuación, que incluye no solamente al municipio de Barrancabermeja, sino extensivo a los municipios del Magdalena Medio

santandereano. Cabe resaltar que una de las acciones contempladas en este Protocolo es el cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Riesgo y la Nota de Seguimiento mencionados.

Sobre el tema de restitución de tierras también se presentan varias dificultades. Además del incumplimiento institucional exigido por los fallos, en el caso del municipio de Cimitarra, que aún es una macrozona, no se tienen procesos de restitución de tierras. En este municipio existe una gran preocupación con el proceso de la restitución por parte de los ganaderos de la región, que presuntamente obtuvieron legalmente sus tierras, pues temen que lleguen propietarios a restituirla y la indemnización que se les reconozca no sea suficiente.

La Defensoría del Pueblo ha venido afirmando que la restitución en el municipio santandereano de Puerto Wilches, seguramente enfrentará los mismos conflictos que se presentan en Sabana de Torres, no sólo relacionados con los poseedores o terceros de buena fe, sino también debido al interés palmicultor sobre las tierras.

La tabla II.6 -3 muestra el panorama de la restitución en la región del Magdalena Medio.

Tabla II.6 -3: Situación de la Restitución en la Región del Magdalena Medio

Municipio	*Puesto en Abandono (De mayor a menor)	*Número de predios abandonados con información sobre el área	*Área reportada en abandono (Has)	*Número de predios abandonados sin información sobre el área	*Numero de predios potenciales a restituir	**Solicitudes al registro de tierras despojadas	Solicitudes Presentadas al ingreso de tierras despojadas /numero de predios potenciales de restitución	Solicitudes al registro en zona microfocalizada	***Área solicitada	Solicitudes con resolución de inicio de análisis Formal	Solicitudes con resolución de inclusión o no al registro de tierras	Área inscrita	Numero de procesos judiciales	Numero de Fallos judiciales	Área reportada en el fallo
BARRANCABERMEJA	100	452	9,134.31	320	772	330	42.75%	-	10,753.20	-	-	-	-	-	-
PUERTO WILCHES	236	193	4,119.30	81	274	113	41.24%	92	8,019.32	27	10	497.69	1	-	-
CIMITARRA	217	233	10,561.00	79	312	115	36.86%	-	11,633.64	-	-	-	-	-	-
SABANA DE TORRES	243	208	8,036.00	59	267	381	142.70%	342	24,125.20	220	153	2,543.58	40	17	522.48
SAN PABLO	28	1398	29,465.00	488	1886	155	8.22%	-	11,762.06	-	-	-	-	-	-
AGUACHICA	154	266	8,272.00	265	531	116	21.85%	-	7,701.80	-	-	-	-	-	-
SAN ALBERTO	267	146	2,922.00	80	226	336	148.67%	280	9,253.24	238	186	3,016.92	71	4	39.59

**Proyecto protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Cálculo de Área de Tierras Abandonadas Registrados en SIPOD-RUPD, RUPTA y Extracción. Municipios con Registros de Abandono de Tierras. Acumulado Histórico Corte 2011.*

*** Varias solicitudes al registro de tierras despojadas pueden estar relacionadas a un mismo predio.*

**** Se aclara que el área solicitada que se reporta, proviene de cada una de las solicitudes al registro presentadas por las víctimas, pudiéndose repetir dicha área, ya que varias solicitudes pueden estar relacionadas a un mismo predio.*

La región del Magdalena Medio no cuenta con observatorios municipales que contribuyan a la implementación de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. Dicha situación se ha justificado por la falta de rubros presupuestales en los municipios, y cuya responsabilidad se ha delegado en las gobernaciones que, a la fecha, tampoco la han materializado.

De igual manera, si bien se ha avanzado por parte del Programa Presidencial de DDHH y DIH en la promoción de escenarios de encuentro, como la Red de Observatorios, hay que continuar con la labor de prevención y protección en todas las regiones, dada la presencia de actores armados.

En el tema de Participación, los municipios afirman que los personeros no han sido capacitados sobre la participación. De manera conjunta, las alcaldías afirman que la mesa de víctimas no funciona en el municipio porque los líderes no son representativos para las víctimas.

Sobre la adecuación Institucional, la región del Magdalena Medio cuenta con un Centro Regional ubicado en el municipio de Barrancabermeja, el cual no está completamente dotado en cuanto a cableado para el manejo de internet y sistemas de información. Así mismo, en el municipio de Aguachica ya se tiene el terreno para construir otro centro de atención. En el municipio de San Pablo, en conjunto con la UARIV, se tiene un convenio para poner en funcionamiento la oficina de atención, pero el municipio aún no ha dotado el espacio y la UARIV no ha contratado la persona para prestar la atención en esta oficina.

Sobre los Comités de Justicia Transicional, se puede decir que se han creado y cuentan con sus respectivos subcomités. Sin embargo, no sesionan con frecuencia debido a la ausencia de los alcaldes para presidir la reunión; por tal motivo, las sesiones son aplazadas y cuando se realizan siempre se designa al Secretario de Gobierno. En promedio, en los municipios existen cinco actas de los Comités.

La UAERIV expresó a la CSML su preocupación por la no aprobación de los planes de contingencia en los Comités de Justicia Transicional, pese al acompañamiento de esta y del Ministerio del Interior, con lo cual se retrasa la política pública de prevención.

El Ministerio del Interior juega un papel importante en la región, especialmente para fortalecer la capacidad institucional de las autoridades territoriales, en lo que tiene que ver con el funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional y sus subcomités, así como en el desarrollo de acciones en materia de prevención y protección.

Sobre el presupuesto destinado a la atención a las víctimas en la región del Magdalena Medio, hay que destacar que el 90% de los municipios visitados por la CSML son de categoría 6; es decir, que presentan mayores restricciones presupuestales y técnicas. Del conjunto de municipios visitados, el único con categoría 1 es Barrancabermeja, que es el puerto petrolero en donde se asienta toda la institucionalidad territorial; esto genera amplias brechas e inequidades en los procesos locales para dar respuesta oportuna a lo dispuesto en la ley.

En relación con la asignación presupuestal, no existen rubros definidos ni fuentes de financiación para los planes y programas, y tiende a confundirse la asignación presupuestal municipal de la política pública general, con la de las víctimas.

**Tabla II.6 -4: Índice de Presión Vs. Gasto en
Atención a Víctimas**

Nombre Municipio	Índice de Presión	Gasto Víctimas/Gasto Total
SAN PABLO	77.67	0.26
AGUACHICA	16.81	3.79
SAN ALBERTO	5.85	0.10
BARRANCABERMEJA	26.84	2.28
CIMITARRA	6.24	0.10
PUERTO WILCHES	10.33	0.40
SABANA DE TORRES	14.03	0.09

Fuente: RUV, a 31 de diciembre de 2013 y Población proyectada por el DANE con base en el censo de 2005. Gasto: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML y presupuesto total, tomado de la información que le suministran los municipios a la CD para Economía y Finanzas, CGR.

El índice de presión de los siete municipios visitados por la CSML en la región del Magdalena Medio (tabla II.6 -4) muestra que San Pablo es, de lejos, la población más afectada por hechos victimizantes. En conjunto, el 23.5% de la población de los siete municipios ha sido afectada por hechos victimizantes (el índice de presión total es 23.5%). Aunque Barrancabermeja es el municipio con mayor población afectada (50.73% del total de los siete municipios), como se muestra en la tabla II.6 -5, es también el municipio con mayor población (44.5%), por tanto su índice de presión, que es elevado, está por debajo de San Pablo; este municipio que, relativamente, tiene poca población (7.4% del total de población de los siete municipios) pero una alta proporción de su población se afectó con hechos victimizantes: el 24.4% de la población total afectada se registra en San Pablo, de donde resulta ser el municipio con el mayor índice de presión de la región.

Un hecho positivo de esta región es el reporte presupuestal. Todos reportaron al DNP información sobre gasto orientado a la población víctima. No obstante, se observa que este monto es relativamente bajo frente a la dimensión que refleja el índice de presión (tabla II.6 -4). Se destaca que Aguachica dedica la mayor proporción de su gasto total a la población víctima entre los siete municipios y su índice de presión se encuentra por debajo del promedio. Aunque Barrancabermeja dedica un porcentaje relativamente alto entre los siete municipios, la asignación de recursos es claramente insuficiente dado el alto índice de presión que registra. En los demás municipios es muy bajo el nivel de asignación de gasto, pero el caso crítico es San Pablo donde teniendo cerca del 78% de población afectada, solo dedica el 0,26% de su gasto a la atención (tabla II.6 -4).

Tabla II.6 -5: Población Afectada por Hecho Victimizante

Nombre Municipio	Desplazamiento	Terrorismo	Secuestro	Minas antipersona	Delitos contra libertad e integridad	Otros Hechos V.
SAN PABLO	24,498	38	56	2	-	165
AGUACHICA	14,927	66	79	3	4	214
SAN ALBERTO	1,333	16	21	1	-	15
BARRANCABERMEJA	51,162	127	28	6	9	143
CIMITARRA	2,607	10	6	-	5	23
PUERTO WILCHES	3,204	4	10	-	-	38
SABANA DE TORRES	2,600	7	-	-	-	51

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV a 31 de diciembre de 2013.

Como lo evidencia la tabla II.6 -5 y, como ocurre en casi todo el país, el desplazamiento es el hecho que más se registra dentro de la victimización, seguido de otros hechos que, aparte de 22 casos de tortura y 18 de delitos contra la libertad y la integridad sexual, no están definidos en el RUV.

De acuerdo con los datos del RUV, el mayor grado de desplazamiento se registró entre 2000 y 2009. En Barrancabermeja se registró el más alto número de desplazamientos en 2000 (8.2820), pero en 2007 se registra un nuevo número elevado de desplazamiento (6.991). En San Pablo, a partir de 2001, cuando se registraron 1.825 desplazamientos, se registró una tendencia creciente del fenómeno hasta llegar a una afectación de 4.341 personas en 2005. En Aguachica se registró un proceso de desplazamiento sostenido durante la primera década del 2000 con afectación de cerca de 1.100 personas en promedio, cada año.

Se observa que a partir de 1988, la población se movilizó en los años subsiguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. En ese año, el 65% de la población afectada se movilizó; es decir, de acuerdo con el RUV, para este porcentaje coincide el año del siniestro con el año de llegada; el 35% restante registra un año de llegada posterior a 1988, año en el que se declara haber ocurrido el siniestro. Se observa una tendencia creciente en este comportamiento, durante los años siguientes, hasta 2000 cuando solo el 37% de la población se movilizó en el mismo año en que ocurrió el hecho victimizante. En adelante, la tendencia descendió. Como se observó en las regiones anteriores, puede ocurrir que la brecha del número de desplazamientos entre la fecha de llegada y la del “siniestro” esté asociada a la decisión de la población de acceder al derecho de declarar el hecho victimizante y hacer uso de las ayudas legales que les proporciona el Estado. No obstante, dado que se presenta con mayor énfasis hacia finales de la década del 90 puede también asociarse a la dinámica del conflicto en la que luego de presentarse un hecho, la población se ve presionada hasta que toma la decisión de movilizarse, o se ha movilizó previamente a otros sitios diferentes al que registra como sitio de llegada.

En todo caso, este hecho da cuenta de que los hechos victimizantes provocan una afectación que vulnera la vida de las comunidades por varios años.

Tabla II.6 -6: Gasto local destinado a Atención y Reparación a las Víctimas

Municipio	Total	Prevención	Atención Humanitaria	Educación	Salud	Vivienda	Generación Ingresos	Otros Componentes
SAN PABLO	53,390	7,010	24,080	-	-	-	-	22,300
AGUACHICA	2,194,789	-	-	96,494	2,062,795	-	-	35,500
SAN ALBERTO	25,232	3,800	-	-	19,407	2,025	-	-
BARRANCABERMEJA	12,157,167	79,948	196,518	7,543,868	3,819,787	-	235,348	281,698
CIMITARRA	37,445	-	-	-	123	1,759	-	35,563
PUERTO WILCHES	166,565	30,000	-	-	136,565	-	-	-
SABANA DE TORRES	42,242	-	-	-	-	-	-	42,242

Fuente: Información remitida por el DNP en la respuesta a la solicitud de la CSML

En la tabla II.6 -6 se observa que los municipios han dedicado recursos para la salud, en cuatro de ellos para prevención y solo dos para atención humanitaria. Además se registra gasto en otros componentes. Aunque se registra un esfuerzo fiscal local en toda la región, resulta insuficiente dada la magnitud de la victimización.

En cuanto a la articulación entre nación y territorio en el Magdalena Medio, se puede decir que esta se caracteriza por la interlocución entre las instituciones territoriales que tienen asiento en Barrancabermeja, como la UARIV, la Unidad de Tierras y la Unidad Nacional de Protección (UNP). Sin embargo, existe la queja frente a los tiempos que se toma la Unidad de Víctimas del nivel central para dar respuesta sobre la valoración de las declaraciones (un promedio de 6 meses).

En esta región del Magdalena Medio, se identificaron algunas dificultades para el cumplimiento de la ley, relacionadas con la falta de interés y compromiso por parte de las autoridades municipales de Puerto Wilches y Landázuri, para participar en la formulación del Plan Integral de Prevención y Protección del Magdalena Medio Santandereano. Igualmente, el desinterés de las autoridades de los municipios de Puerto Parra, Puerto Wilches, Landázuri Cimitarra y Sabana de Torres, en el planteamiento de sugerencias y observaciones a este Plan. Y en general, la dificultad en todos los municipios visitados, con excepción de Barrancabermeja, para gestionar recursos dirigidos a mantener la oferta requerida en la atención a las víctimas.

En el municipio de San Pablo, se hizo énfasis en el nulo acompañamiento de la Gobernación de Bolívar a los municipios ubicados al sur, lo que dificulta el desarrollo institucional que requiere la implementación de la Ley 1448 de 2011.

A estos problemas de articulación Nación-territorio, se suman los que presentan los planes de acción territoriales (PAT), los cuales deberían contener una caracterización del contexto local, la dinámica del conflicto y la población víctima, y en algunos municipios no se tiene.

Un elemento importante en la elaboración de los PAT, es la inexistencia de una caracterización para la población víctima en los municipios, al igual que una contextualización que dé cuenta del conflicto armado en la región y su afectación. Los municipios argumentan que la UARIV, en conjunto con las administraciones municipales, y en concordancia con la población víctima, está construyendo una propuesta para actualizar sus características.

El no tener una caracterización explícita, lleva a que las administraciones municipales reporten en el RUSICST cifras diferentes a las reportadas en el RUV. Además, los instrumentos creados desde el Ministerio Público para mantener una actualización de información desde los territorios, no se ejecutan. La atención de las víctimas en las alcaldías se centraliza en el enlace, quien, además, tiene que atender declaraciones, orientar a la población víctima, ayudar a hacer seguimiento de sus recursos jurídicos y alimentar el PAT y el RUSICST. Esto da como resultado, que los instrumentos sean sólo formatos con los que cumplen las alcaldías, pero no hay prácticas de alimentar una información sólida que permita reconocer las problemáticas espacio-temporales del conflicto y de las demandas de las víctimas.

Sobre el plan de acción territorial (PAT), las alcaldías visitadas, con excepción del municipio de San Pablo, dieron cuenta de su existencia. Sin embargo, éstos no están alineados con el Plan de Desarrollo municipal, se encuentran incompletos y no contemplan las caracterizaciones.

Para el municipio de Barrancabermeja, en el PAT se logró identificar que éste se encuentra debidamente estructurado, ya que incluye la caracterización de la dinámica del conflicto, el contexto local, la definición de la oferta institucional y de la población víctima.

Pese a que en el PAT se menciona la importancia de tener un plan de contingencia y de prevención, ninguno de los dos se ha formulado para el municipio. Al respecto, el alcalde municipal no indicó una asignación presupuestal precisa para los planes de protección y prevención, pese a referirse a las líneas de acción y las entidades responsables de su formulación y ejecución. Se resalta el acompañamiento del Ministerio del Interior para la formulación del “Plan Integral de Prevención y Protección”.

En la alcaldía de Cimitarra, pese a que en el RUSICST se establece la caracterización de la población víctima, dicha caracterización no se evidencia en el PAT; así como tampoco se encuentra información del contexto local, ni de la oferta institucional. De otra parte, el municipio formuló planes de prevención y contingencia, en los cuales se advierten e identifican los riesgos y se establecen rutas de emergencia para atención y asistencia.

La alcaldía de San Alberto informa que en el PAT se presenta una caracterización completa, en donde se incluyen los diversos hechos victimizantes con enfoque diferencial de género, étnico, etario y de discapacidad. Igualmente se encuentra identificada la oferta institucional por líneas de acción, con los componentes de justicia, asistencia y atención, reparación, verdad y participación, y se trazan las metas, indicadores y presupuesto asignado por cada programa y subprograma.

En la alcaldía de Puerto Wilches, el documento PAT cuenta con una caracterización adecuada y suficiente con respecto al contexto local, con dinámica del conflicto y la oferta institucional. No obstante, la caracterización de población víctima maneja algunos datos desactualizados, lo que puede afectar de manera sustancial la formulación de proyectos y programas de Atención, Asistencia y Reparación Integral y la correspondiente apropiación de presupuestos. Conforme lo anterior, se evidencia que la formulación de planes y proyectos es precaria, pues aunque se identifican algunos cuellos de botella generales, no se logra observar la definición de objetivos, población víctima beneficiaria, entidades responsables, tiempo de ejecución y/o presupuesto asignado a cada uno de estos.

Es importante mencionar que, de acuerdo con la información suministrada por la UARIV en respuesta a los requerimientos, la Comisión de Seguimiento pudo constatar que el municipio de Puerto Wilches ha recibido asistencia técnica en dos ocasiones para la formulación del PAT y diligenciamiento del RUSICST (asistencias técnicas en julio y octubre de 2012); sin embargo la formulación presenta dificultades.

En la alcaldía de Sabana de Torres, el PAT presenta una caracterización completa en materia de contexto local, dinámica del conflicto, población víctima y oferta institucional. El municipio contó con la asistencia técnica de la UARIV para la formulación del PAT en los meses de julio y octubre de 2012. Adicionalmente, en el mes de noviembre, Sabana de Torres participó en la Mesa Regional de Retornos del Magdalena Medio, cuyo objetivo era recibir asesoría sobre políticas públicas de retorno y reubicaciones, analizar las zonas de riesgo junto con otros municipios de la región, y recibir orientación para la inclusión del componente de retornos y reubicaciones dentro del PAT.

6.3 Los compromisos propiciados por la Comisión de Seguimiento para que sean cumplidos

Los días 6 y 7 de mayo, posteriormente a la reunión efectuada por la CSML con las mesas de participación de víctimas de los municipios de Sabana de Torres, Aguachica, Cimitarra, Puerto Wilches, San Pablo, San Alberto y Barrancabermeja, las instituciones del orden nacional y las alcaldías de estos municipios, así como la Gobernación de Santander, sesionaron y asumieron compromisos que fueron registrados por la CSML y firmados por los funcionarios asistentes.

En desarrollo de la visita formal de la Comisión de Seguimiento y, con base en la información recopilada en la visita previa, los requerimientos a las entidades y la reunión con las mesas municipales de participación de víctimas, fueron identificadas necesidades particulares frente a la efectiva implementación de las políticas públicas en los municipios focalizados de la región de Magdalena Medio, alrededor de los siguientes temas:

- Capacitación a alcaldías y mesas municipales sobre la formulación de proyectos productivos, subsidio de vivienda de interés social y de empleo rural temporal.

- Impulso a los subcomités de prevención y protección.
- Impulso a la celebración de las reuniones de Comités de Justicia Transicional y reuniones temáticas con entidades para tratar los temas referentes a titulaciones, reubicaciones, adjudicación de baldíos y acceso a la tierra.
- Capacitación sobre el proceso de restitución de tierras.
- Impulso al desarrollo de mesas temáticas sobre retornos y reubicaciones.
- Impulso a la socialización de programas para la formación y educación superior de víctimas.
- Revisión de los PAT entre alcaldías y mesas municipales para posibles ajustes.
- Disposición de espacios de trabajo y recursos financieros y logísticos para el funcionamiento efectivo de las mesas de participación de víctimas.
- Fortalecimiento de la interlocución entre alcaldías y mesas municipales para la revisión de diferentes problemáticas y la formulación de cronogramas de trabajo conjunto.
- Acompañamiento técnico de Fonvivienda para presentación de proyectos de vivienda y revisión del porcentaje de víctimas beneficiarias.
- Impulso a la presentación y desarrollo de proyectos de vivienda por parte de las alcaldías.
- Identificar posibilidades de capacitación, formación y educación superior para las víctimas.
- Evaluar los avances en la implementación del plan de reparación colectiva de la Organización Femenina Popular -OFP.
- Realización de jornadas de afiliación con EPS y personerías para inclusión de víctimas.
- Realización de ferias de oferta institucional del SNARIV en el territorio.
- Acompañamiento de la UERIV a las mesas municipales para su funcionamiento logístico.
- Inclusión de las víctimas del conflicto armado en todos los programas y proyectos productivos del sector agrario.
- Disposición de Puntos de Atención a las víctimas.
- Socialización de las rutas de atención en salud a las víctimas y realización de campañas de información en las EPS y puestos de salud sobre los protocolos de atención y asistencia.
- Concertación de actos conmemorativos para las víctimas (San Alberto Cesar).
- Optimizar los procesos de caracterización de las víctimas en los municipios.
- Identificación de niños escolarizados y no escolarizados para iniciar rutas de atención.
- Resolución de casos particulares de personas o núcleos familiares en atención, asistencia o reparación integral.

Tales necesidades suscitaron la firma de 79 compromisos por parte de 18 entidades del SNARIV del orden nacional y territorial y la CSML (tabla II.6 -7):

Tabla II.6 -7: Compromisos propiciados por la Comisión

Entidad	No. De compromisos
Alcaldía Aguachica	5
Alcaldía de Cimitarra	7
Alcaldía de Barrancabermeja	13
Alcaldía de Puerto Wilches	4
Alcaldía de Sabana de Torres	9
Alcaldía de San Alberto	5
Alcaldía de San Pablo	7
Comisión de Seguimiento	1
Contraloría	1
DPS	1
DNP	1
Fonvivienda	2
Gobernación de Santander	5
ICBF	1
INCODER	3
Ministerio de Agricultura	1
SENA	2
Unidad de Restitución de Tierras	3
UAERIV	8
TOTAL	79

Fuente: Procesado CSML

Los temas alrededor de los cuales se asumió la mayoría de compromisos se relacionan con:

- (i) La revisión de los PAT de manera conjunta entre alcaldías y mesas municipales, la disposición de lugares de trabajo y de recursos para posibilitar el ejercicio efectivo de las mesas de participación y, asimismo, el establecimiento de cronogramas de trabajo conjunto.
- (ii) La necesidad de emprender acciones para viabilizar la presentación de proyectos productivos.
- (iii) La asistencia técnica y el impulso a la presentación y desarrollo de proyectos de vivienda por parte de las alcaldías, que beneficien a las víctimas.
- (iv) El ejercicio institucional para tratar los temas referentes a titulaciones, reubicaciones, adjudicación de baldíos y acceso a la tierra. Si bien fueron asumidos 79 compromisos, 37 de ellos corresponden a acciones que debían emprenderse durante el mes de mayo.

Una vez adelantada la sesión, las tres entidades que hacen parte de la CSML, iniciaron el proceso de verificación y para ello se ofició a las entidades respectivas y se remitió copia de las actas firmadas en la sesión presencial, con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con fecha anterior al 31 de mayo de 2014. Otros compromisos, con fecha de meses posteriores, serán verificados en su debido momento. Consecuentemente, la Defensoría del Pueblo verificó uno a uno los compromisos para el mes de mayo y encontró que un 66% de estos fueron cumplidos (ver tabla II.6 -8).

Tabla II.6 -8: Cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las entidades en visita de seguimiento de la CSML al Magdalena Medio

Entidad	No. de compromisos	Cumplidos	Cumplimiento (%)
Alcaldía de Aguachica	3	1	33,33
Alcaldía de Cimitarra	3	1	33,33
Alcaldía de Barrancabermeja	7	4	57,00
Alcaldía de Puerto Wilches	1	1	100,00
Alcaldía de Sabana de Torres	3	1	33,33
Alcaldía de San Alberto	2	1	50,00
Alcaldía de San Pablo	3	2*	67,00
CSML	1	1	100,00
Contraloría General de la República	1	1	100,00
DPS	1	1	100,00
DNP	1	0	0,00
Fonvivienda	2	2	100,00
Gobernación de Santander	2	2	100,00
ICBF	0	0	0,00
INCODER	1	1	100,00
Ministerio de Agricultura	1	1	100,00
SENA	1	1	100,00
Unidad de Restitución de Tierras	0	0	0,00
UAERIV	4	3,5*	88,00
Total	37	19	66,00

Fuente: Procesado CSML

*En este caso un compromiso fue cumplido parcialmente, dado que las acciones emprendidas por la entidad no agotan la totalidad del compromiso adquirido.

Se destaca la diligente labor de las entidades del orden nacional, como la Contraloría, el Departamento de la Prosperidad Social, Fonvivienda, Incoder, Ministerio de Agricultura, SENA, Unidad de Tierras y Unidad de Víctimas; por su parte, la Gobernación de Santander, El ICBF y la Unidad de restitución de Tierras, asumieron compromisos a partir del mes de Junio.

De otra parte, preocupa la falta de respuesta o el cumplimiento parcial de los compromisos de las alcaldías (a excepción de la alcaldía de Puerto Wilches), cuyos alcaldes fueron oficiados y contactados por correo electrónico para verificar las acciones emprendidas y solicitar las actas y listados de asistencia que dieran cuenta de su cumplimiento.

De igual forma, llamó la atención la ausencia de la Gobernación del Cesar, cuyo mandatario departamental fue convocado con la debida anticipación. Esta inasistencia, que no fue justificada de forma debida ante la presidencia la Comisión en la sesión o con posterioridad, no permitió contar con funcionarios para facilitar la interlocución sobre temas relevantes de los municipios focalizados para la sesión y/o firmar compromisos.

III. La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Situación del desplazamiento forzado y las políticas de atención a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011 y diez del Estado de Cosas Inconstitucional

Previo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional informó a la Corte Constitucional y la opinión pública que la implementación de dicha ley sería el medio para superar las falencias institucionales que existían en la respuesta estatal, para restablecer los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Al respecto, es importante recordar que, hace 10 años, la Corte Constitucional refiere que es tal la magnitud de las fallas en la atención y restablecimiento de derechos de las personas en riesgo y víctima de desplazamiento, que se configura un Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-, hecho que fue establecido mediante la Sentencia T-025 de enero de 2004.

Han transcurrido 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011, por lo que es oportuno analizar si efectivamente se ha cumplido el designio gubernamental de que la citada ley ha permitido la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, el cual a la fecha continua vigente por parte de la Corte Constitucional.

El siguiente análisis comprende las situaciones humanitarias y gestiones de políticas ocurridos entre los años 2012 y 2013. Las valoraciones surgen del cruce de dos estrategias metodológicas: primero, el contraste entre los planteamientos en manera de diseño y gestión de políticas que fijan los Autos de seguimiento de la Sentencia T-025, frente a las decisiones de política adoptadas en los dos últimos años y, segundo, el contraste entre la realidad empírica observada en el trabajo en terreno sobre el acceso y goce efectivo a los derechos de las personas en riesgo y víctima de desplazamiento⁴³⁴, frente a los planteamientos gubernamentales sobre la gestión y programas implementados en atención al desplazamiento.

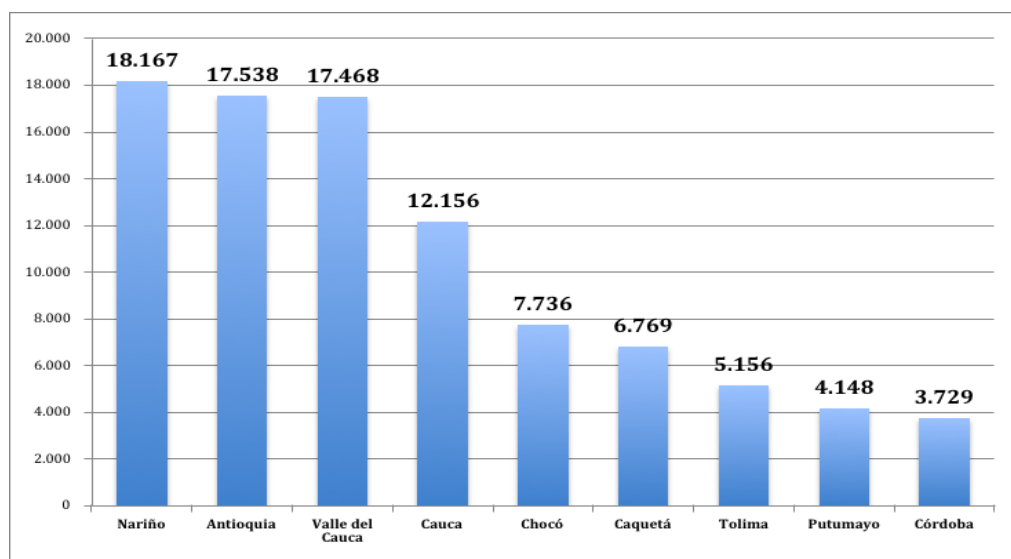
El capítulo está dividido en seis secciones, en el primero se adelanta una aproximación a la magnitud del desplazamiento y por ende, el reto institucional que implica el restablecimiento de derechos; en los siguientes cinco apartes, se realizará un breve balance sobre el desempeño de una serie de políticas de atención (Ayuda Humanitaria, Vivienda, Generación de Ingresos, Atención a mujeres víctimas de desplazamiento e intervención territorial) que se han venido implementando bajo la Ley 1448, en términos de su contribución a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

1. Magnitud del desplazamiento forzado y situaciones de vulneración asociadas

⁴³⁴ El contraste empírico sobre la situación de goce efectivo de derechos se basó en los informes y el diálogo con los equipos de Defensores Comunitarios, Asesores regionales de Desplazamiento y asesores nacionales adscritos a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo.

Según el RUV, con corte al 1 diciembre de 2014, había 6´431.981 personas incluidas como víctimas, de las cuales, 5´576.168 fueron registradas como víctimas de desplazamiento forzado, es decir, el 86,6% del universo de víctimas⁴³⁵ a restablecer.

Gráfico III. -1: Magnitud departamental del desplazamiento durante 2013



Fuente: Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con corte a 21 de enero de 2014. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

Los datos del RUV evidencian que el occidente colombiano es la macro región en la que más eventos de expulsión se han presentado en el último año. Principalmente en los departamentos de la cuenca del pacífico se concentra el 63,4% de desplazados por hechos ocurridos durante 2013, que se distribuyen en: Nariño con el 15,7%, Valle del Cauca con el 15,1%, Cauca con el 10,5%, Chocó con el 6,7% y Antioquia con el 15,2%.

1.1. Magnitud y principales zonas de desplazamiento

Al comparar las cifras de expulsión del año 2013 con el comportamiento del 2012, se observa que los departamentos del Pacífico Colombiano son las zonas que mayor cantidad de víctimas de desplazamiento forzado generan (tabla III. -1).

⁴³⁵ Red Nacional de Información, información con corte al 1 de diciembre de 2013. Consultado el 26 de mayo de 2014. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

III- 1: Incidencia departamental del desplazamiento por expulsión 2012-2013

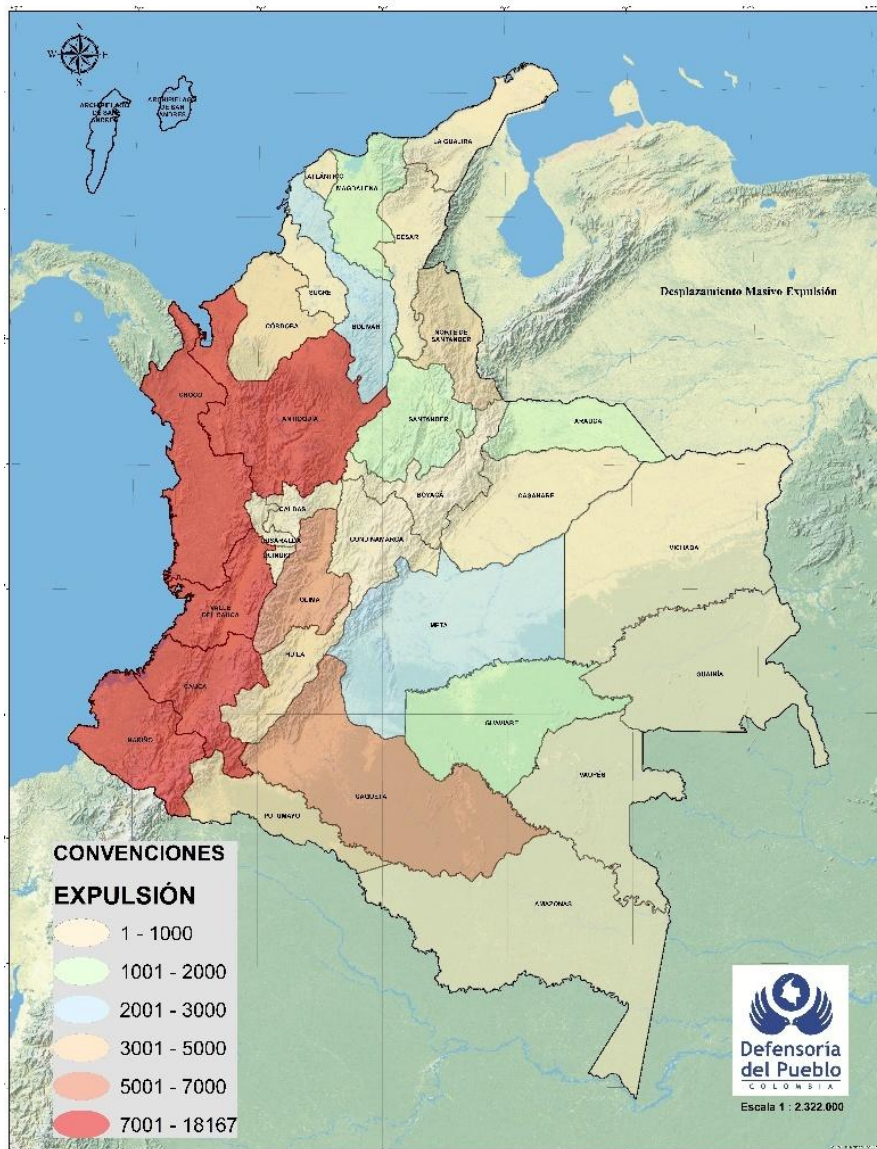
Departamento	2012		2013	
	Expulsión	Recepción	Expulsión	Recepción
Nariño	27.285	25.743	18.167	27.396
Antioquia	32.806	112.219	17.538	99.465
Valle del Cauca	20.647	28.533	17.468	36.621
Cauca	26.386	22.104	12.156	17.589
Chocó	13.502	17.533	7.736	16.740

Fuente: Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con corte a 21 de enero de 2014.

La persistencia del desplazamiento es un hecho, cuya explicación se encuentra en la continuidad del conflicto armado, lo que lleva a que las comunidades queden atrapadas entre las acciones armadas de la guerrilla, la intensificación de las operaciones militares y los enfrentamientos entre grupos armados ilegales postdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-; esta situación tiene como ejemplo dramático el Distrito de Buenaventura, el cual presentó la mayor cifra de expulsión durante el 2013, que corresponde al 11,7% del total a nivel nacional con 13.468 personas desplazadas en 2013; seguido por Tumaco, en Nariño, territorio del que fueron expulsadas 10.430 personas equivalentes al 9% de la cifra nacional en el año anterior; de tal suerte que sólo de dos municipios del pacífico salió el 20% del total de la población expulsada durante el 2013. Al analizar los 25 municipios con mayor desplazamiento en 2013, se observa que sólo estos registran el 44,9% de la población desplazada el año anterior, correspondiente a 51.743 desplazados.

La revisión de los datos que reportan los Defensores Comunitarios permiten establecer que, 13 de los 25 municipios afectados, pertenecen a la región pacífica, distribuidos así: seis (6) pertenecen al Cauca, cuatro (4) al Chocó, dos (2) al Valle del Cauca, y uno (1) a Nariño, datos que ratifican como el impacto del conflicto ha sido mayor en el área occidental del país y especialmente en la región pacífica, como se evidencia en el siguiente mapa.

Mapa 1. Impacto del desplazamiento por departamento en 2013



Fuente: Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con corte a 21 de enero de 2014. Diseño Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

1.2 Dinámica de los Desplazamientos Masivos

En 2013 se presentaron al menos, 104 eventos masivos, que afectaron a cerca de 38.788 personas. De ese total, en el 71% de los eventos se afectó a grupos étnicos (27.765), que corresponden a 18.501 personas (47,7%) que pertenecen a comunidades negras y 9.264 (23,9%) corresponden a comunidades indígenas; finalmente, al menos 6.682 personas (17,2% del total), fueron víctimas de desplazamientos masivos intraurbanos.

Los desplazamientos masivos son la principal modalidad que presenta el desplazamiento, con 91 eventos que representan un 86% en los que fueron expulsadas alrededor de 26.237 personas, número equivalente al 67,6% de las víctimas de los eventos masivos; mientras que el 32,4% restante, que afectó alrededor de 12.551 personas, corresponde a situaciones de confinamiento.

Así mismo, 91 de esos eventos masivos (desplazamientos masivos, masivos intraurbanos y confinamientos) se produjeron en el Pacífico Colombiano afectando al menos a 30.588 personas. Cauca es el departamento más afectado por desplazamientos masivos con 27 eventos, seguido de Chocó con 17, Nariño con 12 y Valle del Cauca con 5 (ver tabla III- 2).

III -2: Relación número de eventos masivos y víctimas ocasionadas durante 2013

Departamento	Eventos Desplazamiento Masivo	Personas Expulsadas por Desplazamientos Masivos	Eventos de Confinamiento	No. Personas Confinadas
Cauca	27	5522	1	3190
Chocó	17	5429	3	2045
Nariño	13	4986	5	3846
Antioquia	9	1713	2	1645
Norte de Santander	6	1555	1	600
Córdoba (Tierralta)	5	721	-	-
Valle del Cauca	5	5570	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Información con corte febrero de 2014.

El análisis de los datos desde una perspectiva diferencial étnica, muestra que en Cauca los hechos de desplazamiento ocurrieron principalmente en territorios de comunidades negras e indígenas de los municipios de Suárez, Buenos Aires y Morales. Solamente en el norte del Cauca los desplazamientos masivos, afectaron alrededor de 2.870 personas entre enero y noviembre de 2013, de las cuales al menos la mitad pertenecen a comunidades indígenas de las etnias Páez o Nasa. Las Comunidades Negras del Cauca se vieron mayormente afectadas en la región costera del departamento, donde se presentaron siete (7) desplazamientos masivos en los tres municipios, cuatro de ellos en López de Micay, dos en Guapi y uno en Timbiquí, para un total aproximado de 3.136 personas expulsadas pertenecientes a consejos comunitarios, que sumadas a las víctimas afro de la cordillera llegan a 3.902 desplazados afrocolombianos, que corresponden al 55% de las cerca de 7.022 víctimas de eventos masivos reportados en el departamento.

En el departamento del Chocó se presentaron 20 eventos masivos, con un saldo de 7.474 víctimas de desplazamiento y/o confinamiento en el 2013, 3.595 de ellas, el 54% pertenecientes a las comunidades indígenas Embera, Wounaan y Chanú, y el 46% restante (3.054 personas) de comunidades negras, de los municipios de Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Sipí, Bojayá, Carmen de Atrato, Bagadó y Riosucio.

En el caso de Nariño, los 18 eventos masivos afectaron a más de 8.000 personas, siendo los municipios costeros de Tumaco, Magüí Payán, Roberto Payán, Olaya Herrera, y Barbacoas, los que mayoritariamente se vieron afectados con más de 4.462; seguidos de cerca por Leyva y Ricaurte con 4.370 personas desplazadas y/o confinados, con afectaciones graves a los derechos territoriales y colectivos de los pueblos Awá, que por eventos masivos vieron afectados a 3.386 indígenas pertenecientes a esa etnia, mientras que de consejos comunitarios de comunidades negras se presentaron 3.788 víctimas por eventos masivos.

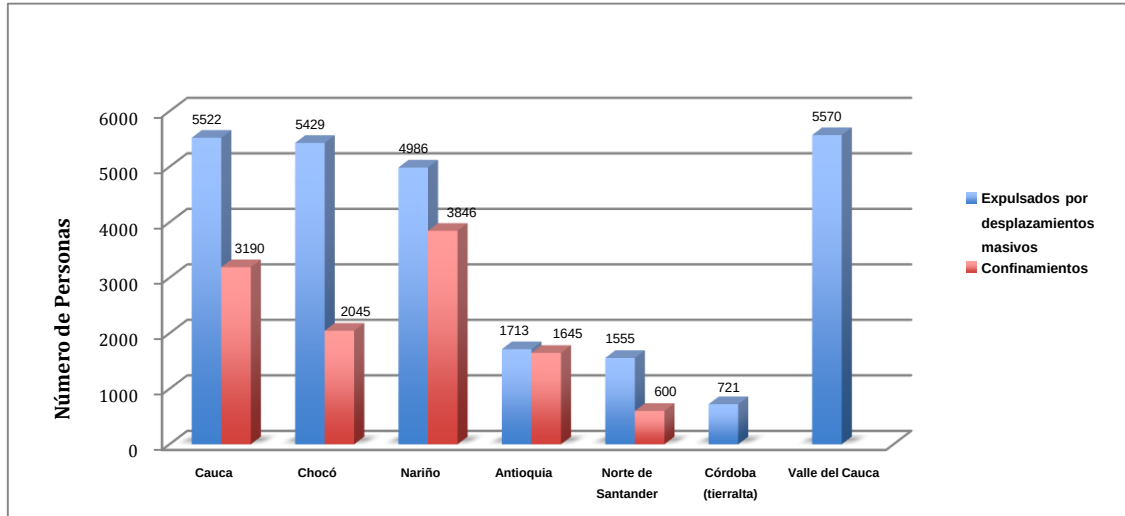
1.2.1 Confinamiento

El confinamiento o restricción temporal a la movilidad es una situación asociada al desplazamiento que en 2013 afectó al menos 12.551 personas, cifra que se considera como un valor aproximado debido a que algunos eventos de confinamiento estuvieron relacionados directamente con posteriores desplazamientos masivos, como en el caso del Río Purricha en el Chocó; mientras que otros eventos se vienen desarrollando de forma endémica pero intermitente, como en el caso de las comunidades Awá en Nariño, o la situación de 16 comunidades indígenas del municipio de Tierralta, Córdoba.

Los datos recogidos por la Defensoría del Pueblo muestran un alto grado de afectación para el departamento de Nariño, seguido por Cauca, Chocó y Antioquia, donde los confinamientos han producido casi la misma cantidad de víctimas que los desplazamientos masivos (ver gráfico III -2).

Los hechos de confinamiento sucedieron principalmente en territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas, resaltando que los impactos de estos eventos afectaron en un 73% los derechos colectivos y territoriales de comunidades étnicas y, en un 27%, al resto de la población. En el caso de los indígenas, presentaron un 15% de las víctimas y para las comunidades negras un 58%, con graves vulneraciones a los derechos fundamentales, además de los riesgos imponderables que en el mediano y largo plazo surgen para el restablecimiento de derechos y la recomposición del tejido social, como ha anotado la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009.

Gráfico III -2. Comparativo impacto del desplazamiento masivo y el confinamiento en los principales departamentos que reportan estos hechos en 2013



Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

Como se observa en el gráfico, Nariño es el departamento con mayor ocurrencia de eventos de confinamiento, situación que afectó principalmente a las comunidades indígenas Awá en Barbacoas y Ricaurte y a los consejos comunitarios del Río Patía en Roberto Payán y; finalizando 2013, a los territorios de los Consejos Comunitarios del Río Mejicano y el Río Gualajo en Tumaco.

En el Departamento del Cauca las restricciones fuertes a la movilidad están directamente relacionadas con la intensificación del conflicto en los municipios de la cordillera y los costeros. En la cordillera, se presentan situaciones recurrentes de restricción y confinamiento en los municipios de Buenos Aires en las veredas Honduras, La Alsacia y La Esperanza y; a inicios de 2013, en el Municipio de López de Micay, afectando a los habitantes del Consejo Comunitario Mamuncia, a raíz de presiones de las Farc por la fumigación y la intensificación de la minería en ese territorio; así como en el municipio de Guapi, en las veredas El Naranja, Yantín, Rosario, San Vicente, Las Juntas, Balsita, Santa Clara, San Agustín y Caimito, en la comunidad de Parcelas, vereda del consejo comunitario Guapi Abajo.

En Chocó la intensificación del conflicto genera confinamientos que a menudo preceden los desplazamientos masivos. En el municipio de Riosucio, específicamente las cuencas de los ríos Cacarica, Salaquí, La Larga, Truandó, Pedeguita y Mancilla, han sido objeto de restricciones a la comunidad y obstrucciones a la asistencia humanitaria, debido a la acción de las guerrillas de las Farc y el ELN y del grupo postdesmovilización de los Rastrojos. En Carmen de Atrato en las veredas de Consuelo, Quebrada Bonita y El Trece presentan restricciones por presencia de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE) en cercanía de las comunidades indígenas.

En Alto Baudó a finales de 2013, se presentó confinamiento en las veredas las delicias, Batatal, Puerto Misael, Bocas del León y Peña Azul; y las comunidades indígenas Embera Dóvida de

los ríos Uva, Bojayá y Pogue, y con mayor afectación en la comunidad de Chanú conformada por 670 personas, en Bojayá, región del medio Atrato; en el Litoral de San Juan, La Playa, en el corregimiento de Togoromá, las comunidades de Cacagual, Charambirá, Venado Pichimá y al resguardo indígena de Unión Balsalito en Docordó.

Finalmente en el Valle del Cauca el confinamiento afectó a 2.035 personas del municipio de Buenaventura de las veredas Valledupar, Chamapuro, Chorrito, Puerto Pizarro, Chachajo, Agua Clara, Malagueta, Cuellar, Cabeceras y Miramar; limitando la libre movilidad y el desempeño de actividades de pan coger, afectando la salud y la seguridad alimentaria.

1.3 En relación con la protección de los pueblos indígenas

La protección de los pueblos indígenas es un campo de mucha importancia, dado el impacto que tiene el desplazamiento forzado en estos grupos, lo cual va más allá de los datos sobre cuántos indígenas se ven afectados⁴³⁶, frente al universo de víctimas de desplazamiento que están inscritos.

En este sentido, en la actual gestión de las políticas de prevención, protección y salvaguarda de sus derechos, no es clara la articulación entre las acciones que se desarrollan para cumplir con los Autos étnicos 004 y 005 de 2009, 18 de mayo y 383 de 2010, 173 de 2012, 9 de noviembre de 2012 y 051, con las políticas que desarrollan en la materia los Decretos-Ley étnicos de reparación⁴³⁷.

En prevención y protección hay desarrollos desiguales en el cumplimiento de las órdenes de los Autos étnicos. Esto corresponde a la confluencia de dos situaciones: por un lado, las limitaciones de coordinación entre los entes de gobierno para cumplir los Autos étnicos y; de otro lado, que las entidades tienden a efectuar mayores avances con los pueblos que cuentan con tradición de interlocución con entidades estatales.

En efecto, a diciembre de 2013, se estaba transitando con los Pueblos del Cauca y la Sierra Nevada⁴³⁸ de la fase de diseño y concertación de los Planes de Salvaguarda a la implementación de éstos, mientras que con comunidades con menor tradición, como los pueblos seminómadas Hitnū de Arauca (Auto 382 de 2010)⁴³⁹ y Jiw de Guaviare (Auto 173 de 2012) las entidades de gobierno no han logrado en 5 años estabilizar a estos pueblos y superar

⁴³⁶ Según el Registro Único de Víctimas hay registradas 128.890 víctimas pertenecientes a pueblos indígenas. Información disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>. Datos consultados el 7 de julio de 2014.

⁴³⁷ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004”. Imprenta Nacional. Bogotá. Diciembre de 2013.

⁴³⁸ Defensoría del Pueblo. “Numeral 4. Reflexiones finales sobre los procesos de concertación para el diseño de marcos de política pública en cumplimiento de las ordenes de los Autos 004 y 005 de 2009 en el marco del proceso de la Sentencia T-025 de 2004”. Contenido en “Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico”. Op cit.

⁴³⁹ Defensoría del Pueblo Regional Arauca. “Informe Defensoría comunitaria”. Ciudad de Arauca. Diciembre de 2013.

la fase inicial de entrega de ayudas humanitarias (alimentos)⁴⁴⁰. El siguiente caso muestra brevemente la situación del pueblo Jiw, que es objeto de protección constitucional.

La larga espera del Pueblo indígena Jiw⁴⁴¹

El pueblo indígena Jiw habitante ancestral de las tierras que desde San Martín Meta se extiende hasta el raudal de Mapiripana⁴⁴² (límite natural entre los departamentos Guaviare y Guainía), pertenece a la familia lingüística Guahibo. De las cerca de 2.261 personas⁴⁴³ que conforman este pueblo de tradición seminómada, cerca del 60% son víctimas desplazamiento forzado⁴⁴⁴, reubicados temporalmente en 15 asentamientos⁴⁴⁵, solo un pequeño porcentaje de la población se encuentra al interior de sus resguardos.

La entrada en vigencia de la Ley 1448 y del Decreto-Ley 4633 de 2011, no han ofrecido los resultados esperados en términos de las medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución del derecho territorial que los indígenas Jiw requieren.

Desde el punto de vista de los procesos de retorno al territorio, algunos grupos familiares extensivos Jiw han retornado asumiendo los riesgos que de ello se deriva; en este sentido, la falta de acompañamiento interinstitucional, el retorno sin el debido plan y sin el cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y, la persistencia de las condiciones de riesgo que causaron los desplazamientos, han hecho que los retornos sean fallidos y de tres casos de retorno irregulares, dos⁴⁴⁶ han tenido que abandonar precipitadamente el resguardo.

En términos de asistencia y atención humanitaria, el énfasis se ha hecho en la fase de emergencia y no se han planteado proyectos productivos sostenibles que permitan la estabilización socioeconómica y la seguridad alimentaria desde un enfoque diferencial.

⁴⁴⁰ Defensoría del Pueblo Regional Arauca. Op cit; Defensoría del Pueblo Regional Guaviare. “Informe del Defensor comunitario”. San José del Guaviare. Junio de 2014.

⁴⁴¹ Fuente: Defensoría del Pueblo Regional San José de Guaviare. Informe del Defensor comunitario. San José del Guaviare. Junio de 2014.

⁴⁴² /Makle sil/ “el ano del caimán/. Referencia toponímica de apropiación del territorio.

⁴⁴³ Diagnóstico comunitario del Pueblo Jiw, Noviembre de 2011.

⁴⁴⁴ Desde el año 2001 se inicia la génesis del desplazamiento forzado de este pueblo indígena del Norte del Guaviare y sur del Meta. Ver: Diana Milena Mendoza Romero, Los Dep en tierras de Kuwoi. “Cambios socio culturales y conflicto armado en el pueblo indígena Guayabero del río Guaviare”. Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, 2008.

⁴⁴⁵ En el municipio de San José del Guaviare (Guaviare) se encuentran asentamientos temporales de indígenas Jiw desplazados de manera forzada en los resguardos de Barrancón (Barrancón Mocuare, Barrancón Barranco Colorado, Barrancón Caimarona, Barrancón Libertad) en cercanías a la finca Kikelandia. En el municipio de Puerto Concordia se encuentran ubicados indígenas Jiw desplazados de la reserva de Caño Ceiba – río Guayabero y del resguardo la Sal. En el municipio de Mapiripán se han constituido ocho (8) asentamientos en el sitio conocido como Zaragoza (lugar reclamado como parte del territorio ancestral del pueblo Jiw y que está siendo reclamado actualmente para ser constituido como resguardo).

⁴⁴⁶ Los grupos familiares extensivos de Bernardo Rey y Arsenio Castillo retornaron sin acompañamiento al resguardo Barranco Colorado (municipio de San José departamento del Guaviare) en el año 2009, un año después entre septiembre y noviembre de 2012 debieron abandonarlo nuevamente.

En este momento las principales políticas que se prestan consisten en la ayuda humanitaria de emergencia, la cual se entrega mediante dos modalidades: en alimentos y en giro de dinero a través del Banco Agrario. Frente a éstas últimas, se observa que las ayudas en giro constituyen una barrera de acceso al restablecimiento de los derechos de los Jiw, pues hay significativos retrasos en la entrega de los recursos; en efecto, suele tardar ocho meses entre el pago de una y otra ayuda, lo que lleva a que queden totalmente desprotegidos los núcleos familiares que reubicados cerca de la cabecera municipal de San José, no tienen posibilidades de realizar actividades económicas que les permitan el sustento para ellos y sus familias, lo que es contrario a establecer condiciones que permitan la superación progresiva de la grave crisis humanitaria que hoy por hoy enfrenta este pueblo.

Al no haber cambios en su situación, su vulnerabilidad se acentúa por la absurda dependencia a las entregas de paquetes alimentarios que en nada consideran el enfoque diferencial o la recepción de las ayudas humanitarias por la modalidad de giros.

Un cuello de botella para la superación de la crisis en que se encuentra este pueblo, es la desarticulación de las instituciones a la hora de realizar intervenciones en el territorio, por ende, está pendiente la necesaria articulación para cumplir las diversas órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la sentencia T025/2004.

Aunque parezca paradójico, el único avance tangible en términos de cumplimiento a las órdenes impartidas en el Auto 173 de julio de 2012 se evidencia en la orden 10, mientras la orden 2 sigue siendo pospuesta de manera reiterada por la institucionalidad constitutiva del SNARIV y coordinada por la UARIV.

La respuesta de política pública desde enfoques teóricos no garantistas del Goce Efectivo de Derechos, apenas si ha promovido una adaptación de programas desde la oferta institucional, hecho que no apunta a la atención en el marco de una política pública que, desde el reconocimiento de la diversidad repotencie elementos culturales propios como la reciprocidad entre familias receptores y desplazadas; los lazos y vínculos de solidaridad, han sido desgastados por la desatención y el desorden de la respuesta institucional local y en la relación nación – territorio.

1.4 Desplazamiento Intraurbano

Sin contar los desplazamientos individuales, más invisibilizados, la información compilada por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en 2013 muestra que se presentaron al menos 10 desplazamientos masivos en áreas urbanas, que tuvieron como consecuencia más de 9.000 personas desplazadas de los barrios de ciudades, principalmente en Buenaventura, Cali y Medellín.

En Buenaventura, el desplazamiento intraurbano se origina en los constantes enfrentamientos entre los grupos armados postdesmovilización, especialmente entre Los Urabeños y La Empresa, los cuales afectaron directamente por los menos a 3 comunas (comunas 3, 4 y 5). Según el monitoreo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, en el mes de noviembre del año anterior cerca de 4.960 personas fueron desplazadas en ese momento. El análisis de los eventos en esta ciudad arrojó un consolidado de 7.452 personas desplazadas bajo esta modalidad durante el año pasado. Este último dato, corresponde a la mitad de los 13.468 desplazados registrados en 2013 por la Unidad de Víctimas, según datos del RUV con corte a 21 de enero de 2014.

La ciudad de Cali registra dos eventos de desplazamiento masivo intraurbano en 2013, los cuales afectaron a 450 personas. En el periodo comprendido entre los años 2007 a 2013 hay un preocupante promedio anual de 1.074 desplazados intraurbanos. Esta cifra se explica porque Cali tiene una posición estratégica (cercanía a las cordilleras, el puerto de Buenaventura y el Cauca); así mismo, las dinámicas de violencia de los grupos armados afectan de manera semejante algunos barrios de otros municipios de su área de influencia como Palmira, Puerto Tejada, al norte del departamento del Cauca y, lógicamente, Buenaventura⁴⁴⁷.

La Personería de Cali asegura que en la ciudad operan 134 pandillas, de las cuales al menos 66 sirven a los grupos Postdesmovilización ‘Rastrojos’ y/o los ‘Urabeños’. A estas pandillas pertenecen más de 2.134 integrantes, la mayor parte de ellos jóvenes⁴⁴⁸. Los Barrios afectados gravemente por las amenazas y desplazamientos ocasionados por estos grupos son: en la comuna 13 barrio el Vergel y la invasión Cinta Larga, la comuna 14, la comuna 15 barrios El Retiro y la invasión Brisas de Comuneros, Mojica y Valladolid –en la comuna 15 hay identificadas 10 invasiones- del Distrito de Aguablanca, en la comuna 21 en el sector de Potrero Grande y en la comuna 6 en el barrio Petecuy.

Para Medellín, la Personería registra para el año 2013 la ocurrencia de tres eventos de desplazamiento intraurbano que afectaron 112 familias correspondientes a 416 personas. Los hechos ocurrieron en San Cristóbal (2 eventos) en el barrio Nuevos Conquistadores (1 evento). En San Cristóbal los dos eventos ocurrieron en mayo, en el primer hecho se afectaron 70 familias equivalentes a 294 personas, en el segundo hecho se registraron 20 familias que involucró a 73 personas; el desplazamiento intraurbano de Nuevos Conquistadores ocurrió en diciembre, en éste se afectaron 13 familias, lo que corresponde a 49 personas⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷Personería de Santiago de Cali. “Informe sobre la situación de la población víctima del conflicto armado en Santiago de Cali 2013-2014”. Santiago de Cali. Marzo de 2014.

⁴⁴⁸Personería de Santiago de Cali. “Plantean desmovilización de pandilleros en Cali”. Nota de prensa. Consultada el 7 de julio de 2014. Disponible en <http://www.personeriacali.gov.co/actualidad/prensa/1171-el-tiempo-plantean-desmovilizacion-de-pandilleros-en-cali#.U7sJgLE1rlw>

⁴⁴⁹Personería de Medellín. “Numeral 1.2.2. Desplazamientos forzados masivos atendidos en Medellín en el año 2013”.

Contenido en “Informe de la situación humanitaria en Medellín 2013”. Medellín. Documento sin fecha. Consulta el 9 de julio de 2014. Disponible en

http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion_DDHH_2013/INFORME_DDHH_vigencia_2013.pdf

En Nariño, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha identificado para el puerto de Tumaco a inicios de 2012, que el control de los Rastrojos y grupos de milicianos de las Farc fue disputado calle a calle en barrios como Viento Libre, Nuevo Milenio, Buenos Aires, Obrero, Panamá, Familias en Acción y Ciudadela en la cabecera municipal, expulsando un número indeterminado de familias, por no existir registro, y esto lo ejemplifica el caso de un desplazamiento masivo intraurbano causado por enfrentamientos que sucedieron entre febrero y marzo de 2012, del cual salieron afectadas más de 120 familias, 450 personas de los barrios Brisas De Los Ángeles, Los Ángeles, Nuevo Amanecer y 11 De Noviembre de la comuna 5 del que se tuvo noticia hasta diciembre de 2012; del mismo modo, asentamientos urbanos como La Guayacana, Llorente, Chilví y Espriella aledaños a Tumaco por la vía al mar, son expulsos constantes de familias que viven en áreas urbanas.

De igual forma, en Norte de Santander, la Delegada de Desplazados ha identificado tres desplazamientos intraurbanos masivos, ocurridos en los municipios de: (i) El Tarra, en el barrio Primero de Enero, en marzo de 2013; (ii) En Sardinata, en el corregimiento Las Mercedes, en Septiembre de 2013 y; (iii) Simultáneamente en la capital, Cúcuta, en el corregimiento de Palmarito.

Así mismo, hay fuertes indicios de riesgo o de situaciones de desplazamiento forzado intraurbano en diferentes municipios del Eje Cafetero. Por ejemplo, en el departamento de Caldas, durante 2013 se presentó desplazamiento gota a gota, en las poblaciones de Riosucio, Pensilvania y Samaná y en la capital departamental, Manizales, durante los últimos cuatro años, se han venido incrementando de forma progresiva los desplazamientos forzados al interior de la ciudad en barrios como Villahermosa y Bosques del Norte; además se han presentado confrontaciones armadas en los barrios de la comuna cinco, sin que todavía se tenga un panorama claro de las víctimas causadas por estos hechos.

También el departamento de Risaralda, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada observa que existe riesgo de intensificación de los desplazamientos intraurbanos en los municipios de Dosquebradas en los barrios El Martillo, Camilo Torres, y El Balso, así como en el municipio de La Virginia y en Pereira, donde, durante el segundo semestre de 2013, se presentaron varios desplazamientos individuales de la comuna Villa Santana y del barrio Tokio.

Todos estos hechos hacen visible la pertinencia de evaluación de los actuales esquemas en materia de prevención. En efecto, bajo la Ley 387 de 1997 y su Decreto 250 de 2005, la prevención y protección era una fase de política que estaba articulada a las otras fases de la atención al desplazamiento forzado, sin embargo, hoy esa articulación no existe o es débil. Al respecto es significativo el caso del Distrito de Buenaventura, frente al manejo de la coyuntura humanitaria:

“No se tiene una contingencia activada ante el desborde de la situación humanitaria, se han concentrado las acciones a la toma de declaraciones del desplazamiento forzado, y se denota falta de subsidiariedad y complementariedad en un escenario tan complejo como el que vive el Puerto de Buenaventura...las acciones de prevención y protección se confunden con el cumplimiento de órdenes en atención a situaciones coyunturales y tomas masivas de declaración”⁴⁵⁰.

En suma, los datos sobre la magnitud y dinámicas de desplazamiento (masivos, intraurbanos, gota a gota) y otros hechos de vulneración asociados a éste, como el confinamiento y la dramática situación de ciudades del pacífico como Buenaventura y Tumaco (sin mencionar el caso de los líderes de población desplazada en procesos de restitución de tierras y retornos), hacen visible la necesidad de revisar los actuales esquemas de prevención y protección.

2. Acceso al derecho a la ayuda humanitaria

La Sentencia T-025 de 2004, consagra la ayuda humanitaria como parte del catálogo de derechos de la población desplazada, constituyendo una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital.

En diversos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha indicado que el fin constitucional de la ayuda humanitaria es *“mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública,”* y *“brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada”*.⁴⁵¹

No obstante, pese a este mandato, la actual gestión del derecho a la entrega de la ayuda humanitaria limita su realización, ocasionando la persistente vulneración del mismo.

2.1 Principales limitaciones para el acceso a la Ayuda Humanitaria

En este marco, a continuación se presenta un balance sobre el acceso a este derecho a la luz del seguimiento que en 2013 adelantaron los equipos de Defensores Comunitarios y Asesores de Desplazamiento vinculados a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

De los informes mencionados se extraen las siguientes falencias recurrentes:

⁴⁵⁰ Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. “Informe Defensoría comunitaria”. Santiago de Cali. Diciembre de 2013. Página 5.

⁴⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T 284 de 2012. Acción de tutela presentada por Carlina Mera Ríos contra la Agencia Presidencial para la Prosperidad Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), -hoy Departamento para la Prosperidad Social-. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa. Bogotá. Abril de 2012.

Deficiencia en la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI): En municipios receptores de población desplazada no se cumple con la obligación de entregar la ayuda humanitaria inmediata, argumentando la falta de contratos o recursos para atender la emergencia. En este sentido, por razones de “tramitología” para suscribir los contratos con los operadores o problemas de financiamiento en Departamentos como Risaralda, Vaupés, Norte de Santander y Arauca, no hay albergues suficientes para garantizar el alojamiento temporal de las víctimas de desplazamiento forzado mientras la UARIV adelanta la valoración de la declaración.

Retraso en la valoración de las declaraciones por parte de la UARIV: Esto ocasiona una nueva vulneración contra las víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que el Municipio tan solo entrega la Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI) para el período que fija la ley, el cual suele ser menor al tiempo en que se produce la decisión por la UARIV.

En efecto, en 2012 se produjo un represamiento de las valoraciones de las declaraciones, ocasionando que en marzo de 2013 aún se estuvieran tramitando declaraciones del mes de septiembre de 2012; este impase causó el deterioro de las condiciones de las familias desplazadas, dado que los municipios agotaron los recursos disponibles para financiar los servicios de ayuda inmediata, motivo por el cual se abstuvieron de cumplir con esta obligación, dejando a las familias sin alojamiento temporal. Esta situación se presentó de manera regular en los departamentos de Arauca, Cesar, Guainía, Guaviare, Norte de Santander, Risaralda y Vaupés.

Existe una deficiencia en el sistema de turnos para la entrega de la Ayuda Humanitaria (AH), aumentando la espera que debe padecer la población víctima de desplazamiento forzado: Los turnos no son otorgados con enfoque diferencial, obviando la especial atención a la situación de las madres cabeza de familia o los núcleos familiares compuestos por adultos mayores, problemática que contraría los postulados de la Corte Constitucional.

Falta de notificación del reconocimiento de la Ayuda Humanitaria (AH) a la víctima de desplazamiento forzado ocasionando que no la pueda reclamar oportunamente: Los problemas administrativos relacionados con la notificación, se están convirtiendo en una nueva barrera de acceso, conllevando a que las personas no se informen a tiempo sobre la disponibilidad de los recursos, los cuales están por 35 días calendario en el Banco Agrario (Contrato Interadministrativo 737 de 2013 del Banco Agrario), término después del cual son reintegrados a las cuentas de la Unidas y, posteriormente, reasignados a otra víctima.

Por otra parte, **frente a la notificación sobre la entrega de los recursos a cargo del ICBF**, se observa que existen dificultades para la divulgación oportuna de la información, de manera que la víctima acceda a tiempo a ésta, con el agravante que el ICBF ha creado criterios, ocasionando en muchos casos, la imposibilidad de hacer efectiva la ayuda al 100%. Esta situación se ha presentado en diferentes zonas del país, aunque se resalta los casos de la

Vereda Puerto Jordán (Arauca), la vereda Panamá (Arauca), en Carurú (Vaupés), los departamentos de Norte de Santander y Guainía; en estos sitios las víctimas de desplazamiento deben trasladarse a los lugares donde hay sucursales del Banco Agrario, asumiendo los costos del transporte, con el agravante que al llegar encuentran que no fueron notificados a tiempo y por lo tanto, la suma de dinero ya no se encuentra a su disposición por haber sido reintegrada. Así las cosas, se ven en la necesidad de realizar nuevamente los trámites para acceder a la prórroga de la ayuda humanitaria.

La no entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de conformidad con los las disposiciones legales: El artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, dispone que la Ayuda Humanitaria de Emergencia (AHE) se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima, análisis que se debe realizar a la luz de las variables contempladas por el artículo 110 del Decreto 4800 de 2011.

Ahora bien, la Ayuda Humanitaria de Transición (AHT), se entrega a la población víctima de desplazamiento forzado que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero de acuerdo a la valoración efectuada por la UARIV, no presentan las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la AHE. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal (Decreto 4800 de 2011, art. 112 inc. 1).

De acuerdo con la información remitida por los Defensores Comunitarios y Asesores de Desplazamiento, una vez efectuada la solicitud de prórroga de Ayuda Humanitaria, las lógicas de gestión llevan a que las víctimas deban esperar por lo menos 5 a 12 meses hasta que llegue su turno y, por lo tanto, reciban dos ayudas humanitarias al año.

La mencionada problemática conlleva a que, ante los problemas para acceder a la estabilización socioeconómica, las personas y familias no superen las condiciones de vulnerabilidad y deban recurrir a la tutela como mecanismo para agilizar la fecha de la próxima atención humanitaria, que deviene en el principal auxilio para sobrevivir.

Frente a este impase, la solución de fondo es el avance en la articulación de los programas de Ayuda Humanitaria con los de Estabilización Socioeconómica, para así reducir la recurrencia a la tutela como mecanismo de acceso, la dependencia del subsidio monetario y que las víctimas sufragan por sí mismas las necesidades básicas de ellas y su familia. Frente a esta situación, sobresale el caso de las comunidades de la cuenca del Río Cacarica (en Chocó), Caldas, Bogotá, Cesar, Magdalena medio, Valle del Cauca, Putumayo, Caquetá y Vichada, entre otros.

Falta de enfoque diferencial en la entrega de la ayuda humanitaria: La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento que estas ayudas no son entregadas de acuerdo con la situación particular del núcleo familiar ni a su composición; por ejemplo, no se prioriza a las madres cabeza de familia, a los núcleos familiares compuestos por personas discapacitadas o por

adultos mayores; tampoco se tiene en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, las comunidades indígenas o las afro descendientes, exponiendo a estas víctimas, que de acuerdo a lo dispuesto por la Corte Constitucional gozan de especial protección, a largas esperas o a la búsqueda de recursos, para garantizar su supervivencia.

Falta de orientación por parte del Banco Agrario cuando se presenten casos de carencia de la cédula de ciudadanía original: La Corte Constitucional en Sentencia T-162 de 2013, expuso que *“si bien es cierto la cédula de ciudadanía es el medio de identificación por excelencia, es necesario evaluar en cada caso el alcance que se le debe dar a las normas sobre su valor jurídico, pues hay ocasiones en que su aplicación estricta puede generar afectaciones al ejercicio de derechos fundamentales, más cuando se trata de población en situación de desplazamiento. Por ello, es preciso examinar para cada situación esas normas a la luz del principio de proporcionalidad, por cuanto la exigencia estricta de la cédula puede convertirse en un obstáculo para la realización de derechos.”*No obstante, el cumplimiento de tal postulado no ha sido estricto, pues, en las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo son recurrentes los casos de no entrega del dinero correspondiente a la Ayuda Humanitaria por parte del Banco Agrario y tampoco explican a la población desplazada qué otros documentos pueden servir para lograr identificarse cuando no se cuenta con la cédula de ciudadanía original, lo que lleva en la práctica al no acceso a este derecho⁴⁵².

Peregrinaje institucional acompañado de falta de orientación a las víctimas de desplazamiento forzado: Pese a que la Corte Constitucional, en el Auto 099 de 2013, hizo referencia al término *“peregrinaje institucional”* y a la revictimización de los desplazados ocasionado por el mismo, de conformidad con la información obtenida por las Defensorías del Pueblo Regionales, está problemática persiste, ocasionando atención ineficaz, inoportuna y poco efectiva para las víctimas de desplazamiento forzado.

Un caso importante que debe ser visibilizado es el del Departamento de Vichada, toda vez que carecen de profesionales expertos en los temas de atención y asistencia, retornos y reubicaciones.

Negación de la prórroga de la ayuda humanitaria a víctimas del desplazamiento forzado por hechos ocurridos hace más de 10 años: Con ocasión de la aplicación del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011, se está negando el acceso a la ayuda humanitaria, sin tener en cuenta los casos que han sido declarados como de extrema vulnerabilidad por la Corte Constitucional⁴⁵³ y sin verificar la situación real de la población desplazada.

⁴⁵²La Corte Constitucional ha mencionado que si bien el único documento de identificación que existe en el país es la cédula de ciudadanía, cuando se trate de madres cabeza de familia, mayores adultos, discapacitados, el Banco Agrario tiene la obligación de orientar a las víctimas respecto a qué otros documentos sirven para lograr su identificación.

⁴⁵³ En la Sentencia T 033 de 2012, la Corte Constitucional estableció que la ayuda humanitaria es temporal, ya que la misma deberá ser otorgada a las personas que se encuentran en condición de desplazamiento que no pueden por sí mismas sufragar las necesidades básicas de ellas y su familia, y hasta tanto logren una estabilización económica. No obstante, si la situación de vulnerabilidad persiste, el interesado puede solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria, la cual deberá ser otorgada siempre

De igual forma, se observa desconexión entre la gestión de la UARIV y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- en la entrega de la Ayuda de Transición. La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de casos en los cuales, en la mencionada etapa, la UARIV efectúa la entrega de la suma de dinero correspondiente al subsidio de alojamiento, pero por el contrario, el ICBF no entrega el subsidio de alimentación, argumentando el cumplimiento de 10 años, desde la fecha de ocurrencia de los hechos victimizantes. Esta postura omite que, de conformidad con la Ley 1448 y el Decreto Reglamentario 4800, una vez la UARIV valora la procedencia de la prórroga de la Ayuda Humanitaria, envía el caso al ICBF para lo de su competencia, sin necesidad que esta entidad efectúe nuevas valoraciones de la situación de vulnerabilidad de la víctima de desplazamiento forzado. Casos como éste se han presentado en Norte de Santander.

Al respecto, el caso del Departamento de Caldas sintetiza las condiciones institucionales en las que actualmente se prestan la ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento.

Principales hechos que limitan el acceso al derecho a la ayuda humanitaria de emergencia en el Departamento de Caldas⁴⁵⁴

La división de la Ayuda Humanitaria en componentes y responsables diferenciados establecida en los artículos 112 al 116 del Decreto 4800 y que básicamente asignan la entrega del componente de alimentación al ICBF y el componente de alojamiento a la Unidad de Víctimas, ha generado confusión, más demoras y complicaciones en los trámites de solicitud y reclamaciones por vía de tutela. Debido a que el sistema se ha hecho más complejo, las víctimas de desplazamiento se sienten confundidas frente a qué entidad le corresponde la responsabilidad de entregarle la ayuda y ante quien deben reclamar sus derechos. Los jueces también parecen tener dificultades para comprender cómo funciona el sistema en este sentido, lo que se evidencia en los fallos de tutela.

Son recurrentes los casos en los que la Unidad de Víctimas aprueba la prórroga de Ayuda Humanitaria para un grupo familiar, le asigna un turno y posteriormente le desembolsa el componente de alojamiento, mientras que el ICBF le contesta que por llevar más de 10 años de la ocurrencia del evento de desplazamiento no es posible asignarle ayuda humanitaria. Esto, a pesar de que es, según la norma, la Unidad de Víctimas la que debe realizar la caracterización de los hogares y determinar si procede o no la prórroga de la Ayuda Humanitaria.

Continúan las largas demoras de los turnos para el desembolso de la ayuda, presentándose casos de personas que han tenido que esperar hasta un año y año y medio para que le consignen.

que la entidad encargada para ello compruebe que subsisten las circunstancias de vulnerabilidad marginalidad e indefensión de las personas desplazadas.

⁴⁵⁴ Defensoría del Pueblo Regional Caldas. Informe de la Asesora Regional para el Desplazamiento Forzado”. Manizales. Mayo de 2014.

La entrega de los dos componentes de la Ayuda Humanitaria no es coordinada. Entre la entrega de uno y otro componente hay diferencias de tres, cuatro y hasta seis meses, con lo cual limitan a la persona la posibilidad de hacer una nueva solicitud de ayuda una vez pasados los tres meses establecidos por ley, ya que por las demoras, el tiempo para la nueva solicitud se va ampliando.

Los montos de la ayuda disminuyen de un momento a otro sin que las víctimas sean informadas de los motivos de esto.

No se está aplicando el enfoque diferencial para priorizar casos de personas con discapacidad, adulto mayor, mujeres cabeza de hogar y grupos étnicos.

No se están atendiendo como prioritarios los casos de tutela, sino que se les somete a los turnos como si fueran casos ordinarios. Es el caso de un grupo de familias en Caldas protegidas por la Sentencia T-878 de 2009 de la Corte Constitucional, en la que se ordena al INCODER reubicarlas en un predio apto para que puedan alcanzar el restablecimiento social y económico, y a Acción Social, garantizar el acceso a los componentes de la Ayuda Humanitaria hasta que estas familias alcancen el restablecimiento social y económico. La Unidad de Víctimas, aún hoy, y a pesar de los frecuentes llamados de la Defensoría para que cumplan esta sentencia, sigue desatendiendo la citada orden judicial.

La Defensoría, a través de la atención y trámite de quejas a población desplazada, ha identificado que los funcionarios de la Unidad de Víctimas en el Centro Regional de Atención a Víctimas, dan información errónea sobre los derechos de acceso a la Ayuda Humanitaria.

No se está aplicando el Auto 092 de 2008 sobre prórroga automática de Ayuda Humanitaria a mujeres cabeza de hogar con hijos menores a cargo y en especial grado de vulnerabilidad.

Se sigue negando la Ayuda Humanitaria por el hecho de llevar más de diez años de la ocurrencia del hecho, sin estudiar a fondo la situación del grupo familiar y tener en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad.

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Caldas. "Informe de la Asesora Regional para el Desplazamiento Forzado". Manizales. Mayo de 2014.

El siguiente mapa, muestra de manera gráfica los lugares del país donde se presentan las 9 falencias que se han enunciado previamente.

Mapa 2. Georreferenciación de las falencias en el acceso al derecho a la ayuda humanitaria para la población víctima desplazamiento forzado



Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Sistematización de los informes de los Defensores comunitarios y asesores de desplazamiento en el período Octubre de 2013 a mayo de 2014.

Para finalizar esta sección relacionado con las falencias en la garantía del derecho a la Ayuda Humanitaria, un caso pertinente de visibilizar es el concerniente a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; problemática mencionada en pocas oportunidades, pero con un escenario latente de urgencia humanitaria en el territorio y que requiere una pronta respuesta integral.

Acceso al derecho a la Ayuda Humanitaria en San Andrés, Providencia y Santa Catalina

En el caso del Departamento del San Andrés, Providencia y Santa Catalina se produce el cruce de dos normatividades, por un lado está las normas que protegen los derechos de las víctimas, como las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como la jurisprudencia que fija como derecho la protección humanitaria; pero por otro lado, existe el Decreto 2762 de 1991 que busca mediante el control a la migración irregular, controlar la densidad poblacional en las islas.

De dejarse claro que las personas víctimas de desplazamiento son externas al departamento, en consecuencia, todos están en condición de irregularidad de acuerdo a los postulados del Decreto en mención. Este hecho lleva a que no exista certeza sobre que marco prevalece, si la aplicación de la protección especial al pueblo raizal, las medidas de control de la densidad poblacional o la protección a la población desplazada, lo cual ha generado falta de atención de las víctimas de desplazamiento, dado que la mayor parte de ellos no cumple con los requisitos del citado decreto.

En efecto, el Decreto 2762 de 1991, “Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, dispone que las personas que se encuentren en situación de irregularidad en el Departamento Archipiélago serán devueltas a su lugar de origen y deberán pagar una multa hasta de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En ésta situación, entre otros, se encuentran quienes ingresan al Departamento sin la respectiva tarjeta de residencia y quienes permanezcan dentro del Departamento, por fuera del término autorizado, el cual, para los turistas es de 4 meses.

De esta forma, en el choque entre la normatividad de víctimas y la migratoria se explican las dificultades que se presentan en este momento para dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011, el Decreto Reglamentario, los Autos de Seguimiento y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.

Por lo expuesto, se hace hincapié en la necesidad de coordinación entre las diferentes entidades del SNARIV para lograr una atención eficaz y eficiente a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, acompañada de programas encaminados a la protección del pueblo raizal, como minoría étnica.

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Informe sobre la situación de desplazamiento en Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Bogotá. Mayo de 2014.

Todas las situaciones fácticas planteadas, demuestran las dificultades para hacer efectivo el derecho a la Ayuda Humanitaria para la población víctima de desplazamiento, lo cual se expresa en la constante vulneración del mismo.

Por último, se reitera la necesidad de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 los correctivos a estas falencias, así como lograr interconectar el componente de Atención

Humanitaria con los programas de Estabilización Socioeconómica, para de esa forma superar el actual estancamiento en el restablecimiento de derechos, situación causante del avance de pocas personas y familias en procesos efectivos de Estabilización Socioeconómica, por lo que el 40% del presupuesto se concentra en la entrega de los subsidios de atención humanitaria⁴⁵⁵.

3. Políticas de estabilización socioeconómica en vivienda

El Gobierno Nacional, en cabeza del antiguo SNAIPD ahora SNARIV, viene desde 2011⁴⁵⁶ informando sobre una serie de programas y proyectos en materia de vivienda urbana y rural para las familias desplazadas⁴⁵⁷. Una parte de esas políticas se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, así como de la Ley 1537 de 2012.

Ahora bien, debe hacerse la salvedad que estas iniciativas son programas diseñados para la población vulnerable (en el caso de la Ley 1537 de 2012) a los que se les asigna un número de cupos para familias víctimas de desplazamiento; esto lleva no sólo a que el alcance de estas iniciativas sea limitado en su cobertura, sino que además, la oferta disponible no contempla la especificidad de las afectaciones del desplazamiento forzado en el derecho a la vivienda. Por otra parte, al no ser parte de una política específica para las familias víctimas de desplazamiento, la implementación de la misma ha generado nuevas barreras (criterios de acceso) que al ser de tipo “legal”⁴⁵⁸, no permiten por tanto su flexibilización para que se ajuste a sus particularidades.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio han establecido la ineficacia e ineficiencia para garantizar el acceso al derecho a la vivienda para las familias víctimas de desplazamiento a partir del modelo de Subsidios Familiares de Vivienda – SFV- y, mencionan en su reciente informe del mes de abril de 2014, que realizarán el ajuste de sus programas para responder a las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de la Sentencia T-025 de 2004⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ La Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras demostró en su informe de 2013, que la Atención corresponde al 42,2% del gasto (y por ende de la gestión) con 1.061 billones de pesos de los 2.560 billones que se ejecutaron en 2012. Comisión Nacional de Seguimiento. Capítulo 3. Presupuesto de la Nación y Ley de Víctimas. Tabla 3.5. Ejecución presupuestal gasto en víctimas sin SGP- por entidad 2012”. En “Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013. Bogotá. Agosto de 2013. Página 81.

⁴⁵⁶ Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura, presentaron el 8 de noviembre del año 2011 a la Corte Constitucional un informe conjunto de respuesta a la orden 8 del Auto 219 de 2011.

⁴⁵⁷ Sistema Nacional de Atención integral a la Población desplazada por la Violencia. “Informe del Gobierno Nacional en respuesta a la orden 8 del Auto 219 de 2011”. Bogotá. 8 de noviembre de 2011.

⁴⁵⁸ En reunión promovida por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, realizada el 23 de mayo de 2014, en la que fueron convocadas las entidades del SNARIV a cargo de la política de vivienda urbana y rural de la población desplazada: la Unidad de Víctimas, el Fondo Nacional de Vivienda, el Banco Agrario, DPS, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE- y la Unión Temporal de Cajas de Compensación, se hizo visible que las disposiciones legales recientes impiden flexibilizar los requisitos que se están exigiendo actualmente para el acceso a la vivienda Urbana y Rural de la Población Desplazada.

⁴⁵⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014. Bogotá. Abril de 2014.

Entre las acciones de ajuste se mencionan: a) “Proyectos de vivienda urbana para población desplazada; b) Proyectos de vivienda rural para población desplazada; c) Instrumentos de coordinación entre la nación y las entidades territoriales; d) Vinculación a Macroproyectos de Interés Social Nacional; e) Vinculación de la población desplazada a la estrategia Unidos y; f) Las formas de financiación”.

No obstante los avances que reporta el SNARIV en su reciente informe a la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004⁴⁶⁰, aun no es visible cuál ha sido el impacto de los programas dispuestos para el goce efectivo del derecho a la vivienda.

Dado este contexto, a continuación se presentan las principales caracterizaciones sobre las condiciones en que se presta el acceso al derecho a la vivienda en los ámbitos urbano y rural.

3.1 Situación del acceso a la vivienda urbana para las familias víctimas de desplazamiento

El seguimiento al cumplimiento a las órdenes de los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011 ha permitido establecer frente al acceso a los programas de vivienda para las familias víctimas de desplazamiento, los siguientes hechos:

Falencias sobre el Subsidio Familiar de Vivienda Urbana asignados a la población desplazada desde la convocatoria de 2004-2007: Las principales quejas de las personas desplazadas y comunidades retornadas, reubicadas, son:

1. Los costos de las viviendas nuevas y usadas son muy altos en relación con el valor de las cartas de asignación y aunque algunas de ellas han actualizado su monto, por virtud del Decreto 4911 de 2009, o del Decreto 156 de 2013⁴⁶¹, no permite costear la adquisición de viviendas.⁴⁶²
2. Se exigen especificaciones técnicas a las viviendas para su adquisición que en los lugares donde hay oferta no se pueden cumplir.⁴⁶³
3. Existe la preocupación de la población desplazada sobre lo que va a pasar con aquellos hogares no cubiertos, una vez concluya la actual convocatoria de vivienda, que resulten no

⁴⁶⁰ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014. Op cit. Página 197.

⁴⁶¹ De acuerdo con este Decreto el valor del SFV de población desplazada puede tener un monto hasta de 70 (SMLMV).

⁴⁶² Casos en esta situación se presentan en el municipio de Dabeiba (Antioquia) con cerca de 60 hogares desplazados y en Acandí y Unguía (Chocó) porque no hay terrenos disponibles o no tienen seguridad jurídica de la tenencia. Defensoría del Pueblo Regional Antioquia y Defensoría del Pueblo regional Chocó. “Informes de la Defensoría comunitaria”. Medellín y Quibdó. Diciembre de 2013.

⁴⁶³ Situación que se está presentando en Dabeiba Antioquia.

beneficiarios de la misma, que no cuentan con carta de asignación o que no se encuentren en estado calificado.⁴⁶⁴

A mayo de 2014, no se contaba con una cifra reportada por el Fondo Nacional de Vivienda en el marco del informe del SNARIV⁴⁶⁵, que permita establecer cuantos de los 129.911 hogares que cuentan con carta de asignación desde el año 2004 hasta el 2013, han podido acceder por esa vía a la consecución de una solución de vivienda digna.

Demoras e incumplimientos en la implementación de los proyectos dirigidos a población desplazada con recursos de oferta y demanda: Esta situación, está generando perjuicios para los hogares desplazados quienes se encuentran inscritos a través de resoluciones del Fondo Nacional de Vivienda desde el año 2009 a la fecha en dichos proyecto, quienes no realizan su derecho hasta tanto el proyecto no se ejecute en su totalidad⁴⁶⁶.

Existen otros casos de estos proyectos con recursos de oferta y demanda, cuya ejecución se contrató a través de Uniones Temporales, que han incumplido y que, pasados más de 8 años, no dan respuestas a los hogares desplazados sobre su vivienda y tampoco se cuentan con una respuesta institucional clara que garantice el derecho⁴⁶⁷.

En el reciente informe de la UARIV⁴⁶⁸ frente a estos proyectos se menciona, en términos globales, que a partir de las convocatorias realizadas en el marco del Decreto 4911 de 2009, que fue reglamentado a través de la resolución 1024 de 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, 76 proyectos obtuvieron elegibilidad y se encuentran en la etapa de urbanismo y de infraestructura de servicios públicos; no obstante lo anterior, no se hace alusión a que algunos de ellos ya han presentado incumplimiento por parte de las Uniones Temporales o constructores, o que la mayoría de ellos se encuentra, según datos del Fondo Nacional de

⁴⁶⁴ De acuerdo con información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de 10 de marzo de 2014 la cifra de hogares de población desplazada con carta de asignación en el periodo comprendido entre los años 2003 a 2014 es de **129. 911**, y el número de hogares de población desplazada que se encuentra en estado calificado en el periodo comprendido entre 2003 a 2014 es de **53.918**.

⁴⁶⁵ En el citado informe que la UARIV entrega a la Corte Constitucional de abril de 2014, se menciona en relación con el subsidio familiar de vivienda que se aumentó su valor a 70 SMLMV, pero no se hace alusión a las cifras o datos de cuantos hogares desplazados cuentan con vivienda nueva o usada a través del uso de este instrumento.

⁴⁶⁶ Casos: Urbanización Ciudadela Proyecto Brisas del Mar de Municipio de Turbo en Antioquia, Palmas de Abibe en Apartadó, Urbanización Villa Carolina en Palmar de Varela Atlántico, María Nader i y II de Puerto Libertador en Córdoba, Población de Santa Marta en Bogotá, Una Nueva Luz y Villa Gladys en Fundación, Ángela María en Pivijay, Villa Claudia en Sabanas de Ángel, Villa Dania V Etapa, y Villa Donana en Santa Marta en el departamento de Magdalena, Altos de Betania en Santander, Ciudadela San Antonio y Pinares Oriente en Villavicencio Meta.

⁴⁶⁷ Esta declarado el incumplimiento de los contratos por parte de las Uniones temporales Fundación Pro Orinoquía Llanos, construcciones de los Llanos Incollanos, Llanovivienda, Nuevo Milenio, los Chigueros V.I.S., Construir alianza, los colores y la Cooperativa de Vivienda Popular y Desarrollo Industrial de la zona Cafetera –Covicafe- y Corporación para el Avance Social y Ambiental de América –CASA-. Caso de los proyectos de vivienda de Santa Marta y de Fundación donde a la fecha no se conoce el paradero del contratista.

⁴⁶⁸ UARIV. Informe del SNARIV de abril de 2014 en respuesta al auto de 11 de marzo de 2014. Op cit. Página 203.

Vivienda, en bajos niveles de ejecución. (Ver anexo mapa 1. Proyectos de vivienda población desplazada con recursos de oferta y demanda).

En los casos de los proyectos demorados en su ejecución, de acuerdo con la información brindada en la reunión de análisis de la política de vivienda urbana y rural desarrollada entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, dicho Ministerio planteó como alternativa para darle viabilidad a estos proyectos que los entes territoriales soliciten por virtud de acto administrativo de FONVIVIENDA de 7 de junio de 2013 el ajuste de recursos de promoción de oferta y demanda⁴⁶⁹, y a los hogares desplazados que esperan con expectativa la finalización de los proyectos, que renuncien al subsidio aplicado a los mismos, aunque esta última opción implica para éstas familias regresar al estado inicial de aspirantes a una vivienda con carta de asignación, calificados o no postulado, lo cual claramente no soluciona el problema de ejercicio del derecho a la vivienda.

En el caso de los hogares de proyectos ya incumplidos⁴⁷⁰, la situación es bastante compleja, ya que no pueden renunciar a la aplicación del subsidio en dichos proyectos, porque se entiende que el mismo fue aplicado y que en dicho caso, *“por virtud de las disposiciones vigentes, no podría entregarse doble subsidio de vivienda”*⁴⁷¹. En tal caso, no hay solución en el momento para los hogares que se encuentren en esta situación.

En relación con la implementación de la oferta en el marco de la Ley 1537 de 2012⁴⁷²:

Las Defensorías Regionales del Pueblo han recibido las siguientes quejas de los hogares desplazados:

Frente a la convocatoria y los requisitos exigidos a las víctimas de desplazamiento:

Además de las dificultades con el procedimiento de notificación de la convocatoria⁴⁷³, se están

⁴⁶⁹ De acuerdo con la información presentada por la UARIV en el citado informe a la Corte Constitucional de abril de 2014, se establece que las entidades territoriales que han hecho uso de este ajuste son Bogotá con el Proyecto Poblar de Santa Marta que está apenas en proceso de alistamiento del terreno de acuerdo con la información de las mujeres víctima del grupo distrital de Bogotá, así como el Proyecto Potrero Grande Barrio Taller de la Ciudad de Cali. UARIV. *Ibíd.* Página 204.

⁴⁷⁰ En ciudades como Santa Marta (Villa Donana y Villa Dania) y Villavicencio, estos casos fueron presentados por las víctimas de desplazamiento en el marco de las sesiones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas en las ciudades de Aracataca y Villavicencio realizadas en los meses de marzo y abril de 2014.

⁴⁷¹ Respuesta de la Gerente de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar – CAVIS –UT- en reunión en la Defensoría del Pueblo el 23 de mayo de 2014.

⁴⁷² Nariño, Cesar, Meta, Risaralda, Sucre, Antioquia, Sucre, Urabá, Ocaña, Magdalena, Bogotá, y del Grupo Distrital de Mujeres de Bogotá.

⁴⁷³ Las familias que el Departamento para la Prosperidad Social-DPS- determina como potenciales beneficiarias de vivienda no están siendo debidamente notificadas por lo tanto no se presentan a postularse en las fechas establecidas y cuando se dan cuenta de que han sido identificados como potenciales beneficiarios ya es demasiado tarde por que la convocatoria ya se ha cerrado. El seguimiento de los equipos en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha permitido establecer que por lo general la población víctima de desplazamiento, los entes territoriales conocen el mecanismo formal, mediante el cual FONVIVIENDA, las cajas de compensación familiar o el DPS notifican a las familias seleccionadas como potenciales beneficiarios. Las cajas de Compensación aducen, que no cuentan con un sistema para informar a todos los

exigiendo requisitos a las familias postulantes que devienen en nuevas barreras de acceso, un ejemplo de ello es la exigencia al núcleo familiar que se postula a las actuales convocatorias del subsidio familiar en especie, que sea el mismo núcleo que se postuló en la convocatoria del año 2007 u otras convocatorias anteriores, con lo que omiten que los grupos familiares han cambiado⁴⁷⁴. Esta exigencia se establece argumentando lo que ordena el Artículo 4 Parágrafo 3 del Decreto 2190 de 2009, a saber:

“Los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar”. Este requisito está generando imposibilidad para la postulación de aquellas personas cuyos núcleos familiares han cambiado frente al núcleo del que hacían parte en la convocatoria de 2004.

Del mismo modo, bajo la lógica del Decreto 2190 de 2009, se está exigiendo a las familias separadas o divorciadas, para la postulación, que lo hagan con el excompañero o exesposo, porque él mismo debe suscribir la postulación.

Del mismo modo, se está imponiendo que las víctimas presenten actas de conciliación a fin de acreditar las Uniones Maritales de Hecho, actas que se pueden elaborar en las Defensorías del Pueblo, entre otras entidades, lo cual es un requisito que está en el marco del Procedimiento Civil de la justicia ordinaria⁴⁷⁵ y no en el marco de la justicia transicional.

En relación con el enfoque diferencial de la oferta en vivienda, que se menciona en el informe del SNARIV⁴⁷⁶, es necesario mencionar el caso del grupo distrital de mujeres que son parte del Auto 092 de 2008, donde algunas de ellas cuentan con medidas cautelares de la CIHD y quienes a pesar que han realizado gestiones directas con las entidades que implementan esta oferta, a la fecha de este informe, no cuentan con una respuesta concreta de cuantas de ellas accederán a la oferta de estos proyectos en Bogotá. (Ver anexo 2 mapa de Hogares Beneficiarios de vivienda gratuita por priorización de Población desplazada)

Hallazgos recientes de los proyectos concluidos en el marco de esta oferta: En visitas realizadas en el primer trimestre de 2014, por parte de las Defensorías del Pueblo Regionales Norte de Santander, Cesar y Sucre, se han encontrado fallas en los proyectos ya construidos,

potenciales beneficiarios, y que la única forma es mediante publicación de listados en las sedes de las Cajas. El envío de mensajes de texto a un número alto de víctimas de desplazamiento, está generando expectativas y desinformación entre las mismas.

⁴⁷⁴ En el citado informe del SNARIV a la Corte Constitucional de abril de 2014, la UARIV no menciona como se garantizará a los núcleos familiares que se hayan modificado y que sean potencialmente beneficiarios del subsidio en especie o que resulten beneficiarios de las viviendas, el acceso al derecho a la vivienda digna, ya que por virtud de los mandatos de la Ley 1448 de 2011, la división de núcleos familiares sólo procede por abandono del jefe o jefa de hogar o por violencia intrafamiliar tal como lo establece el Decreto 4800 de 2011 artículo 119, que son hechos que no aplican en estos casos, y que tienen que ver con el acceso efectivo al derecho a la vivienda de las personas desplazadas

⁴⁷⁵ Ley 979 de 2005.

⁴⁷⁶ UARIV. Ibíd. Página 207.

como en el proyecto habitacional “Nando Marín” de Valledupar, que presenta grietas en las paredes y filtraciones en las viviendas.

El caso del proyecto de Cúcuta de “San Fernando del Rodeo”, donde en visita de la Defensoría del Pueblo, permitió constatar grietas en las viviendas de interés prioritario, además por el tipo de construcción, es imposible realizar ampliaciones a las viviendas con hogares donde hay más de 8 personas. Las siguientes fotos ilustran el estado de este proyecto.

Fotos 1. Estado de las viviendas de familias en situación de desplazamiento. Barrio San Fernando del Rodeo, ciudad de Cúcuta.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Visita a terreno. Febrero de 2014.

Frente a estas viviendas existe preocupación por el hacinamiento y la carencia de un enfoque diferencial o adecuación cultural de las construcciones, ya que se encontró en San Fernando del Rodeo⁴⁷⁷, como ejemplo, una vivienda entregada a una pareja de adultos mayores que no cuenta con pasamanos y manifestaron que “*deben subir al segundo piso a gatas*” (foto del lado derecho).

Lo anterior no exclusivo de Cúcuta, la siguiente foto, muestra el estado de las viviendas del barrio Nueva Esperanza en el municipio de Tolú, departamento de Sucre. Las fotos visibilizan la situación de desarrollo urbano, como calles sin pavimentar y las viviendas se encuentran deterioradas con fisuras.

Foto 2. Estado de las vivienda en el Barrio Nueva Esperanza en Tolú Viejo, departamento de Sucre

⁴⁷⁷San Fernando del Rodeo hace parte del Programa de Vivienda de Interés Prioritario a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desarrollado en la ciudad de Cúcuta, la empresa constructora fue Cemex Colombia S.A y cubrió a 330 familias. La obra fue entregada en junio de 2013.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Visita a terreno. Mayo de 2014.

Se considera necesario evaluar si es posible hablar de espacio suficiente, en aquellos casos en que las casas que están siendo entregadas tienen una dimensión promedio de 40 metros cuadrados; al respecto, los equipos de Defensores Comunitarios en Cúcuta, luego de aplicar la herramienta de valoración sobre vivienda digna⁴⁷⁸, establecieron que en las casas en promedio habitan más de 8 personas y, en algunos casos, hasta dos familias⁴⁷⁹.

No existe en términos concretos soluciones determinadas de vivienda ni para los cerca de 130.000 víctimas de desplazamiento forzado que cuentan con carta de asignación y menos aún para los 54.000 calificados; en tal sentido, lo definido en la Ley 1448 en términos de vivienda no garantiza soluciones a esta problemática, situación que es más delicada si la oferta gubernamental se revisara a la luz de vivienda construida con características de enfoque diferencial.

3.2 Análisis del acceso a la Vivienda de Interés Social Rural

La política de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural –SVISR-, ha mostrado avances en su diseño y en su transformación desde el año 2010, a partir de la emisión de los Decretos 1160 de 2010 y 0900 de 2012, los cuales han generado oferta que aplica de manera exclusiva para la población desplazada, como es el caso de la postulación permanente para población desplazamiento y víctimas de la violencia y, los proyectos estratégicos de atención integral, que son promovidos a través de la caracterización de las comunidades por parte de la UARIV, INCODER, Unidad de Restitución de Tierras o el Ministerio de Defensa.

⁴⁷⁸ Herramienta elaborada por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

⁴⁷⁹ Caso de San Fernando del Rodeo en Cúcuta.

De acuerdo con la información que reporta el SNARIV en el citado informe a la Honorable Corte Constitucional de abril de 2014⁴⁸⁰, se establece que a la fecha se han entregado subsidios para 9.338 hogares vulnerables, de los cuales el 83.56% son víctimas de desplazamiento. Si bien el informe mencionado se centra en las cifras globales de atención en vivienda rural a través de las modalidades mencionadas, la Defensoría del Pueblo, en el acompañamiento a las comunidades desplazadas, retornadas y reubicadas ha encontrado que existe una gran preocupación de la población desplazada de los municipios que cuentan con sanciones para construcción de vivienda, así como los beneficiarios de proyectos de vivienda rural de años anteriores, que resultan “siniestrados” por incumplimiento de los constructores o ejecutores de las obras. En este caso se encuentran comunidades retornadas, quienes al estar inscritos en estos proyectos de vivienda rural, no pueden postularse a otros proyectos de vivienda rural de mejoramiento o de construcción; como en los casos de las comunidades retornadas de Montes de María, en el municipio de Carmen de Bolívar, en el corregimiento de El Salado, proyecto Trigal I y Trigal II⁴⁸¹ y en el corregimiento de Macayepo Vereda Berrugita y Cacique.⁴⁸²

Se ha encontrado también hacinamiento en las viviendas construidas (la mayoría constan de una habitación y un baño), como en el caso de Chinulito, municipio de Colosó, la Peña en Sincelejo, Chengue en Ovejas, en el departamento de Sucre y en las comunidades de El Salado y Macayepo en Carmen de Bolívar, la Sierra en Córdoba Tetón, y las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto.

De igual forma, se presentan muchas quejas por la falta de adecuación cultural de las viviendas y el enfoque diferencial étnico⁴⁸³, por ejemplo, en el caso del Limón y las comunidades de Potrerito (territorio Wiwa) en la Guajira.

En relación con el enfoque diferencial, es necesaria una revisión normativa y ajuste efectivo de las políticas de vivienda rural, pues, hay requisitos que van en contra vía de los usos y costumbres de comunidades étnicas o campesinas, retornadas y reubicadas, beneficiarias de estos proyectos. Tal es el caso del uso de materiales sismo resistentes⁴⁸⁴ que no son acordes a los usos y costumbres de algunas comunidades, así como la exigencia de pozos sépticos y baños de esmalte utilizados en proyectos de vivienda urbanos. Estos requisitos, además de encarecer los materiales, impiden que las viviendas se puedan construir en dimensiones que se ajusten al tamaño de las familias desplazadas, cuyas viviendas abandonadas contaban con un espacio adecuado.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰UARIV. Ibíd. Página 222.

⁴⁸¹ Declarado siniestrado mediante Resolución 174 de 27 de octubre de 2008.

⁴⁸² Esta información fue solicitada a la gerencia del Banco Agrario mediante oficio suscrito por el Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada y en el departamento de Guaviare.

⁴⁸³Uno de los componentes de dignidad de este derecho.

⁴⁸⁴ NSR 10

⁴⁸⁵Este ha sido un comentario reiterado por las comunidades que acompaña la Defensoría del Pueblo.

Es necesario revisar los proyectos de vivienda de interés social rural, implementados en el marco de los programas anteriores dirigidos a la población desplazada, ya que existen casos como los del Departamento de Sucre, donde la terminación anticipada del proyecto⁴⁸⁶, o el incumplimiento del contratista⁴⁸⁷, está afectando los derechos de las comunidades desplazadas beneficiarias.

Las iniciativas de subsidio en especie si bien son un avance, aún no reflejan en cifras reales y comprobables resultados de número de familias desplazadas beneficiadas que contaban con subsidio asignado, calificado, postulado o cualquier otro.

En conclusión, es claro, que iniciativas como el programa de las viviendas gratis, están ayudando a eliminar parte de las barreras para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en el sentido fijado en la Sentencia T-025 y, en particular, en sus Autos de seguimiento 008 de 2009 y 219 de 2011; sin embargo, la continuidad de otros problemas como las bajas coberturas, los recurrentes tránsitos normativos, la ausencia de enfoques diferenciales poblacionales y territoriales y los laberintos administrativos para la materialización del derecho; llevan a concluir que en este campo aún se mantiene el ECI.

4. Balance de las políticas de estabilización socioeconómica en generación de ingresos para la población desplazada

La generación de ingresos es la puerta de entrada para superar el asistencialismo humanitario que hoy caracteriza la atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Pese a que han pasado casi 5 años desde la emisión del Auto 008 de 2008⁴⁸⁸, que reitera la necesidad de reformular las políticas en la materia, y a que, 4 años después, el Auto 219 de 2011⁴⁸⁹ reitera la necesidad de avanzar en este campo, a la fecha no se ha avanzado de manera significativa.

⁴⁸⁶ Proyecto de vivienda de interés social rural denominado Toluviejo 2 desplazados OIMADR7019, el plazo de ejecución era de 8 meses y el objeto era la construcción de 34 viviendas del corregimiento de Caracol en Tolú Viejo. Por causa de la Ola Invernal, se produjo la terminación anticipada del contrato, y a la fecha las soluciones de vivienda están en proceso de construcción con graves estancamientos, dado que hacen falta materiales de construcción que no han sido trasladados por el contratista.

⁴⁸⁷ Proyecto de vivienda zona rural del municipio de Toluviejo, objeto construcción de 56 viviendas, plazo de ejecución 8 meses en el año 2006, a la fecha no se conoce el paradero del contratista, las familias decidieron ocupar las viviendas en estado en que quedaron de la obra, la alcaldía del municipio se comprometió a culminar la obra pero el avance es muy lento.

⁴⁸⁸ La Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 establece que: “i) No existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas.

ii) Que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial.

iii) Las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia”.

⁴⁸⁹ La HCC concluye en el auto 219 de 2011: “que a pesar de la adopción del CONPES 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados

La respuesta institucional se ha centrado en la emisión de documentos de política pública, lo que explica que en 5 años se haya cambiado 3 veces de ente coordinador: Departamento Nacional de Planeación entre 2009-2011; Ministerio de Trabajo 2011-2013 y Departamento de la Prosperidad Social –DPS- a partir de 2013.

Dado este contexto, el seguimiento en este campo permitió constatar:

4.1 La oferta de generación de ingresos en contextos urbanos

La política de generación de ingresos está contenida principalmente en el documento CONPES 3616 2009, el cual establece los *“Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”*. Esta política ha sido sujeta a evaluación y replanteamiento periódicos, siendo el más reciente el que surge con la emisión de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, que trae consigo nuevas propuestas y ofertas⁴⁹⁰, divididas en dos momentos: 1. La ruta de generación de ingresos en la fase de asistencia y atención, centrado en la orientación vocacional y; 2. La ruta de restitución de empleo en fase de reparación.

De los informes del Gobierno Nacional en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos complementarios, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar que⁴⁹¹: *“Las respuestas del gobierno nacional siguen sin reportar o dar cuenta del nivel de goce efectivo de derechos alcanzado a partir de sus lineamientos, teniendo en cuenta que: i) La propuesta no cuenta con un sistema claro de medición del nivel de ejercicio y disfrute del derecho a generar ingresos por parte de la población desplazada en su calidad de víctimas, ii) Sigue sin ser clara cuál es la particularidad de esta política de generación de ingresos, que garantice el restablecimiento de este derecho de la población desplazada, iii) La construcción de la ruta de generación de ingresos de la población desplazada propuesta, requiere ser validada con la información actual de la situación de esta población y con las mismas comunidades”*⁴⁹².

esperados, contradiciendo la Sentencia de Tutela T-025 de 2004 y las previsiones de Auto 008 de 2009. En consecuencia la HCC, solicita al Director del DNP, la presentación de un informe que dé cuenta de las actividades, previstas para llenar los vacíos previstos y señalados”.

⁴⁹⁰ De acuerdo con el informe del SNARIV a la Corte de abril de 2014, en el marco de la Mesa de Ingresos en la que participan el DPS, el Ministerio de Trabajo, la Unidad para Víctimas, SENA, DNP y Ministerio de Trabajo, durante el año 2012 y 2013, se desarrollaron y coordinaron acciones para la implementación de las políticas y programas de generación de empleo y la articulación de estas políticas. Página 225.

⁴⁹¹ Ruta de Empleo y autoempleo para víctimas del conflicto armado – Ministerio del Trabajo, Centros de Orientación para el empleo y emprendimiento – DPS- Jóvenes en Acción: formación técnica, tecnológica y universitaria para jóvenes víctimas DPS-, Centro de Desarrollo Empresarial y Empleabilidad “Prosperar Aguablanca” Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Programa Formación para jóvenes víctimas del conflicto armado- Ministerio de Trabajo, Formación para el Trabajo – SENA, Formación Vocacional y acompañamiento a la inversión para adolescentes víctimas con encargo fiduciario – Ministerio de Trabajo, Programa de Empleo Temporal – DPS-, Empleabilidad en los programas de Transformación Productiva – Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DPS, Ruedas sociales de Negocios - Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Artesanías de Colombia, oferta rural del Banco Agrario, Acciones de Finagro, Acciones de Bancoldex, Enfoque de Género –DPS- Enfoque Étnico Iraca- DPS. Páginas 228 a 274.

⁴⁹² Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. “Numeral 1. Descripción de las políticas de vivienda y generación

En el informe de la UARIV a la Corte Constitucional en lo que respecta a generación de ingresos, se puede ver que aún no se reportan los avances en términos de acceso de la población desplazada a la oferta de generación de ingresos en el ámbito urbano; como tampoco se ve cómo, a través de la lista de oferta y el esfuerzo institucional de las diferentes entidades, se ha alcanzado la estabilización social y económica de las personas víctimas de desplazamiento.

Es importante mencionar que se esperaba que, en una respuesta a la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, el Gobierno mencionara de manera expresa cuál es el acceso e impacto en la oferta de generación ingresos y empleo en la estabilización social y económica de la población desplazada, no obstante, en el informe se hace mención de manera general a las víctimas, lo que no permite evaluar el acceso de la población desplazada a la oferta y programas implementados.

Finalmente, es importante reiterar la vigencia de lo informado a la Honorable Corte Constitucional por parte de la Defensoría del Pueblo en el mes de julio de 2013, en relación con la gestión de la política de ingresos: *“Esta dispersión actual de la política y su ofertas, está dirigida en su mayoría a la población que se encuentra asentada o ubicada en los contextos urbanos, sin desarrollar una oferta clara en lo rural, lo que ha venido generando vacíos y dificultades en el ejercicio del principio de dignidad y en la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, los cuales han venido siendo promovidos, desde el mismo espíritu de la Ley 1448 de 2011, aunque con menciones puramente formales, ya que los programas generación de ingresos en estos procesos sigue siendo insuficientes y están ahora centrados en el FEST que implementa el DPS”*⁴⁹³.

4.2 En relación con la generación de ingresos en el contexto rural

Para iniciar, es pertinente poner de presente las conclusiones que han arrojado los diferentes estudios elaborados por la Defensoría del Pueblo en relación con la estabilización social y económica en el marco de procesos de retorno y reubicación rural:

“El actual enfoque centrado en la reparación integral aún no logra traducirse en un conjunto articulado y coherente de políticas con sus respectivas rutas para garantizar los diferentes derechos de la población desplazada. Por ejemplo, a la fecha, aunque los informes de gobierno

de ingresos de la población desplazada”. Contenido en “Acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada. Serie III. Análisis de políticas públicas nacionales en derechos humanos”. Imprenta Nacional. Bogotá. Diciembre de 2013.

⁴⁹³ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. “Numeral 1. Descripción de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada”. Contenido en “Acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada. Serie III. Análisis de políticas públicas nacionales en derechos humanos”. Imprenta Nacional. Bogotá. Diciembre de 2013.

*dan cuenta del esfuerzo institucional y mencionan la elaboración de una ruta de generación de ingresos y de empleo las comunidades desplazadas no la conocen*⁴⁹⁴.

El seguimiento al ejercicio al derecho a la generación de ingresos permite identificar los siguientes problemas a nivel rural:

No existe una ruta clara para el acceso a proyectos productivos en zona rural y el Gobierno Nacional no cuenta con un diagnóstico de la cantidad aproximada de tierras rurales que se requieren para dar respuesta a las solicitudes de reubicación rural.

Las entidades competentes (Ministerio de Agricultura, Banco Agrario, Unidad de Víctimas, entre otras) no cuentan con un diagnóstico consolidado de la demanda de proyectos productivos rurales, que le permita definir técnicamente las necesidades presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva.

No existe acuerdo al interior del Gobierno Nacional respecto de cuál es la entidad responsable de asignar tierras para procesos de reubicación rural.

Actualmente este derecho fundamental de la población desplazada no está siendo materializado, salvo en casos excepcionales. Aún más grave, el INCODER ha sido tajante al afirmar que no cuenta con mecanismos jurídicos para asignar tierras para la mayoría de solicitudes de reubicación rural de población desplazada.

Situación de goce efectivo de derechos de la Población Desplazada y Retornada de Magdalena

*Cerca de 1800 personas del corregimiento de Rio de Piedra, y Macaracaquilla del Municipio de Aracataca, el 90% de ellos son víctimas de desplazamiento forzado*⁴⁹⁵ *y han retornado sin acompañamiento institucional desde 2007.*

Desde el punto de vista de los procesos de retorno al territorio las comunidades debieron asumir el riesgos que de ello se deriva; en este sentido, la falta de acompañamiento interinstitucional, el retorno sin el debido plan y cumplimiento de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, ha llevado a que persistan las condiciones de vulnerabilidad.

Al respecto, la entrada en vigencia de la Ley 1448 en el caso de estas comunidades no han ofrecido los resultados esperados en términos del acceso a las medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución del derecho de retornar de manera digna.

⁴⁹⁴ Defensoría del Pueblo. “Documento Base de la Ponencia del Defensor del Pueblo ante la Comisión Legislativa de Seguimiento a la Ley de Víctimas”. Bogotá. 12 de Diciembre de 2013 y; “Informe al Congreso de la República. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Marzo de 2013.

Desde 2007 a la fecha, no se ha realizado seguimiento institucional a estos retornos y por consiguiente no tienen plan de acciones a los mismos, lo que se han visto sometidos a una re victimización repetitiva, por ejemplo, el no disfrute del derecho a la educación, está llevando a 2007 los niños se estén quedando sin estudio lo que ha llevado algunos a decidir desplazarse nuevamente, pero en busca de un cupo para sus hijos.

Existe hoy un déficit y restricciones para el goce efectivo de sus derechos a la Educación, Vivienda, Generación de ingresos, Salud y la falta de vías y herramientas para labrar la tierra limita las imposibilidades de realizar actividades económicas que les permitan el sustento para ellos y sus familias.

Frente al goce al derecho a la vivienda digna, persisten las demoras e incumplimientos en la implementación de los proyectos dirigidos a población desplazada con recursos de oferta y demanda. La población desplazada del municipio de Aracataca, está en espera de realizar el subsidio de la convocatoria de Vivienda de Interés Social Rural – VISR- de 2010.

La atención que han recibido, por parte de la UARIV, se ve sobrepasada, se disuelve en medio de tanta necesidad; frente al acceso a la Ayuda Humanitaria el 70% no la recibe por las barreras acceder a ella y la falta de priorización de las instituciones a los retornos voluntarios dados desde la poblaciones, lo cual deviene en otra barrera para el goce defectivo de los derechos de esta población.

Un obstáculo en el Departamento del Magdalena para la superación de la crisis en que se encuentra la poblaciones retornadas, es la desarticulación de las instituciones a la hora de realizar intervenciones en el territorio; es necesario crear mesas de trabajo articuladas, interinstitucionales donde se conjuguen y coordinen acciones integrales a favor de la población retornadas, y así poder cumplirlas diversas órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la sentencia T025/2004 que hasta la fecha no se han cumplido.

Fuente: Relato de representante de las víctimas ante la Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

En suma, en materia de generación de ingresos, hay importantes retos a superar, en particular, se requiere pasar de la fase de formulación a la de gestión, mejorar los procesos de coordinación inter institucionales entre las entidades nacionales y de estas con las territoriales.

La generación de ingresos junto con el acceso a la vivienda en condiciones dignas son los principales cuellos de botella para la Estabilización Socioeconómica, lo cual explica la dependencia del subsidio monetario que hoy se les viene entregando como atención humanitaria de transición.

5. Políticas de atención a mujeres víctimas de desplazamiento

En el año 2013, la Defensoría del Pueblo, adelantó una evaluación social sobre la implementación del Auto 092 de 2008, para establecer el cumplimiento de las pautas de las

diferentes sentencias sobre la población desplazada en general y de las mujeres desplazadas, en particular, quienes constituyen el 52.4% de la población desplazada. Producto de esa labor, se consignan en esta sección las principales conclusiones sobre los resultados de este proceso de seguimiento.

5.1 Gestión de las órdenes del Auto 092 de 2008

El Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional se constituyó en un hito de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas, dado que emitió órdenes para la creación de programas específicos para ellas, acogió sus relatos y argumentos pero, principalmente, porque reconoció el impacto de género en el conflicto armado y los riesgos que de allí se derivan para las mujeres.

Las facetas de género en el conflicto, o vulnerabilidades que soportan las mujeres desplazadas, llevaron a la Corte Constitucional a establecer en el año 2008 dos presunciones: 1. De vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas y; 2. De prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas-; la opinión de las mujeres víctimas de desplazamiento muestra que ninguna de estas presunciones es tenida en cuenta a cabalidad para su atención.

El Auto señala también, la creación de trece programas específicos de género en el marco de la política pública para la atención al desplazamiento forzado de acuerdo a los parámetros dados por la Corte y los lineamientos adoptados en el Auto 237 de 2008. Hasta la fecha, se han realizado adaptaciones de programas preexistentes con objetivos similares pero sin la especificidad de una formulación clara destinada específicamente a las mujeres desplazadas y atendiendo a sus situaciones y condiciones de género. Mediante el CONPES 3712 de 2013, se ha buscado realizar la armonización de lo señalado en la Ley 1448, con lo ordenado por la Corte Constitucional. Esto no atiende la afirmación de la Corte Constitucional, cuando señala que existen afectaciones a las mujeres desplazadas, que no presentan los hombres desplazados, así como tampoco las mujeres no desplazadas. Por ende, aunque los programas para víctimas pueden beneficiar a las mujeres desplazadas, es claro que debe haber especificidad en virtud de lo señalado en los Autos 092 y 237 de 2008.

Las propuestas adelantadas desde el SNARIV, mencionadas en el informe de abril de 2014 han avanzado en atender algunas temáticas mostradas por la Corte, pero carecen de los elementos mínimos señalados, aunque se señalan como criterios de racionalidad. Ello implica el desconocimiento a los riesgos identificados por la Corte, y que constituyen la diferencia entre los programas para la población vulnerable en general y las mujeres desplazadas.

La mayor parte de las acciones enunciadas se encuentran en etapa de formulación y los mayores avances se han realizado en materia de salud; ello se muestra en el campo de la afiliación (que se entiende debe ser universal, por lo cual los esfuerzos realizados con las mujeres desplazadas son equivalentes a los realizados con otras poblaciones). La garantía de

atención integral es aún un reto para la institucionalidad que tiene múltiples dificultades de carácter operativo y de fortalecimiento institucional; en especial, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas que fue formulado durante 2013, deberá mostrar su especificidad para las mujeres desplazadas para ser considerado un adelanto en la valoración del Auto.

El manejo de los procesos judiciales de los casos de violencia sexual⁴⁹⁶ que la Corte Constitucional envió a la Fiscalía como Anexo Reservado durante el año 2013, fue institucionalmente orientado al seguimiento de los procesos existentes en sus diferentes direcciones y seccionales. De acuerdo a lo informado por la Fiscalía, algunos de los 183 casos se encuentran en proceso en investigación y, unos pocos casos, pasaron a la etapa de juzgamiento.

Las organizaciones defensoras de derechos de las mujeres, que observan por orden de la Corte Constitucional el Anexo Reservado, han manifestado que existen diferencias entre los procesos que conocen de primera mano, por estar adelantando representación judicial en ellos, y lo reportado por la Fiscalía; por lo cual se está adelantando un proceso de dialogo con el acompañamiento y designación de comisiones por parte de la Procuraduría y acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.

En el Auto 092, la orden de la Corte Constitucional en materia de protección de las mujeres es otorgada a seiscientas mujeres específicas y, de manera general, a todas las mujeres desplazadas, que son las destinatarias de los programas y presunciones ordenadas. Pese a ello, algunas instituciones reportan como cumplimiento del Auto las labores destinadas a las 600 mujeres, sin señalar cuáles han sido el trabajo dirigido a las mujeres desplazadas en general. Tampoco las lideresas de varias zonas del país, tras cinco años de emitidas las órdenes del máximo juez constitucional, saben de la existencia del Auto.

Posteriormente el Auto 098 de 2013 identificó las falencias halladas por la Corte en el actual Sistema de Protección para las mujeres lideresas defensoras de derechos humanos; los avances en esta materia se refieren a fortalecimiento institucional y a la atención a 37 mujeres, por lo cual también es necesario conocer etapas más avanzadas en esta temática.

5.2 Las políticas de atención a las mujeres víctimas de desplazamiento bajo la Ley 1448 de 2011

La gestión de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, ha demandado plazos de instalación institucional que afectaron la continuidad de la atención a la población desplazada. Por otra

⁴⁹⁶ La violencia sexual pese a contar con varias instituciones concernidas y acciones en implementación inicial, aún no se puede considerar un reto superado pues existen falencias graves en la atención desde los sectores salud, justicia y protección. El Modelo de Atención en Salud para Víctimas adoptado mediante resolución en el año 2012, de acuerdo a lo manifestado por mujeres en diferentes zonas del país, no se cumple a cabalidad (desde fallas en la confidencialidad, pasando por revictimización y llegando a la carencia de los elementos para prevención de ETS, anticoncepción y orientación sobre IVE).

parte, han constituido una nueva barrera para la población desplazada debido a: la modificación en las prácticas, la constitución de una nueva lógica institucional, el desconocimiento a la especificidad de la población desplazada y el escaso desarrollo de las órdenes dadas en los Autos para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-.

La atención que se plantea en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha logrado que las mujeres desplazadas sean tratadas de acuerdo a las órdenes del Auto 092 y más bien, se ha desarrollado como una serie de servicios que se ofertan separadamente, sin tener en cuenta las vulnerabilidades y vulneraciones específicas; en parte, porque el sistema para la atención a la población víctima de desplazamiento sigue siendo en gran medida el mismo diseñado para población vulnerable y, porque existe aún menor especificidad para la atención a las mujeres desplazadas que, mediante el acceso a esta oferta, no cuentan con la política pública adecuada a los elementos mínimos señalados por la Corte en el Auto 092.

El reconocimiento de orden jurídico constitucional a las afectaciones que tienen de forma diferencial las mujeres, con ocurrencia del desplazamiento, que se instituye con el Auto 092, no parece haber sido advertido e incorporado en los distintos procedimientos institucionales. Esto ocurre en especial con las presunciones instituidas que no son observadas en los diferentes ámbitos y procedimientos.

El balance del cumplimiento del Auto 092 de 2008, a cinco años de su expedición, es de una baja apropiación entre las mujeres desplazadas como destinatarias del mismo, la realización de esfuerzos institucionales discontinuos, aislados y limitados en su alcance, y una falla sistemática en el cumplimiento de la garantía de derechos desde las diferentes instituciones del Estado desde esa fecha. Esta situación obedece a la poca relevancia que se da al cumplimiento de las órdenes del Auto, que se muestra en el transcurso de cinco años sin que se pueda evaluar programas en profundidad.

Se requiere en cualquier caso de una visión de la problemática de derechos de las mujeres como un asunto prioritario en el cual se requiere de voluntad política.

La práctica de informe de avances meramente procedimentales sin tener en cuenta el goce efectivo de derechos, evidencia la falta de cumplimiento a las órdenes emitidas por la Honorable Corte Constitucional en materia de protección de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

6. Análisis del componente territorial de la atención al desplazamiento forzado

Los municipios y regiones son los escenarios centrales en los que se juega el restablecimiento de los derechos de las personas, familias, comunidades y grupos étnicos víctimas de desplazamiento forzado.

El proceso de cumplimiento de la Sentencia T-025 ha hecho visible la necesidad de reformar no sólo procedimientos e instrumentos para ejecutar los programas de atención contenidos en los planes de desarrollo, sino que en el fondo evidencia la necesidad de adelantar adecuaciones en los arreglos institucionales que soportan la intervención en el territorio para la atención al desplazamiento, en tanto *política pública especial* y, por ende, que no puede implementarse *exclusivamente* por los procedimientos tradicionales con los que operan las políticas sectoriales regulares.

Es por esto que, desde el principio del proceso de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó adelantar un proceso de análisis y reforma de las relaciones intergubernamentales (articulación entre niveles de gobierno) para la atención al desplazamiento forzado, mediante la aplicación efectiva de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, así como la asignación de un mandato de *fortalecimiento de la capacidad institucional* de las administraciones territoriales (municipios, distritos y departamentos) para la atención al desplazamiento forzado.

La Corte, entre 2005 y 2013, mediante una serie de Autos de seguimiento de la Sentencia T-025, ha decantado los principales problemas que configuran la *cuestión territorial* de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado y por ende, la agenda de reforma a seguir.

Entre los Autos de seguimiento sobre los problemas territoriales sobresalen: Auto 177 de agosto de 2005, Auto 266 de septiembre de 2006, Auto 052 de febrero de 2008, Auto 07 de enero de 2009, Auto 314 de octubre de 2009, Auto 382 de diciembre de 2010, Auto 383 de 2010, Auto 174 de agosto de 2011, Auto 116A de mayo de 2012, Auto de 099 de mayo de 2013 y, Autos 011, 073 y 074 de marzo de 2014.

No obstante que esta jurisprudencia fija una clara línea sobre lo que debe hacerse, pese a que se han diseñado instrumentos y firmado convenios interadministrativos, en los tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011, aun no se ha logrado consolidar una *política nacional orientada a fortalecer la coordinación intergubernamental y la capacidad institucional de los gobiernos territoriales*, para ejecutar a cabalidad las competencias asignadas, tanto para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, como a las personas que han padecido otros hechos victimizantes.

En este orden, a continuación se adelanta un breve análisis de la gestión nacional para fortalecer el componente territorial de la atención al desplazamiento, para lo cual se abordan 2 aspectos: 1. Relaciones intergubernamentales y; 2. Gestión territorial de la atención al desplazamiento.

6.1 Relaciones intergubernamentales

Uno de los temas que está pendiente de desarrollar para superar el ECI tiene que ver con las relaciones intergubernamentales, es decir, el conjunto de interacciones entre las entidades nacionales y territoriales para la prestación de los servicios dispuestos para el goce efectivo de derechos. El Auto 383 de 2010 hace visible la necesidad de coordinación intergubernamental para superar la fragmentación institucional que surge de la operación simultánea de diversas estructuras de gestión de políticas. Se identifican tres tipos de relaciones intergubernamentales:

1. Entre las entidades nacionales, para su intervención conjunta en el territorio con ocasión de la implementación de una política nacional (coordinación nación-nación);
2. Entre las entidades nacionales y los gobiernos territoriales, para la operación de un proceso de atención o un proyecto nacional, como las viviendas gratis (coordinación nación-territorio) y;
3. Entre los entes territoriales, para proveer bienes y servicios públicos de competencia territorial en procesos colectivos de retorno o reubicación o la gestión de políticas de algunos de los gobiernos territoriales, lo cual conlleva la articulación entre municipio(s) o entre estos y la gobernación departamental (coordinación territorio-territorio).

Luego de cerca de 6 meses de consultas y análisis sobre una propuesta de protocolo de corresponsabilidad, el SNARIV en su informe para al Congreso de la República sobre la gestión durante el segundo semestre de 2013, concluye: *“Después de la socialización del documento técnico del Sistema Integrado de Corresponsabilidad y su ajuste de acuerdo con las propuestas recibidas, se determinó que el “sistema de corresponsabilidad” es en realidad una estrategia de articulación entre la Nación y los territorios... Esta estrategia de articulación se debe implementar en el marco del funcionamiento del SNARIV y no como otro “sistema” que opere paralelamente”*.

El análisis de los problemas sobre relaciones intergubernamentales, pone en la mesa el debate sobre los avances en la activación efectiva de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Activación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia

De la lectura del informe del SNARIV al Congreso de la República del mes de marzo de 2014⁴⁹⁷ y el citado informe de respuesta a la Corte Constitucional de abril de 2014, se evidencia la aplicación de tres tipos de acciones frente a estos principios:

⁴⁹⁷ Gobierno de Colombia. “Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011. II Semestre de 2013”. Bogotá. Marzo de 2014.

1. En subsidiariedad, es visible la labor de la UARIV con ocasión de la firma de convenios interadministrativos para asumir la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a cargo de los municipios.

2. En materia de concurrencia, una parte de los Ministerios, como el de salud, han recurrido a la suscripción de convenios interadministrativos entre las entidades nacionales y una parte de los gobiernos territoriales.

También se ha avanzado en la coordinación operativa de la gestión conjunta mediante la activación de los subcomités temáticos que crea la Ley 1448 de 2011 a nivel nacional (reparación, coordinación nación –territorio, entre otros) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional –CTJT- a los que asiste una parte de los entes nacionales.

3. En complementariedad, sobresale el rol de la UARIV en la co-financiación (UARIV) de proyectos de los entes territoriales. Al respecto, establece esta entidad: *“De un total de 68 proyectos recibidos en el marco de la convocatoria, 12 proyectos pasaron a la etapa de evaluación, de los cuales 9 resultaron viabilizados, y en el momento de la priorización se pudieron asignar recursos a 8 de estos”*⁴⁹⁸.

No obstante esta gestiones, se requiere transcender a un mecanismo integral que permita activar de manera automática la transferencia de recursos institucionales a los gobiernos territoriales, de manera que la subsidiariedad, complementariedad y concurrencia no dependa de dispendiosos trámites burocráticos o de lograr ser “priorizado” luego de obtener los puntajes mínimos de las convocatorias nacionales.

Diversidad institucional y relaciones intergubernamentales

La atención a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular, y de los sujetos de otros hechos victimizantes, en general, se mueve en un escenario en el que se entrecruzan simultáneamente entidades y programas de atención que configuran una *diversidad institucional* o conjuntos de estructuras de gestión que tienen cada una su propio marco de reglas y criterios de financiación.

Al respecto se identifican tres grandes estructuras de gestión:

1. *Estructuras sectoriales nacionales*, a cargo de los ministerios y entidades descentralizadas que ejecutan políticas que cubren por igual a víctimas y población vulnerable;

2. *Estructura específica de atención a víctimas*, surge de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios a cargo de la UARIV, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro de Memoria Histórica, principalmente y;

⁴⁹⁸ Gobierno de Colombia. “Numeral 9.3.2. Cofinanciación Proyectos Entidades Territoriales”. En “Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República”. Op cit. Página 322.

3. *Estructura de gestión territorial* dispuesta para la operación de los servicios sociales asignados por el proceso de descentralización, surge a mediados de los 80 y es potenciado con la Constitución de 1991 y las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001.

Al respecto, el caso de la atención que han tenido los integrantes de la Familia Salabarría es ilustrativa de las limitaciones para lograr la coordinación de las diversas estructuras de gestión que intervienen en el territorio y como esto afecta la eficacia del gasto público para lograr el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento.

El caso de la Familia Salabarría

La Familia Salabarría, compuesta por 12 núcleos familiares ha sido víctima de varios desplazamientos forzados, el primero en 1991. Aunque parte de sus tierras en Córdoba fueron restituidas no fue posible la restitución material por problemas de seguridad, razón por la cual fueron reubicados en un predio en el departamento de Magdalena en el año 2007. Desde entonces la mayoría de los núcleos familiares ha pasado por 2 reubicaciones más, la segunda en 2009 y la última a finales de 2013.

Es preocupante que, en medio de una presunta situación de riesgo, que conllevó a una reubicación temporal de 8 núcleos en mayo de 2013⁴⁹⁹, en el marco de reuniones interinstitucionales se insista en estigmatizar a los miembros de la familia como responsables del bajo impacto de las acciones del Estado colombiano en el restablecimiento de derechos miembros de esta familia.

En respuesta a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha requerido, en reiteradas ocasiones que las entidades presenten informes técnicos donde se pueda observar, además de los recursos invertidos⁵⁰⁰, el impacto de las acciones, planes, programas y proyectos, en la superación de las condiciones de vulnerabilidad y el posterior restablecimiento de sus derechos, de manera que la declaración de la cesación de la condición de vulnerabilidad se haga con base en dichos impactos y no sólo en los montos invertidos.

A pesar de las acciones y la ejecución de recursos de las entidades del SNARIV, no ha sido clara la periodicidad con la que han implementado las diferentes medidas de asistencia y atención, ni la articulación, complementariedad y/o confluencia de las mismas, de manera que estas sean sostenibles y que la familia supere la condición de vulnerabilidad, puesto que no se observa que éstas obedezcan a una estrategia coordinada ni continua del SNARIV en su conjunto.

⁴⁹⁹ La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento que, entre diciembre de 2013 y mayo de 2014, varios núcleos familiares fueron reubicados de manera individual como medida de protección por parte de la Fiscalía General.

⁵⁰⁰ La información presentada por la UARIV contiene principalmente los montos de las intervenciones pero no muestra la temporalidad de las medidas ni los efectos de las mismas, de conformidad a lo establecido en el Auto 116, sobre indicadores de goce efectivo de derechos. En el caso de la indemnización administrativa por ejemplo, no es claro a qué hecho victimizante corresponden los montos entregados a cada núcleo familiar.

Por el contrario, de conformidad a lo manifestado por la familia, se presentan vacíos en la respuesta que impidieron la continuidad y trazabilidad de las medidas y etapas del Modelo de Atención y Reparación Integral-MAARI, condiciones necesarias para que la política pública de atención y reparación a víctimas efectivamente conduzca al restablecimiento de los derechos vulnerados. También se observaron dificultades para responder de manera oportuna y adecuada con medidas que atiendan las necesidades básicas de la familia, como es el caso de la vivienda. En este caso, no se alcanza lo que la UARIV ha denominado en el informe del SNARIV del 2013 “componentes habilitantes”.

No es claro cómo se implementó el MAARI en el caso del último desplazamiento de varios de los núcleos que componen esta familia, ocurrido en el mes de mayo de 2013 y que concluyó con la reubicación individual de éstos a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En este caso, se observó ausencia de coordinación entre ésta última y la UARIV.

En suma, este caso ilustra la persistencia de las falencias manifestadas por la Corte constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, particularmente el 219y el 058, en lo que respecta al incumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad de los procesos de retorno o reubicación

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Informe de seguimiento al caso de la Familia Salabarría. Bogotá. Mayo de 2014.

En materia de fortalecimiento territorial, la gestión de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se ha concentrado en el diseño y operación de una serie de instrumentos centrados en el *control y monitoreo* de los gobiernos territoriales en la atención a las víctimas (Formulario Único Territorial –FUT y Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST-). Estos instrumentos, si bien representan acciones necesarias que estaban pendientes por ejecutar, son insuficientes para responder a los problemas de debilidad institucional que implica la intervención de los gobiernos territoriales, según lo dispuesto en el Auto 383 de 2010.

6.2 Gestión territorial de la atención al desplazamiento en el marco de la Ley 1448 de 2011

Bajo la Ley 1448, el apoyo a los gobiernos territoriales se ha concentrado en las labores de asistencia técnica y monitoreo que adelantan la UARIV y el Ministerio del Interior. Entre 2012 y 2013 se presentó un avance significativo en el apoyo nacional a los gobiernos territoriales en materia del diseño de los diversos planes sectoriales dirigidos a las víctimas (Planes de Contingencia, Planes de Acción Territorial –PAT, Planes de Retorno o Reubicación); no obstante, en la actualidad el punto débil se halla en lo relacionado con la implementación de dichos planes, en particular, en materia de coordinación, financiación, seguimiento y control social (participación efectiva) a las políticas dispuestas.

En este escenario, a continuación se abordará una reflexión sobre la gestión de las políticas de atención a la población desplazada mediante los PAT.

Planes de Acción Territorial

Los PAT son la hoja de ruta de la gestión de los gobiernos territoriales para el restablecimiento de derechos; en ellos se entrecruzan la programación de recursos de inversión de los Planes de Desarrollo y las competencias en atención y reparación a las víctimas.

En términos generales, la gestión territorial de la atención al desplazamiento mediante los PAT se ha caracterizado por:

La complementariedad y subsidiariedad está supeditada a complejos procesos administrativos mediante convenios o a clasificar en convocatorias⁵⁰¹.

No obstante las diferencias regionales y de poblaciones a atender en cada municipio, se desconoce en el diseño de los mecanismos de apoyo la *diversidad institucional* de cada ente territorial.

En el plano de las finanzas, los PIU y ahora los PAT no tienen recursos adicionales a los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización (Ley 715 de 2001), por lo que el grueso de programas y proyectos de atención al desplazamiento, que ahora se engloban bajo el rótulo de víctimas, son aquellos que se pueden “cargar” a los rubros financiados por el Sistema General de Participaciones⁵⁰².

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que en campos de política propios de la Estabilización Socioeconómica como vivienda, generación de ingresos, procesos de retorno o la adopción de enfoques diferenciales, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas para la realización de estos derechos.

En suma, si bien en los pasados tres años se han presentado significativos avances en el apoyo técnico nacional al diseño de este instrumento, hay una agenda pendiente en materia de desarrollo y fortalecimiento institucional para la gestión eficaz de los PAT, en particular, en

⁵⁰¹ Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas. “Literal D. Descripción del proyecto”. Contenido en “Banco de Proyectos de Inversión Nacional –BPIN-. Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”. Consultado el 9 de julio de 2014. Disponible en http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

⁵⁰² Para un análisis en detalle de la composición del gasto público territorial en atención a la población desplazada y las consecuencias en términos de sesgos en la financiación de ciertos campos de política, se recomienda ver: Comisión Nacional de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. “Numeral 3.3. La información presupuestal territorial: evaluación macro”. Contenido en “Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012”. Bogotá. 21 de agosto de 2012.

materia de la estructura financiera y administrativa necesaria para cumplir las metas de estos instrumentos, lo cual explica porque en las revisiones de los PAT vigentes se está repitiendo los problemas de gestión que caracterizó la implementación de los PIU⁵⁰³.

⁵⁰³Para un análisis de la gestión de los PIU, se recomienda ver: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del período 2008-2011”. Serie I. Seguimiento al cumplimiento de los Autos de la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá. Colombia junio de 2013.

IV. Conclusiones

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

Presupuesto

- El gasto orientado a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado ha registrado una tendencia descendente en los tres años de aplicación de la Ley. Así se observa cuando se comparan las apropiaciones definitivas de presupuesto destinado a este rubro, con los sectores institucionales del Presupuesto General de la Nación (PGN) y con las cuentas de la producción nacional (Producto Interno Bruto –PIB-). Entre 2012 y 2014, la asignación al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas perdió 0.7 puntos porcentuales de participación en el PGN y 0.13 puntos porcentuales de participación en el PIB. No obstante, el PGN aumentó su participación en el PIB en 1.7 puntos porcentuales.
- La política de atención y reparación a las víctimas no contempla mecanismos de articulación con los beneficios del crecimiento económico, de forma que un mayor crecimiento se refleje en una mayor asignación presupuestal para las víctimas. En efecto, el crecimiento del PIB en 2012 fue de 4,05%, en 2013 de 4,26% y se espera que para 2014 sea de 4,74%; sin embargo esto no se traduce, de manera concomitante, en mayores recursos para la atención y reparación a las víctimas.
- Se hace necesario reformular el plan financiero para ajustar cobertura y gasto en el horizonte propuesto por la Ley. De acuerdo con lo planeado, al finalizar 2014 se habría asignado el 33.6% de los recursos totales previstos para la Ley 1448 de 2011, pero esto no parece haberse aplicado puesto que no puede afirmarse que se haya avanzado en la misma proporción en la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Dado que el total de población a atender (cerca de 1.400.000 hogares) supera el valor estimado con el que se realizó la proyección de gasto (830.000 hogares) y que, en atención a la gradualidad prevista en la ley, no se ha avanzado proporcionalmente en cobertura, es previsible que sea necesario hacer un mayor esfuerzo fiscal para la asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado y, seguramente, revisar el CONPES de financiación de la Ley 1448.

Participación efectiva

- Para la CSML, existen enormes desafíos en materia de participación efectiva de las víctimas, tanto en su propia auto-organización y empoderamiento, como también en su nivel de incidencia en las políticas públicas para las víctimas del conflicto armado.
- El sistema de participación diseñado en la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios identifican como espacios importantes de decisión: i) Comité Ejecutivo para la atención y Reparación de Víctimas, ii) Consejo directivo de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, iii) Consejo Directivo de Memoria Histórica, y iv) los subcomités técnicos. La participación de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en estos espacios se reduce a una participación formal por dos razones fundamentales: i) por ausencia de mecanismos para evaluar la incorporación específica de las propuestas de las víctimas en el diseño e implementación de la política pública; ii) porque en la conformación de varios comités y consejos directivos donde se discuten y definen los planes y estrategias de implementación, el Gobierno no está obligado a convocar a los representantes de las víctimas, dejando así la participación de las mismas dependiendo de la buena voluntad del Gobierno de turno, e incluso en el espacio más importante como es el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, que aún en el caso de invitar a los delegados de las víctimas, en la reglamentación del comité se señala que esos tendrán voz pero no voto para intervenir en la toma de decisiones. Las víctimas no tienen asiento fijo en este comité a pesar de que el artículo 280 del Decreto 4800 de 2011, contempla la elección de los representantes de las víctimas en los espacios de decisión y seguimiento nacional.
- Dado que las víctimas no son convocadas a todas las reuniones de los comités y subcomités, los representantes solo pueden conocer parcialmente de los planes y estrategias de atención, y esto les impide, preparar propuestas oportunas para ser estudiadas por las entidades gubernamentales encargadas de construir la política.
- A pesar de que las normas sobre participación exigen que las entidades gubernamentales respondan en forma motivada a cada una de las sugerencias o propuestas de las víctimas, el mecanismo de participación ha estado orientado principalmente a la recolección de propuestas que, independientemente de su pertinencia y valor, generalmente son archivadas u ocasionalmente incluidas en los reportes oficiales.
- Un aspecto preocupante que fue generalizado en los diez subcomités técnicos es que los representantes de las víctimas que asisten a dichos espacios, dicen desconocer la temática que se aborda en los subcomités. Solicitan –unánimemente- más capacitaciones.

- La CSML, a través de la presencia de la Procuraduría en los diez subcomités técnicos, evidenció que existe un problema de lenguaje entre la institucionalidad y los representantes de las víctimas. En las sesiones realizadas entre abril y mayo en las que los subcomités técnicos del nivel nacional presentaron sus planes operativos anuales de 2014, no todas las intervenciones de funcionarios del SNARIV se tomaron el tiempo necesario para explicar de manera clara y pedagógica el tema a su cargo. Esto trajo como consecuencia que las víctimas no interpelaran ni preguntaran suficientemente sobre los contenidos de los temas objeto de cada subcomité, dado que, probablemente – tal como lo corroboró la Procuraduría – no habían entendido lo que se presentaba por el SNARIV.
- El caso de la mesa distrital de participación, si bien es un caso particular, replica lo que acontece en gran parte de las mesas del país tanto en el nivel municipal como departamental: i) descontento con el rol de las personerías en calidad de secretarías técnicas; ii) poca discusión sobre política pública y mucha discusión sobre asuntos logísticos como transporte a las sesiones, alimentación, entre otros aspectos; iii) enfrentamientos constantes entre quienes venían del extinto espacio de las mesas de fortalecimiento a la población víctima de desplazamiento y los representantes de las víctimas de otros hechos victimizantes; iv) precaria incidencia en el ajuste de los planes de acción territorial (PAT) respectivos; v) falta de reconocimiento a su legitimidad como espacio autónomo por parte de los alcaldes municipales.
- Persisten los problemas de coordinación Nación-territorio en la mayoría de los municipios y departamentos del país, especialmente i) frente a los requerimientos de las víctimas ya que no siempre está garantizado el acceso a la información; ii) las administraciones locales no entregan la información solicitada por las víctimas; iii) no hay acompañamiento de los entes territoriales; iv) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin convocar al delegado de las mesas departamentales.
- La Secretaría Técnica de la mesa municipal que ejercen los personeros municipales representa la responsabilidad de llevar a cabo múltiples funciones para estos últimos, con escasez de recursos humanos y económicos.
- Los planes de acción territorial (PAT) de los municipios no están articulados con los planes diseñados por las respectivas gobernaciones y no se garantiza la concertación con las víctimas.
- Preocupa especialmente a la CSML la falta de conocimiento en buena parte de los representantes de las víctimas en las mesas de participación, respecto a las medidas mismas que contiene la Ley 1448 de 2011, especialmente en materia de reparación integral. Paradójicamente, la CSML ha recibido numerosos comentarios de algunos representantes sugiriendo evitar más espacios de difusión y capacitación sobre la Ley

1448, pues dicen ya conocerla en su totalidad. El nivel de las discusiones y la incidencia de las mesas frente a los gobiernos territoriales son precarios, lo que permite concluir que en la práctica las víctimas no conocen sus derechos, a tres años de vigencia de la Ley.

- Por otro lado, preocupa igualmente a la CSML la posición generalizada de parte de los representantes de las víctimas de desplazamiento forzado que hacían parte de las extintas “mesas de fortalecimiento a la población en situación de desplazamiento”, en la medida en que aducen falta de legitimidad de los espacios de participación creados por la Ley 1448 de 2011, al punto de desconocer la figura de las secretarías técnicas en cabeza de las personerías. La CSML considera que el problema en materia de participación efectiva de las víctimas es que no se ha logrado materializar su “efectividad”, en lugar de aducir que son los espacios creados por la Ley y ya en funcionamiento. La CSML reconoce la legitimidad de las mesas de participación creadas por la Ley 1448, mas hace un urgente llamado a que sean fortalecidas.
- En el mismo sentido, la CSML considera que la motivación de establecer en el Ministerio Público la secretaría técnica de las mesas de participación, es un propósito de garantía de derechos y de empoderamiento a la labor de los representantes, con el único objetivo de potenciar su ejercicio de incidencia en las políticas públicas. No desconoce el Ministerio Público la autonomía y la independencia que tienen las mesas de participación por el solo hecho de ejercer la secretaría técnica.
- Por otro lado, la CSML ha detectado falencias, confusiones y ambigüedades en los procesos de elección y conformación de las mesas de participación de víctimas en sus distintos niveles, lo cual va en detrimento del derecho a la participación. Como ejemplo de esto, se presenta doble representación en distintos niveles territoriales, postulaciones sin la debida idoneidad, fragmentación de las organizaciones de víctimas para alcanzar cargos de representación, entre otras.
- La urgencia de abordar la reforma al protocolo es evidente, dado que las nuevas mesas comienzan su proceso de elección e instalación a partir de los registros que ocupan los primeros 90 días del año 2015.
- Por lo anterior, la CSML considera que el derecho a la participación efectiva no está garantizado y se limita a una participación consultiva sin poder de incidencia y decisión.

Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas

- En desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se asignaron responsabilidades a las entidades del orden nacional en desarrollo de la política pública dirigida a la población víctima, lo que ha permitido que a tres años de la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV), la Unidad de Víctimas reporte que éste se encuentra conformado por 47 entidades del orden nacional.
- En la Encuesta Institucional que se aplicó a 46 de estas entidades, con cortes 31 de diciembre de 2013 y 30 de junio de 2014, de las entidades del orden nacional que participaron en ella, 24 especificaron que cuentan con dependencias especiales para la atención en temas de su competencia en el marco de la política pública de víctimas.
- El SNARIV contaba en 2012 con 3.489 funcionarios y, con corte a junio de 2014, esta cifra se ubicó en 6.555 funcionarios. Es decir, presentó un incremento del 87%, lo que se corresponde en parte con el incremento de 204% en el valor pagado, que pasó de \$124.201 millones en 2012 a \$378.271 millones en 2013. Para lo corrido del 2014, este valor se ubica en \$168.432 millones.
- Es necesario que la ley se consolide con funcionarios de carrera administrativa, por lo que se requiere de forma urgente adelantar los procesos de concurso que sean necesarios, para que los funcionarios puedan preservar la memoria institucional y el aprendizaje organizacional de los procesos que se están desarrollando.
- Las entidades que reportan una mayor dedicación de personal de planta, en promedio, en los periodos analizados, además de la UARIV y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas⁵⁰⁴, son la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.
- Para el año 2012, los contratos reportados asociados al cumplimiento de la Ley de Víctimas correspondieron a 7.688, por valor de \$78.387 millones; en la vigencia 2013 se suscribieron 6.529 contratos, por valor de \$128.595 millones y con corte a junio 30 de 2014 la contratación ha alcanzado un total de 4.591 contratos por valor de \$135.809 millones.
- Entre 2012 y 2013 se nota un crecimiento de 64% en el valor de la contratación, mientras que para el primer semestre de 2014 se ha alcanzado el 70 % del valor de 2013. Estos resultados no se corresponden con un crecimiento proporcional en el número de contratos, es decir que el valor promedio por contrato ha aumentado en los años de

⁵⁰⁴Por ser entidades directamente responsables de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

vigencia de la ley, con un crecimiento de 93% entre 2012 y 2013 y de 50%, entre 2013 y 2014.

- A nivel de coordinación interinstitucional, se encuentran creados y en funcionamiento los subcomités técnicos en los que se desarrolla cada temática de forma específica, y los resultados serán evidenciados en el marco del análisis de gestión y resultados de cada componente de la política.
- En lo corrido del 2014, 21 entidades suscribieron 123 convenios por valor de \$356.238 millones. Respecto a la anterior vigencia, se disminuyó en un 35%, lo que se explica en parte por la aplicación de la ley de garantías durante el primer semestre del año 2014.
- La firma de convenios y/o contratos interadministrativos evidencia un avance en la formalización de las relaciones interinstitucionales, que tienen como fin formular y ejecutar iniciativas de cooperación que contribuyan a la implementación de medidas de asistencia y atención a las víctimas.
- En la vigencia 2013, de acuerdo con la información reportada por 29 entidades, se realizaron 145 eventos de capacitación con la participación en promedio por evento de 36 funcionarios.
- En lo corrido del 2014, con corte a 30 de junio de 2014, con base a la información suministrada por 20 entidades se han realizado 85 eventos de capacitación.

Registro Único de Víctimas

- Una de las mayores dificultades presentadas a lo largo de 2012 y parte de 2013 en cuanto al Registro de Víctimas ha sido el represamiento en las valoraciones, que no se ha superado en su totalidad, puesto que no se puede afirmar que no exista ningún rezago al día de hoy. Actualmente se evidencia la mayor dificultad en los procesos de notificación de la decisión a la víctima/hogar declarante.
- De las 515.952 declaraciones o solicitudes de inscripción en el RUV recibidas por la UARIV desde enero de 2012 hasta el 30 de abril de 2014, 422.021 resultaron incluidas; 92.052 no incluidas y 1.879 se encuentran en proceso de valoración. El universo de solicitudes a notificar corresponde a 514.073 solicitudes (recibidas y valoradas) desde el 1 de enero de 2012 al 30 de abril de 2014. Sin embargo, sólo se han adelantado acciones frente al 79.5% (408.915) de las solicitudes recibidas y valoradas, de las cuales solo han sido enviadas 306.479 citaciones para surtir procesos de notificación, de las cuales UARIV manifiesta no tener conocimiento del “estado” de cerca de 102.288 notificaciones. Este hecho ampliaría el número de víctimas que, presuntamente, estarían en riesgo de no recibir medidas de atención, asistencia y reparación integral a falta de conocer la decisión. En todo caso,

únicamente se han recibido 102.436 constancias de notificación, quedando por fuera de cualquier acción la cifra de 105.158 solicitudes, que corresponden al 20,55% del universo valorado que requiere ser notificado.

- Durante el lapso de tiempo sujeto del presente informe, la UARIV recibió y dio trámite a 26.820 recursos interpuestos por la vía gubernativa por parte de las víctimas en contra de la decisión de no inclusión en el RUV; lo que corresponde al 29,1% del total de solicitudes no incluidas (92.052). lo anterior refleja que más del 70% de las víctimas/hogares declarantes a quienes se negó su inclusión, no han interpuesto el correspondiente recurso, lo que podría estar directamente relacionado con no haber recibido la notificación formal y podría constituirse en una situación de vulneración de sus derechos y del debido proceso.
- La UARIV manifiesta informó que: “Sobre el total de solicitudes a las que se le finalizó el proceso de valoración (2.479), el 83.3% (2.064) fueron valoradas como “incluido” en el Registro Único de Víctimas RUV...” Sin embargo, a pesar de que para todas las declaraciones valoradas se ha generado el correspondiente acto administrativo, avanzándose en el proceso de notificación, “la gran dinámica de movilidad que caracteriza a la población víctima...” y su pérdida de interés por notificarse, se convierten en obstáculos para la notificación. La CSML precisa su desacuerdo con estos argumentos y llama la atención sobre la necesidad de emprender las acciones a que haya lugar para garantizar el acceso de las víctimas a todas las medidas contempladas en la ley, dado que, a falta de un sistema de información debidamente articulado, la inclusión en el RUV se convierte en la puerta de entrada para el acceso a los diferentes programas.

Medidas para las víctimas residentes en el exterior

- Entre las solicitudes de inclusión en el RUV por parte de las víctimas colombianas residentes en el exterior, Costa Rica, España, Canadá, Estados Unidos, Venezuela y Ecuador son los países con mayor demanda. La UARIV reportó cifras actualizadas a 30 de junio, indicando que el total de declaraciones de víctimas residentes en el exterior es de 806. De dicho total se han valorado 456, de las cuales fueron incluidas en el RUV 276, y no incluidas 84. Un total de 91 declaraciones tuvieron un resultado “mixto”, en la medida en que se reconocieron para inclusión algunos hechos victimizantes y otros no.
- La CSML no desconoce el hecho de que algunos consulados empezaron a implementar en el presente año la toma en línea de las declaraciones a través de la herramienta creada para este fin por la UARIV. Sin embargo, debe mencionarse que los cónsules han recibido declaraciones a través de escritos u oficios distintos al FUD, en los que las víctimas relatan los hechos victimizantes y expresan su deseo de ser incluidos en el RUV. Esta práctica -revisados por la Procuraduría algunos de los oficios presentados por colombianos residentes en el exterior- preocupa a la CSML, puesto que la información consignada en estos escritos no cumple con los requisitos mínimos que

debe contener la declaración establecidos por el decreto 4800 de 2011 y puede estar propiciando el desconocimiento de los derechos de las personas que no sean incluidas en el RUV.

- En cuanto al proceso de notificación de inclusión o no inclusión en el RUV, se debe destacar el esfuerzo realizado por la UARIV de manera articulada con la Cancillería, para elaborar e implementar el protocolo de notificación desde el mes de octubre de 2013. Sin embargo, el proceso de notificaciones a febrero de 2014 ha sido lento y solo 24 declarantes han sido notificados en el exterior; este aspecto debe ser revisado de cara a los términos con los que cuentan las personas que no han sido incluidas para interponer los recursos de ley frente a los actos administrativos de negación del registro.

Salud

- A diciembre de 2013 se encontraban en estado “activo”, es decir afiliados con plenos derechos al servicio de salud, el 84.6% de los habitantes del país (excluyendo a quienes figuran en la BDUA de Ministerio de Salud como desplazados, menores desvinculados del conflicto y afiliados a regímenes especiales); si se incluye a estos últimos grupos, la cobertura es cercana al 95%.
- En sus bases de datos, el Ministerio de Salud registra como víctimas del conflicto armado interno un total de 4.410.655 personas, de las cuales se encuentran afiliadas al Sistema de Salud el 74.3%. Esta tasa es considerablemente menor a la nacional consignada en la BDUA (84.6%). Más aún, si se asume una cobertura del 95% (incluidos los regímenes especiales de fuerzas armadas, magisterio y Ecopetrol), la brecha con las víctimas es todavía mayor. Esta brecha de afiliación a salud se verifica en todos los departamentos del país, con lo cual se evidencia una discriminación que, naturalmente, no se puede calificar como deliberada pero sí como una grave falla de gestión del Ministerio de Salud a dos años y medio de expedida la Ley de Víctimas (a diciembre de 2013).
- Las mayores tasas de afiliación a salud se registran entre los menores infantes (0-5 años) y en la edad más avanzada (mayores de 51 años); es decir, en la población más vulnerable desde un punto de vista biológico.
- La gran mayoría (80%) de las víctimas afiliadas a salud se encuentran en el régimen subsidiado y el 20% en el régimen contributivo; la medición de estas tasas a nivel departamental corrobora una vez más la correlación alta y positiva (63.6%) entre i) tasa de afiliación a contributivo y ii) PIB per cápita departamental.
- En materia de afiliación a salud, el reto para el Gobierno Nacional y los subnacionales es identificar, localizar y afiliar al servicio en forma rápida a por lo menos 1.133.002 personas

que Ministerio de Salud tiene registradas como víctimas elegibles para afiliación al régimen subsidiado.

- Tanto en la ruta de atención integral en salud, como en la ruta de atención psicosocial, se contemplan remisiones de atención a personas a partir del PAARI. Es necesario entonces hacer verificaciones para no duplicar acciones y costos al repetir las mismas acciones de la UARIV. Sobre todo si se tiene en cuenta que la Unidad reporta 44.290 solicitudes de atención identificadas mediante PAARI.
- Según los estimativos de cumplimiento de metas contractuales de caracterizaciones, respecto de las metas por departamento, a abril de 2014 se reportan los siguientes avances en los tres niveles de atención: en el nivel individual se logra el 55,6%; en el nivel familiar se alcanza el 44,6% y en caracterizaciones comunitarias el 45,9%.
- El departamento del Valle del Cauca presenta los más altos índices de cumplimiento de la meta de caracterización en todos los niveles; mientras que Cauca, Atlántico y Chocó muestra los más bajos.
- En la Resolución 5521 de diciembre de 2013, referente a la actualización del POS, no se incluyó la atención por psicología en el primer nivel de atención, con lo cual se crea una primera barrera de acceso a la atención psicosocial.
- Según los estimativos de la ejecución de los Planes de Atención Psicosocial, respecto de la fase de caracterización, se alcanza para nivel individual el 92,3%; en planes familiares el 84,2% y para planes comunitarios el 87,8%.
- De acuerdo con los datos aportados sobre atención psicosocial, a diciembre de 2013, sólo 9.119 víctimas cuentan con plan de atención, frente a más de 5 millones de potenciales demandantes de esta atención especializada. Según los estimativos relacionados con atención psicosocial, respecto de la formulación de Planes, en el nivel individual se logra el 54,1% de atenciones; en el nivel familiar el 47,4%; y en el nivel comunitario el 95,8%.
- Respecto a las acciones de atención psicosocial en el nivel comunitario, departamentos como Cauca y Atlántico reportan bajo número de acciones, en contraste con Bolívar que reporta un alto porcentaje de atención. Bogotá, por otro lado, en ninguna de las fases de Implementación del PAPSIVI reporta acciones en el nivel comunitario.
- Según los estimativos de ejecución de la fase de Cierre de Planes de Atención, respecto de la formulación de dichos Planes, en el nivel individual se alcanza el 11,1%; en el nivel familiar el 4,9%; y en el nivel comunitario el 9%.

- La Fase de Cierre de planes de atención se está ejecutando de manera diversa. Por un lado se encuentran departamentos como Magdalena, que informa sobre acciones de sostenibilidad para garantizar que en el territorio se continúe con el proceso de Atención Psicosocial. En otros como Meta, Valle y Norte de Santander no se reportan cierres de planes de acción. Mientras que Santander, Antioquia y Nariño reportan bajo porcentaje de cierres. En el departamento del Cesar se reporta que se ha priorizado el cierre de planes en 1.436 casos.
- Si la contratación de profesionales se realizó por 8 meses y el PAPSIVI se empezó a implementar en los territorios a finales de septiembre de 2013, la proyección indica que en mayo de 2014 se interrumpe la atención adelantada por parte de los equipos psicosociales, de tal manera que es responsabilidad del Ministerio de Salud garantizar la sostenibilidad del Programa, específicamente en la continuidad de la atención psicosocial a las víctimas.

Educación

- Los obstáculos que impiden brindar una educación incluyente y de calidad a toda la población, y en especial a las víctimas, aún no han sido superados. La articulación Nación-territorio continúa siendo el principal problema, debido a que los recursos destinados para la atención a este sector de la sociedad son limitados y, en consecuencia, dificultan la posibilidad de que las víctimas accedan a una educación integral.
- Se reconocen los esfuerzos que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación, está realizando para brindar el acceso a la educación con calidad y gratuidad, pero la CSML considera que es necesario hacer una mejor redistribución de los recursos y que las políticas públicas de educación formuladas desde el Gobierno en pos de la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas, se desarrollen a partir de las especificidades regionales, que tengan en cuenta variables clave como el territorio, la identidad cultural y la demografía.
- Observa la Comisión que el proceso de actualización de los lineamientos en educación ha desbordado los tiempos; dado que desde 2013 se está adelantando este proceso y a la fecha el Ministerio no ha cumplido con la presentación del documento.
- A pesar de las estrategias implementadas por el Ministerio para hacer frente al problema de la deserción, la CSML no recibió un diagnóstico que evidencie la situación de permanencia y/o deserción específicamente para las víctimas del conflicto armado

- Es fundamental revisar que los requisitos para acceder a los créditos educativos no se conviertan en obstáculos infranqueables para las víctimas; así como que la oferta no se concentre en las capitales de departamento, sino que, tenga en cuenta las necesidades de las zonas apartadas del país. Esto debe incluir un seguimiento al acceso efectivo a los créditos para que los mismos sean otorgados a los reales beneficiarios del programa.

Estabilización socioeconómica: Generación de Ingresos y generación de empleo

- En general, puede decirse que la principal barrera de la política analizada es el grado incipiente de articulación, desde las disposiciones legales y las herramientas de planeación, que se traducen en ausencia de coordinación, al punto que existen regiones y población beneficiarias de la ejecución de varios programas, mientras que, en otros casos, la población víctima no ha tenido acceso a ninguno de los programas. En aquellos casos en que se perciben recursos de varios programas, los beneficiarios no pueden responder por varios proyectos a la vez, con lo que se incurre en el riesgo de fracasar en algunos o en todos. En consecuencia, no logran hacer sostenibles sus proyectos y continúan dependiendo del apoyo institucional.
- Desde el primer antecedente de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica para la población víctima (Ley 387 de 1997), el Gobierno ha realizado un esfuerzo fiscal no concomitante con la calidad y la coordinación requerida para hacer eficaz la oferta programática.
- A la fecha no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y, menos aún, entre los distintos niveles de gobierno. Así, gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto. La CSML encontró que se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.
- La política tiene una base conceptual construida en gran medida a partir de los requerimientos de la Corte Constitucional. De acuerdo con las definiciones logradas, la implementación de la política se orienta por la caracterización socio laboral de la población y los perfiles productivos del territorio. Si bien el Ministerio de Trabajo ha avanzado en la identificación y definición de perfiles productivos del territorio, se optó por una estrategia municipal que no permite recoger características inherentes a las regiones, como la existencia de grandes macroproyectos que impactan ese perfil productivo y son visibles a nivel regional más que a nivel municipal. No siempre las características de las jurisdicciones

municipales o departamentales coinciden con las características regionales; algunas veces, la población víctima ubicada en las áreas rurales accede a servicios de una jurisdicción distinta a la del municipio donde está ubicada por facilidad de acceso.

- En cuanto a la caracterización socio laboral de la población, hay avances pero son insuficientes y se encuentran más ligados a identificar necesidades de formación, por lo que los resultados, en términos de autonomía y estabilización económica, podrían verse aplazados. La CSML evidenció que no se tiene previsto un sistema que capture la información (perfiles socio laborales de las víctimas según su ubicación, frente a los perfiles productivos del territorio) para que sistemáticamente se vayan adecuando las estrategias de formación, intermediación y enganche laboral, emprendimiento o fortalecimiento de proyectos productivos.
- En el informe que presentó la UARIV a la Corte Constitucional sobre seguimiento a la Sentencia T-025, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014, que es el documento reciente más completo en términos de presentación de resultados, se evidencia que aún falta mayor avance en la definición de una estrategia de caracterización coherente que logre amplia cobertura e incluya a la población vinculada ya a procesos productivos. Allí se afirma que “en el Registro Único de Víctimas, creado por la Ley de 1448 de 2011, se han acogido los principios brindados por la Corte para orientar la labor de identificación y caracterización de las víctimas del conflicto”⁵⁰⁵; sin embargo, las variables con que cuenta ese registro no alcanzan la caracterización socio laboral. Más adelante afirma que “en lo que se refiere al mejoramiento de los mecanismos de caracterización, la Unidad para las Víctimas ha formulado una estrategia de identificación con enfoque de derechos, en la que intervienen todas las entidades que participan en la ruta de atención y reparación. La información obtenida está permitiendo identificar las carencias y condiciones particulares de la población desplazada, para de este modo tomar decisiones sobre el acceso a la oferta institucional que permitirá la restitución de sus derechos”⁵⁰⁶. Entre los objetivos específicos del MAARIV se encuentra el de “Caracterizar cada uno de los hogares víctimas de desplazamiento forzado” y el PAARI busca “identificar las necesidades y capacidades de las víctimas”. Lo anterior indica la existencia de diversos instrumentos de caracterización de la población que en la práctica no se complementan y que no convergen en un sistema de información unificado.
- En generación de ingresos se indica que con los Centros de Orientación para el empleo y el emprendimiento, “la población accede a la ruta de generación de ingresos y de empleo, por medio de la caracterización y orientación ocupacional...”⁵⁰⁷. El PRIEV que desarrolla el Ministerio de Trabajo incluye “caracterización socio-laboral e individual de las víctimas mediante un instrumento diseñado exclusivamente para estos efectos y esta población”.

⁵⁰⁵Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Seguimiento a la Sentencia T-025, pág. 22.

⁵⁰⁶ Ibíd. Pág. 23.

⁵⁰⁷ Ibíd. Pág. 231.

Según el informe, uno de los principales resultados de este proceso es la vinculación de 1.000 víctimas a formación tecnológica⁵⁰⁸, con lo que se ratifica lo observado sobre la carencia de un instrumento de caracterización que sea insumo para los distintos componentes de la política y no solamente para un programa o uno de sus componentes.

- La CSML considera que el MADR no ejerce liderazgo en la implementación de la política, pese a que la Ley 387 de 1997 orientó las obligaciones hacia dicho Ministerio. En este sentido, la entidad no ha diseñado y ejecutado programas específicos para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada según su competencia legal y los compromisos del marco de planeación (CONPES 3616 de 2009). Aun en los programas en marcha, esta entidad no identifica entre la población beneficiada a las víctimas del conflicto armado.
- Como consecuencia, no siempre se prioriza en la atención para la población víctima del conflicto armado, y no todos los restituidos retornados acceden a proyectos productivos o de generación de ingresos, cuando debería ser la población prioritaria para no perder todo el esfuerzo social y económico invertido en el retorno, la reubicación y la restitución. En algunos casos, eso ocurre porque no se comunica la oferta de programas de generación de ingresos en el territorio, o porque la población -específicamente los jóvenes- no participan activamente en los proyectos productivos porque en su mayoría no son rentables.
- La CSML encuentra que no existe una única línea base y que las acciones propuestas, los indicadores y metas fijadas no guardan coherencia entre los distintos instrumentos de planeación. El Plan Nacional de Desarrollo definió metas para empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento, que difieren de las de enganche laboral, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, propuestas en el Componente de Generación de Ingresos del PNARIV (Conpes 3726 de 2012). Además, no se definieron indicadores de seguimiento para todas ellas y los que existen no siempre separan a la población víctima de la población vulnerable, de manera que no siempre se cuenta con resultados específicos sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas.
- El Grupo de Empleo Rural y Urbano, liderado por el Ministerio de Trabajo, que funciona en el subcomité de Restitución, puede ser un espacio propicio para la articulación. No obstante, esta instancia no tiene la fuerza institucional requerida para erigirse como el órgano articulador que oriente la implementación de la política y coordine el diseño y ejecución de los programas.

⁵⁰⁸ “Es importante subrayar que de la población caracterizada socio laboralmente, 1.000 víctimas ingresarán a la ruta de generación de empleo como medida de reparación integral, mediante acceso preferente a los cursos de tecnólogos del SENA, en tanto estas personas contaban previamente con cursos técnicos ofrecidos por esta entidad”. *Ibíd.* Pág. 234.

- En relación con los programas de generación de ingresos, se encontró que éstos no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente, que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos. En varios programas no se garantiza la asistencia técnica, en otros no se tiene la suficiente periodicidad, en muchos casos no se logra que el agricultor apropie y desarrolle las competencias para enfrentar los problemas que se presentan en sus proyectos productivos, simplemente acata recomendaciones sin entender su fundamentación, sin adquirir el criterio para una posterior toma de decisiones y en otros programas no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones. Por esta situación los beneficios de la asistencia técnica se pierden. Esto repercute en baja competitividad de los sistemas productivos y por ende no se logra mejorar la situación socioeconómica de la población beneficiaria.
- Los representantes de las víctimas ante la CSML han manifestado en repetidas ocasiones que una importante barrera de acceso a los recursos que se destinan para este tipo de proyectos, es el dinero que se queda en manos de los operadores e intermediarios. Los representantes de las víctimas afirman que el problema no es que se les transfieran recursos a este tipo de organizaciones, sino que de los mismos recursos que se aprueban por parte del Gobierno para la implementación de proyectos productivos, salen los recursos para financiar al intermediario –equipos de cómputo, personal, instalaciones, transporte, entre otros-. La consecuencia de esta práctica recurrente es que, el presupuesto que llega finalmente al proyecto y a las víctimas, es un porcentaje mucho menor del que se prevé desde la fase de planeación.
- En el programa FEST, se encontró que la población no invierte los recursos recibidos en ideas productivas, por la falta de supervisión y mecanismos de seguimiento a la inversión de los recursos. El resultado es que se destinan esos recursos a financiar la supervivencia y la población continúa dependiendo del apoyo estatal una vez cesa el programa, sin lograr la estabilización socioeconómica.
- Problemas estructurales del sector agropecuario en Colombia como fluctuación de precios, estrategias mínimas de adaptación a fenómenos climáticos adversos, deficiencias en infraestructura, entre otros, no permiten que los programas de apoyo a proyectos productivos sean rentables, sostenibles y exitosos, a pesar del gran esfuerzo y recursos invertidos. La Contraloría conoció de casos de sustitución no planificada y producción de cultivos que no ha sido prevista en los programas aplicados, por razones de rentabilidad o presiones externas.
- Adicionalmente, las condiciones de seguridad en los territorios ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos. Distintos estudios muestran que algunos de los territorios, donde se dan los procesos de retorno y reubicación y se desarrollan proyectos productivos para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, aún registran presencia de grupos armados. En muchas regiones aún no

hay condiciones que permitan el retorno de la población y por ende no es posible que estas poblaciones accedan a recursos necesarios para desarrollar proyectos productivos para su estabilización socioeconómica.

- Finalmente, en tratándose de la política de generación de capacidades laborales en el marco del MAARIV y su herramienta PAARI, luego de la revisión de informes, respuestas a requerimientos y demás documentos relacionados, la CSML considera necesaria la rigurosidad que deben tener las entidades integrantes del SNARIV, en especial la UARIV, al promover a una persona u hogar víctima, de la fase de generación de ingresos a la fase de generación de empleo, así como el entendimiento por parte de los alcaldes de este aspecto.
- Si el éxito de la fase de generación de empleo dependerá de que la persona u hogar víctima haya superado su estado de vulnerabilidad -es decir, se encuentre estabilizada socioeconómicamente y todas sus necesidades básicas como alimentación/seguridad alimentaria, alojamiento/vivienda, salud, educación, identificación, reunificación familiar, ya han sido satisfechas-, debe haber absoluta claridad respecto al momento en que el Gobierno considera que una víctima cumple de manera satisfactoria el objetivo de la fase de generación de ingresos –primer PAARI-. Esta claridad no existe en este momento.
- De otra parte, la CSML no encuentra razonable que para la formulación del PAARI módulo atención y asistencia de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, sea necesario que la víctima deba estar en etapa de ayuda humanitaria de transición. Si el sentido del PAARI es servir de hoja de ruta para que las víctimas superen su estado de vulnerabilidad acentuada, esperar aproximadamente un año significaría en la práctica una demora injustificada en el inicio del proceso de restablecimiento de derechos y de sus capacidades productivas. La CSML no logró aclarar el porqué de este prerrequisito para las víctimas de desplazamiento forzado.

Restitución de Tierras

Componente de seguridad en el proceso de Restitución de Tierras

En el marco de la política pública de restitución de tierras, son relevantes las condiciones de seguridad para los avances en la implementación de la ley; la seguridad efectiva es un componente transversal, desde el proceso de inclusión en el registro de tierras, la focalización a nivel macro y micro, hasta las etapas administrativa judicial y postfallo, donde los protocolos de acompañamiento y criterios de inclusión de las zonas a restituir, dependen de una articulación armónica y eficaz por parte de la URT, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Defensa, de tal manera que se ofrezcan garantías de seguridad para los reclamantes de tierras, los funcionarios y entidades intervinientes en la política pública, en un contexto continuo de conflicto armado.

Seguridad de las zonas microfocalizadas.

A 31 de mayo de 2014, han sido microfocalizadas mediante acto administrativo de la URT, 195 zonas que alcanzan un total de 4.320.952,1 has, es decir el 10,2% de las áreas macrofocalizadas, con un promedio de 22.158,7 has por zona microfocalizada.

En comparación con los dos primeros años de implementación de la Ley, en este año se evidencia una mejora notable en la coordinación entre la Fuerza Pública y la UAEGRT en el marco del COLR, a través de la realización de por lo menos una sesión de este Comité antes de microfocalizar, como promedio a nivel nacional.

Sin embargo es necesario señalar que se han microfocalizado zonas donde las condiciones de seguridad podrían generar la revictimización. En ese sentido, el reto no solo se basa en la coordinación efectiva entre la UAEGRT y el sector defensa, sino analizar la conveniencia de microfocalizar zonas donde pueda existir un riesgo de revictimización de los reclamantes.

Desminado Humanitario y Restitución de Tierras

Para que la política de restitución de tierras se materialice en el territorio requiere del avance de la política de desminado humanitario. Si bien existe una institucionalidad a nivel estratégico y directivo hace falta avanzar en la puesta en marcha de una estructura de corte operativo que agilice los procesos. El Estado ha realizado un esfuerzo importante para poner en marcha la acción integral contra minas pero el desminado humanitario requiere de un diseño especial que busque optimizar los procesos operativos en apoyo de la política integral a víctimas.

Cultivos ilícitos y restitución de tierras

Se evidenció que en algunas zonas la presencia de cultivos ilícitos tiene una correlación con las zonas microfocalizadas especialmente en Catatumbo, Putumayo, Sur del Meta, Cauca, Sur de Córdoba y Bajo Cauca. La presencia de estos cultivos tiene tras de sí a estructuras armadas ilegales que se financian del narcotráfico y están dispuestas a controlar territorios a través de la violencia. En este sentido, es necesario que más allá de reforzar la coordinación entre la UAEGRT y la Fuerza Pública, se evalúe el efecto que podría tener abrir zonas sin condiciones de seguridad.

Sistemas de información e interoperabilidad

Las políticas de intercambio de información establecidas deben presentar ajustes gradualmente a medida que el Sistema de Información de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente vaya evolucionando, teniendo en cuenta el proyecto de llevar a cabo cada una de las fases del proceso de restitución de manera digital bajo la estrategia “CERO PAPEL”, con un intercambio de información efectivo, entre las entidades involucradas; teniendo en cuenta los parámetros señalados por la estrategia Gobierno en Línea y el Marco de interoperabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que provee los lineamientos guía para la implementación de la interoperabilidad de las entidades, con lo cual el Gobierno propende mejorar la eficiencia en lo concerniente al suministro de información para entidades, empresas y ciudadanos del común.

Desistimiento al derecho a la restitución de tierras

Se insiste en las dificultades que la procedencia de esta figura pueden traer para el reconocimiento de los derechos de las víctimas por lo que, si bien en algunos casos puede aceptarse la procedencia de esta figura, la Unidad debe ser muy rigurosa en la verificación del cumplimiento de los requisitos que han sido previamente definidos por ella y en la motivación de su decisión, teniendo en cuenta las particularidades en las que se desarrolla el proceso de restitución de tierras.

Admitir el desistimiento dentro del proceso de restitución de tierras, es aceptar que las víctimas renuncien a su derecho a obtener una pronta justicia para ser reparadas, pues si bien dicho desistimiento no implica que no puedan ejercitar nuevamente la misma pretensión, ello no es óbice para que el Estado no realice todas las acciones conducentes a proteger los derechos de las víctimas, que dada la magnitud de la violación de sus derechos, traspasan de la órbita meramente privada, a ser reconocidos como de interés público social.

Fase Administrativa:

Solicitudes de Inscripción al Registro de Tierras Despojadas

1. A 28 de febrero de 2014 del total de reclamaciones (54.886), el 35.8% han sido objeto de trámite por parte de la URT; el 42.5% de éstas han finalizado el proceso administrativo y el 28.8% fueron inscritas en el registro de tierras. De las solicitudes inscritas el 72.9% están en la etapa judicial y de ellas el 23.4% tienen sentencia.

Términos del proceso de restitución de tierras:

1. De la muestra de expedientes analizados (113), se calculó un promedio de 70 días hábiles desde el inicio del análisis formal y la resolución de inclusión en el registro. Por otra parte, se presentan 36 casos donde estos términos fueron superados (más de 90 días, sumando los 30 días adicionales establecidos por la norma). Por otra parte, si se tiene en cuenta el tiempo en que los procesos estuvieron suspendidos, solo 44 cumplen con los términos establecidos.

2. El tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo, es de 237 días (8 meses). El 50% de los fallos se presentaron con 240 días o más, siendo 279 días el tiempo de mayor recurrencia. Lo anterior es de preocupación, si se tiene en cuenta que por ley los jueces tienen cuatro meses para fallar, dentro del marco de justicia transicional y se están tomando el doble de este tiempo.

3. El tiempo total del proceso de restitución, es decir, desde que se presenta la solicitud en el registro de tierras despojadas y abandonadas, hasta la fecha del fallo por el juez, es en promedio para la muestra analizada, de 456 días calendario, es decir, 15 meses. Consecuente con lo anterior, el proceso está demorando un poco más de 12 meses, teniendo como tendencia 21,2 meses (637 días) y como tiempo máximo 891 días (29 meses). En este mismo sentido, llama la atención que el 50% de los casos analizados gaste 455 días.

Formación y actualización catastral:

Respecto al procedimiento adelantado por la URT, este no constituye un proceso ni de formación ni de actualización catastral, como lo reconoce la entidad, y por ello no permite conocer y determinar, con base en los elementos técnicos y jurídicos, la cabida y linderos de los predios, impidiendo renovar los datos de la formación catastral con el fin de lograr los objetivos del catastro, razón por la cual se generan conflictos en el cumplimiento de las órdenes de los jueces y no se garantiza la no repetición.

Actualización Catastral:

Para el proceso de restitución se requiere, además de consultar el estado actual del catastro, conocer la evolución del mismo. Sin embargo, el IGAC no cuenta con un sistema integral de información que permita consultarla, aspecto que dificulta la identificación predial.

Por su parte el INCODER no ha realizado las actividades que le competen en materia de identificación y delimitación de los terrenos baldíos, ni el registro sobre los predios que han sido entregados por parte de esta entidad.

Identificación Predial

1. Para que la identificación predial que está a cargo de la URT cumpla con los requisitos establecidos, se promulgó la Circular Conjunta No. 1 de 2013 suscrita por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y la Unidad, en la cual se establecen las características que el mismo debe cumplir.

2. La Unidad diseñó y adoptó un modelo de Informe Técnico Predial, que establece la información mínima que debe contener el mismo, que aunque ha tenido modificaciones en el tiempo, define cada uno de los atributos y elementos que son fundamentales para realizar una identificación que soporte la etapa judicial. Sin embargo, se han evidenciado deficiencias en materia de la identificación predial relacionadas con inconsistencias principalmente en:

- Los códigos prediales que se mencionan en el texto y los identificados en los planos.
- Dentro del informe en relación con la identificación de los colindantes, en la visita se diligencia un formato denominado “Acta Verificación de Colindancias” en la cual se relacionan los nombres de los colindantes así como su vínculo con la propiedad (propietario, poseedor, colindante, ocupante), estas son firmadas únicamente por el mismo demandante indicando que no se realiza un Acta de colindancias que permita cumplir con lo establecido en la Ley 1579 de 2012, “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos”.

Fondo de la Unidad de Tierras

Si bien es cierto que la Ley 1448 de 2011, en su artículo 112, insta para que los recursos del Fondo de la Unidad sean administrados por una Fiducia Comercial de Administración, pero, que como ya se indicó en el informe, ante la realidad de los pocos recursos transferidos y actividades desplegadas, se hace necesario hacer un llamado de atención a los encargados no solo de legislar sino de adoptar y propender por el establecimiento de políticas públicas en materia de restitución de tierras o pro víctima, con el fin de que se analice la viabilidad de continuar con la exigencia de la contratación de una Sociedad Fiduciaria, cuyas actividades pueden ser asumidas por el Fondo. Al Respecto basta recordar que antes de realizar la contratación de la Fiduprevisora, fue la Unidad de Restitución, a través del Fondo la encargada de realizar las labores propias de la Fiducia, ante lo cual, es obvio que se debe provisionar de los insumos o elementos requerimientos para la adecuada administración de los recursos del Fondo.

Fase judicial:

Los tiempos utilizados por las entidades para hacer los trámites propios de su competencia, derivados de una sentencia judicial, son los previstos en las normas que los reglamentan; sin embargo, en lo que respecta a los términos para cumplir con los trámites derivados de las órdenes del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, no hay reglamentación ni norma precisa o especial que los detalle. Por tal motivo, las entidades involucradas en el proceso de restitución de tierras, deben internamente expedir los actos administrativos tendientes a agilizar los trámites para atender con prontitud y eficiencia lo dispuesto por los jueces y magistrados de restitución de tierras, entendiendo las condiciones especiales de este proceso.

Respecto a lo dicho por la COSOC en el informe del año 2013, llama la atención el bajo número de opositores representados por una entidad del Estado, pues la mayoría deben recurrir a apoderados particulares, situación que desde el 2012 a la fecha no ha presentado ningún cambio significativo. Ahora bien, se ha podido identificar que los “opositores”, no siempre corresponden al perfil considerado por el legislador al momento de diseñar la ley 1448 de 2011, es decir, poderosos empresarios o personas naturales con alto nivel adquisitivo, narcotraficantes o testaferros. Los opositores en muchas ocasiones, son víctimas del conflicto armado o campesinos vulnerables que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un abogado que los represente, situación que constituye un desequilibrio procesal, que desemboca en la vulneración de un derecho fundamental como es el del debido proceso.

Es necesario llamar la atención a los jueces y magistrados de restitución de tierras sobre la emisión de “sentencias complementarias” en las que se cambia el sentido del fallo de restitución por compensación sin que el acervo probatorio recoja nuevas pruebas que sustenten el cambio

de criterio. Al respecto se hace un llamado al Consejo Superior de la Judicatura para que evalúe el precedente que puede generar este tipo de decisiones.

Se requiere que las órdenes complementarias en los fallos de restitución vayan dirigidas a entidades precisas y con términos perentorios para el cumplimiento de las mismas. Con esto, los órganos de control pueden realizar el seguimiento y acciones propias de su competencia frente al incumplimiento de las órdenes proferidas, como también el seguimiento que deben hacer de sus fallos los operadores judiciales.

Se considera importante hacer un llamado a la judicatura sobre la relevancia de contar con un órgano de cierre en la jurisdicción de restitución de tierras. Así mismo, es importante que los Magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia que conocen del recurso de revisión y que en su momento podrían convertirse en el órgano de cierre del proceso de restitución de tierras, sean vinculados a los escenarios académicos de discusión organizados por la institucionalidad y por la misma Rama Judicial, a través del Consejo Superior de la Judicatura para que conozcan la dinámica de este proceso.

Fase Postfallo

Es necesario mejorar la realización de espacios de coordinación en materia de restitución de tierras en los territorios. Se requiere mayor dinamismo en el marco de los Comités de Justicia Transicional que permitan articular la oferta insitucional de cara al cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces de restitución y ajustar los presupuestos y actividades a la etapa postfallo y no exclusivamente a la etapa administrativa.

Con el objeto de hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces de restitución la Ley mantiene la competencia del Juez después de proferido el fallo. En ese sentido, se insta al Consejo Superior de la Judicatura a estandarizar el seguimiento a los fallos realizados de manera propositiva y esporádica por algunos despachos judiciales.

Desde la Presidencia se prevé que la UAEGRT adoptará un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución. En ese marco el GMF del Subcomité de restitución ha hecho un diagnóstico de los principales cuellos de botella en el cumplimiento de órdenes. Si bien se han presentado este tipo de recomendaciones a la Rama Judicial, es importante que dichos diagnósticos sean socializados de manera periódica por parte de la UAEGRT como secretaría técnica del subcomité. Así mismo, es fundamental que la UAEGRT y el Consejo Superior de la Judicatura establezcan un mecanismo de evaluación conjunta de estos aspectos identificados para hacer un trabajo coordinado que redunde en acciones de mejora para el proceso de restitución.

Se hace una llamado al Consejo Superior de la Judicatura y al Sector Defensa para crear un mecanismo de coordinación de seguridad en etapa judicial que permitirá advertir potenciales situaciones que puedan afectar la etapa postfallo del proceso de restitución. Las condiciones de seguridad sobre el territorio deben incluir las condiciones socioeconómicas para el disfrute

de los territorios de cara a los procesos de reparación integral y si bien deben tomar las consideraciones de la Fuerza Pública, deben ampliarse al concepto de seguridad integral.

En la entrega material de los predios se requiere realizar una planeación previa a la diligencia que permita advertir de situaciones que pueden afectarla como la existencia de personas sobre el predio en situación de vulnerabilidad o semovientes que requieran la articulación con una entidad especializada. Así mismo, se hace necesario hacer un llamado a la Rama Judicial para que los Jueces promiscuos municipales, comisionados para realizar la entrega, tengan el conocimiento y los recursos necesarios para realizar dichas diligencias. El esfuerzo del proceso administrativo y judicial no puede descuidarse en las diligencias de entrega material.

El proceso de restitución de tierras es una acción de naturaleza jurídica propia e independiente del retorno. Sin embargo, el esfuerzo del Estado en la política de restitución debe concebirse como un estímulo al goce efectivo de derechos sobre la tierra a través del retorno. Es necesario atraer a la población restituida a los territorios que abandonaron a través de la ampliación de una oferta de servicios que garanticen la estabilización. Esto se puede lograr a través de la coordinación y coincidencia territorial de ambas políticas y la priorización de territorios donde se aborden varios casos aprovechando las economías de escala que tiene la intervención acumulada y coordinada sobre áreas determinadas.

Se hace necesaria la coordinación institucional para mejorar el cumplimiento de las órdenes complementarias relativas al alivio de pasivos y proyectos productivos pero también se advierte la necesidad de que el juez ordene a los competentes y que las entidades tengan hojas de ruta especiales para atender las órdenes de manera oportuna, ágil y efectiva en la medida en que no se pueden tener ni procedimientos ni tiempos ordinarios para atender la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Restitución de vivienda

La política evaluada fue la política pública de vivienda para la población víctima. Es decir, se evaluó un componente transversal de la política sectorial y general de vivienda. De acuerdo con lo evidenciado en el proceso de seguimiento, se puede anotar que la política de vivienda encaminada a la población víctima tiene dos momentos diferenciales: el primero, manifiesto en los esquemas de aplicación anteriores a 2012; y el segundo, con los ajustes de política introducidos después del 2012 mediante la Ley 1547 de 2012 y el Decreto 900 del mismo año, y el documento Conpes 3740 de 2012. Para el primer periodo de ejecución de la política, los resultados muestran problemas en la ejecución, especialmente en los siguientes aspectos:

- Proyectos inconclusos, siniestrados e incumplidos
- Tardanza en su desarrollo por ineficiencias institucionales y de contratistas.
- Esquemas de ejecución de política que alargan el momento entre la entrega del subsidio y la entrega material de vivienda
- Desembolsos no amortizados con obras

Los anteriores problemas constituyen algunas de las razones que hicieron de esta política un fracaso, en términos de goce efectivo de derechos.

Se jugó por muchos años con cifras que mostraban la entrega de subsidios (2004-2007) a la población desplazada, pero la realidad de esas cifras solo estaba en el papel, ya que si bien la carta de asignación manifestaba un derecho, sin embargo, no lo materializaba en una vivienda real para las familias.

Bajo este modelo, las poblaciones atadas a proyectos inviables viven un peregrinaje que no cesa y que no ha tenido soluciones contundentes, pese al ajuste. Las barreras legales de acceso para optar a una nueva y real solución de vivienda, hacen casi imposible este sueño y, por tanto, ha obligado a muchas personas a hacer malabares jurídicos con el fin de hacer efectivo el subsidio. Tal es el caso de las legalizaciones de uniones maritales entre personas que con el transcurrir del tiempo se separaron, tienen otras familias y que, por las circunstancias y la ley, deben ser pareja para que el subsidio se haga efectivo y la vivienda pueda entregarse de manera real.

Estos absurdos legales se presentan por disposiciones que eran válidas para un momento dado, y solo si la construcción y entrega de los proyectos efectivamente duraba 18 meses como se tenía previsto, pero que después de 10 años la dinámica familiar cambió y el núcleo beneficiario inicial ya no es el mismo.

Es muy notorio que los errores y omisiones de las entidades nacionales y territoriales, así como la de los contratistas, han sido trasladados directamente a la población beneficiaria, como si ellos fueran los culpables de la ineficiencia del Estado, de normas obsoletas y de una mala

contratación. Hoy se están solucionando al paso los problemas de este modelo, ya que al hacerle los cambios no se previó una transición que permitiera resolver lo heredado sino que, por el contrario, se hizo borrón y cuenta nueva como si se iniciara la política de ceros.

El hecho de hacer ajustes radicales a la política, ha sido beneficioso en materia de entregas y efectividad de la construcción, pero no se previó resolver los nudos gordianos generados por el modelo anterior. Lo cual hace que estos procesos heredados se vuelvan aún más inviables para la población.

El segundo concepto, referente a los ajustes de política que vienen desde el año 2012, es el cumplimiento parcial del objeto de la política, por cuanto la política pública de vivienda para población víctima requiere fortalecer aún más la coordinación nación–territorio, como garantía del éxito de los proyectos en los que participen los territorios. Asimismo la coordinación nación–nación, con el fin de lograr mayor impacto y cobertura y el reconocimiento de las particularidades de la población víctima, sobre todo en los procesos de restitución, retornos y reubicaciones.

Las debilidades de coordinación entre las entidades nacionales y las territoriales, fue una de las principales causas de la siniestralidad e incumplimiento de los proyectos de vivienda, tanto urbanos, como rurales. Las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, con lo cual dejaron a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión.

Esta falta de compromiso y de gestión, unida a la poca capacidad que han tenido las instancias nacionales para solucionar y coordinar con las administraciones territoriales el cierre de los procesos o terminarlos, ha ocasionado que el mayor afectado sea la población beneficiaria de los subsidios, en este caso la población víctima, con la consecuente revictimización por no poder gozar de este componente de atención y estabilización.

Se encontraron también debilidades en la coordinación nación–nación. A pesar de que la política de vivienda es una política sectorial única, pero que se divide en las entidades formuladoras y reguladoras, la comparten el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para vivienda urbana y rural, respectivamente. Cada una de estas instancias, tiene su entidad ejecutora respectiva, para la primera Fonvivienda, y para la segunda el Banco Agrario.

Sin embargo, y a pesar de ser una sola política, no se evidencia coordinación entre estas dos instancias nacionales y entre los ejecutores. Esta coordinación es básica, sobre todo en lo relacionado con la atención de la población víctima, dada su movilidad e intereses particulares, caracterizados principalmente por sus condiciones de seguridad.

Dentro de la coordinación de instituciones nacionales, se observó que el no cumplimiento y goce del derecho ha provocado que la población víctima utilice de manera masiva mecanismos legales como la tutela o las sentencias judiciales para forzar el cumplimiento; estos mecanismos vienen de diferentes vías, incluso de procesos de restitución de tierras. En muchos casos la ineficiencia de las entidades se refleja en el número de procesos que interpone la población ante las entidades —en ocasiones por situaciones heredadas del pasado—, y que deben ser respondidas de manera perentoria por la respectiva autoridad. Este tipo de obstáculos deben ser resueltos a través de medidas que deben llegar desde el alto gobierno, pues se requieren normas y decisiones de fondo que resuelvan los cuellos de botella de la política.

Falta mucho desarrollo respecto a la geografía social, entendida ésta como el proceso de asentamiento de población diversa, apropiación del territorio y el entorno, construcción de tejido social y proyectos de vida, a través de fuertes procesos de acompañamiento psicosocial. Asimismo, se requiere que aumente la consistencia entre políticas sectoriales, en cuanto al suministro de dotaciones y servicios, programas sociales, de bienestar y de formación.

Respecto al subsidio en especie, en la evaluación de campo se evidencia que falta desarrollar más la integralidad de los proyectos de vivienda para la población víctima, en el sentido de no sólo brindar una solución habitacional, sino el valor público de poder recuperar proyectos de vida rotos por la violencia. Los proyectos requieren un mayor acompañamiento de los beneficiarios para que el asentamiento sea exitoso, se entienda la nueva condición y sea más sencillo comenzar un tejido social entre la diversidad de culturas, cosmogonías, problemáticas e identidades regionales que confluyen en estos proyectos.

Igualmente, es muy importante el entorno dotacional que brinda el proyecto, respecto a servicios de salud, educación, bienes, recreación, vías de acceso, transporte y servicios públicos, constituidas en necesidades básicas que deben resolverse para que una sociedad nueva se desarrolle en torno a los proyectos habitacionales. La atención de estas condiciones permite una construcción de sociedad, y evita en el mediano plazo problemáticas de convivencia y de realización personal y permite a las poblaciones gozar plenamente de su derecho.

Alivio de pasivos

- Se evidencia un marcado desconocimiento de esta medida, tanto por parte de las propias víctimas interesadas como por parte de los funcionarios responsables. Entre las dificultades de acceso a esta medida encontradas destacamos las siguientes: Apatía hacia el sector bancario; bajo nivel de escolaridad o el temor reverencial de algunas víctimas en cuanto a su relacionamiento con las entidades e institucionalidad del Estado. También se han presentado situaciones en que, habiéndose dado el cobro ejecutivo de obligaciones, los Juzgados han negado a suspender los procesos desconociendo tanto

la normatividad aplicable cuanto los sólidos precedentes jurisprudenciales sobre la materia.

- Para la CSML, es claro que las víctimas se encuentran amparadas por el principio constitucional de solidaridad, por lo que las entidades financieras deben adoptar protocolos claros mediante los cuales se dé cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias T-312 de 2010 y T-386 de 2012, respecto del cobro y reestructuración de las obligaciones crediticias adquiridas por las víctimas con dichas entidades y que con ocasión al hecho victimizante entraron en mora, por lo que instará a la Superfinanciera para que reglamente y vigile el cumplimiento de dichas obligaciones por parte del sector financiero.

Acceso a créditos

- Se evidencia un marcado desconocimiento de este tipo de medidas, si bien, notablemente menor que el que se acusa en materia de alivio de pasivos. Junto a ello, encontramos dificultades de trámite, escasez de recursos para afrontar los gastos asociados, o los elevados costos para su manejo. Otro obstáculo conocido, de importancia, es la existencia de deudas adquiridas con anterioridad a los hechos victimizantes. Además, los estudios de crédito realizados por las entidades financieras no están siendo diferenciales, esto es, no tienen en cuenta la capacidad de pago de las víctimas ni la insuficiencia de garantías que presentan sus créditos. En general, cabe decir que hay cierta sensación de distancia por parte de las entidades financieras con respecto a la aplicación de las medidas concernidas.
- La mayoría de los créditos se destinan al sector agropecuario. Finagro cuenta con el "Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario-Financiación de Proyectos Desarrollados por Población Calificada como Víctima del CAI. Por su parte, Bancoldex cuanta con el Fondo INNpulsa-Mypimes, parte del cual es dirigido a población víctima. En cuanto a ICETEX, la entidad dispone de cupos reservados para el acceso preferencial de la población víctima a la educación superior.
- Al efectuar el cruce con la base de datos del RUV, El Banco Agrario de Colombia identifica en total 105.064 operaciones atendidas a través de todas las líneas de crédito disponibles, por valor de \$630.276 millones de pesos, durante el período comprendido entre los años 2011 y 2014. Se evidencia el incremento progresivo de atención a población víctima: 23.873 créditos desembolsados en 2011, 30.275 en 2012, 38.417 en 2013 y, 12.499 en 2014, con corte a 30 de abril, lo que permite presumir que la tendencia apuntada se mantendrá.

- El sector económico preponderante de las unidades productivas es el comercio al por menor y en establecimientos no especializados “con baja inversión de capital e ingresos básicos de subsistencia. Destaca el comercio de alimentos, y el de tipo manufacturero, especialmente textil y de calzado.

Indemnización

- Si bien la indemnización correspondiente a las víctimas reclamantes en el marco de la Ley 1448 de 2011 comenzó formalmente durante el segundo semestre de 2013, casi un año más tarde, a finales del primer semestre del presente año 2014, los giros siguen desembolsándose prioritariamente a las víctimas vía Decreto 1290 y Ley 418.
- A 30 de abril 2014 se reporta un total de 390.807 giros de indemnización administrativa en favor de víctimas por valor de más de dos billones y medio de pesos de indemnización administrativa por vía de la Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011. De entre los anteriores, entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014 se han realizado 108.915 giros por valor de 673.340 millones de pesos, lo que reporta un avance comparativo importante frente al anterior ejercicio evaluado.
- Si bien la meta para el cuatrienio de indemnizar a un total de 385.000 víctimas está potencialmente cubierta, lo cual representa por sí mismo un éxito en cuanto a la implementación de esta medida, no se han materializado efectivamente todas las indemnizaciones. Adicionalmente, el universo de víctimas por reparar se mantiene desmesurado en relación con las cifras y resultados que se vienen manejando y que, previsiblemente, se sigan alcanzando próximamente. Con respecto a la meta de cumplir 100.230 víctimas indemnizadas en 2014, se espera que los esfuerzos se incrementen en lo que resta del año, en aras de alcanzar el objetivo planteado.
- Sobre distintas bases de datos se obtiene que aproximadamente un poco menos de un tercio de los receptores de los giros de indemnización son víctimas directas y más de dos tercios son familiares de ellas. Geográficamente las indemnizaciones se dan más en Antioquia, y menos en las regiones y departamentos menos poblados del país, en correspondencia directa con la mayor y menor presencia de víctimas respectivamente.
- Cerca del 60% de las víctimas indemnizadas son mujeres (principalmente por los hechos victimizantes de homicidio, desaparición forzada y delitos contra la libertad e integridad sexual) mientras que en un 40% de los casos se trata de hombres (entre quienes resulta más frecuente el secuestro, torturas, lesiones que producen incapacidad permanente y reclutamiento ilegal de menores).

- En el marco de la Ley de Justicia y Paz, los ingentes desembolsos del Estado colombiano en materia de indemnizaciones a las víctimas contrastan en forma ostensiblemente con las exiguas sumas entregadas hasta la fecha por los victimarios para ese mismo propósito. A marzo de 2014 el Estado pagó \$43.457 millones, en tanto que los victimarios condenados solo hicieron entrega de \$3.592 millones, es decir, el 8.3% de la primera suma.
- La gestión de la UARIV aún no logra un nivel óptimo en cuestión de informática para la liquidación y pago de indemnizaciones y se han detectado algunas inconsistencias graves por las que la CGR ha solicitado las explicaciones debidas. A estas fallas de índole técnica se añade la proclividad a la corrupción administrativa en algunas zonas del país, que ha dado lugar a redes de intermediarios que cobran a las víctimas por su supuesta aceleración de los trámites.
- La UARIV ha indemnizado, a mayo de 2014, a alrededor de 302.120 víctimas de homicidio y desaparición forzada, principalmente, por una suma que asciende a \$1.451.691 millones. Las ciudades de Medellín, Apartadó y Bello (en Antioquia) junto a Bogotá D.C. han sido los principales destinos del dinero girado aunque, en términos generales, las capitales departamentales acumulan la mayor parte del mismo.
- La Sentencia SU 254 de abril de 2013 emitida por la Corte Constitucional, acumuló y analizó 106 acciones de tutela interpuestas ante varios juzgados del país por ciudadanos víctimas de desplazamiento forzado que reclamaban del Estado indemnización administrativa; la Sentencia fijó esta última en 27 salarios mínimos legales y otorgó efectos inter-comunis a todos los desplazados que estuviesen en la misma situación. La CGR verificó su cumplimiento por parte de la UARIV, encontrando que esta entidad indemnizó en 2013 a un total de 8.981 víctimas de desplazamiento forzado por \$44.006.7 millones, de las cuales 7.782 víctimas recibieron 27 salarios mínimos (\$33.144.9 millones).
- Respecto de las liquidaciones y devoluciones, una porción importante de los giros al sistema bancario no es cobrada por las víctimas. Un 20,1 % que representa la suma de \$292.210 millones ha retornado a las arcas del Estado. Entre el 1 de junio de 2013 y el 30 de abril de 2014, se han realizado un total de 6.091 reprogramaciones de indemnizaciones no cobradas, equivalentes en su conjunto a un valor total de 35.829 millones de pesos, con predominancia en Vichada, Amazonas, Bogotá D.C. y Córdoba.
- Los reintegros al Ministerio de Hacienda de indemnizaciones no cobradas por las víctimas representaron el 25.7% en el año 2012, cifra que se redujo a 14.1% en 2013; denotando un esfuerzo importante de la UARIV en esta materia; los cobros efectivos de indemnizaciones se elevaron de 74.3% a 85.9% entre 2012 y 2013.
- La CGR estima en \$47.6 billones las indemnizaciones administrativas pendientes de pago por el Gobierno Nacional en los próximos 7 años, deuda cuyo tamaño exige una inmediata

discusión pública sobre las políticas macroeconómicas y territoriales requeridas para afrontar este desafío financiero y de planeación estratégica. La CSML considera que la reparación a las víctimas debe transitar del modelo de reparaciones individuales e indiferentes a la geografía, hacia otro enfocado en la reparación colectiva de grandes grupos de víctimas ubicados en territorios integralmente intervenidos por el Estado.

- A la fecha de corte del presente informe, un total de 104.415 víctimas han accedido al Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, lo que equivale a un 52,46% respecto del total de víctimas que cuentan con PAARÍ's-Reparación realizados por el momento. Algo menos de la mitad de las víctimas decanta su preferencia de inversión hacia la línea de adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada, menos de un cuarto lo hace hacia la creación o fortalecimiento de empresas o activos productivos y menos de un 10% tanto en materia de educación técnica o profesional, como en la línea de adquisición de predios rurales.
- Un número considerable de víctimas ha expresado su preocupación y ha solicitado intervención ante la UARIV para el pago oportuno de su indemnización, entre los que se cuentan adultos mayores, personas con discapacidad o en delicada situación de salud.
- En lo que refiere a la priorización de los pagos, el criterio para cancelar la indemnización a una víctima de desplazamiento es el haber superado la condición de vulnerabilidad, situación que se verifica en aplicación del PAARI. Estas víctimas no tienen clara la ruta, lo que se evidencia en sus reiteradas solicitudes al Ministerio Público para obtener su apoyo indagando ante la UARIV por la fecha de su indemnización, argumentando estar en condición de vulnerabilidad. Para las demás víctimas el pago está únicamente condicionado a la construcción del citado PAARI.
- Está pendiente la formulación e implementación de un "formulario de solicitud de priorización personalizado", que buscará priorizar los casos más vulnerables. O, en su defecto, la creación de una "fila especial" para el acceso priorizado a la indemnización. Aunque la UARIV ha elaborado criterios de priorización, su aplicabilidad está condicionada a la formulación del PAARI, herramienta que aún no se ha socializado suficientemente entre las víctimas.
- 17.000 Niños, Niñas y Adolescentes han recibido Encargo Fiduciario, por valor total superior a 85 mil millones de pesos hasta el 31 de mayo de 2014. A de 30 de junio de 2014, existe un total de 24.279 NNA con encargo constituido a su favor, aunque muy pocos de ellos se encuentran próximos a cumplir la mayoría de edad. Es importante que se identifique con suficiente antelación a los NNA próximos a cumplir 18 años, de manera que puedan acceder a sus recursos correspondientes de forma orientada y sin demora

- La CGR ha establecido que el saldo de la Fiducia en Bancolombia está sobreestimado, ya que no considera los rendimientos financieros de los encargos de los NNA, quienes por ahora no están percibiendo la suma correspondiente a dichos rendimientos, al no estar incorporados en los pagos de estas indemnizaciones.

Medidas de satisfacción

- Entre las víctimas indagadas por la Defensoría del Pueblo, se encontró que tan solo un 26,26% de estas manifiesta saber de la existencia de su derecho a conocer la verdad por los hechos ocurridos en el marco del conflicto como parte de la reparación integral dispuesta por la Ley. En el mismo sentido, tan sólo un 16,82% declara conocer su derecho a que sus victimarios le pidan perdón público por los hechos victimizantes sufridos, porcentajes que a esta Comisión de Seguimiento resultan bajos, lo que sugiere la necesidad de incrementar los esfuerzos para elevarlos. Por otro lado, se ha encontrado que algo más de dos terceras partes de las anteriores víctimas considera que las medidas de satisfacción, recibidas o por recibir, les permitirá superar el dolor, la gran mayoría de ellas reconociendo además la influencia positiva que dichas medidas tienen en cuanto a la mejora de su autoestima.
- En cuanto a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio, la CSML deja en evidencia la falta de articulación y diálogo interinstitucional a la hora de implementar debidamente una medida tan relevante. La CSML no encuentra de recibo que tres años después de haber entrado en vigencia la Ley 1448 y después de haberse elaborado el Conpes de financiación de la ley, no se haya trabajado en aspectos tan elementales como realizar un costeo del valor de la elaboración de las libretas militares y de las multas, cuando el presupuesto de \$65 mil millones de pesos ya se aprobó por el mismo Gobierno Nacional desde ese entonces. Tampoco encuentra de recibo esta Comisión de Seguimiento que el Ministerio de Defensa argumente que la Ley 48 de 1993 prevalece frente a la Ley 1448, con el fin de justificar que las víctimas sigan pagando el costo de la elaboración de las libretas y de las multas por remiso o por no inscripción.
- Sobre este aspecto presupuestal de la Ley 1448, la Contraloría aclaró que, de acuerdo con el Conpes 3712 de 2011, se planeó asignar \$65 mm al componente de identificación en general, con los que se cubrirían la elaboración de la cédula, tarjeta de identidad o registro civil y libreta militar. No obstante, en la distribución de este rubro por entidades no se encuentra asignación alguna para el sector Defensa. En el ajuste al Plan Financiero del Conpes 3726 de 2012 se mantuvo la cifra. El Conpes 3726 menciona solo a la Registraduría dentro de las medidas de identificación. En la clasificación que ha hecho la Contraloría, solo se identifica al Fondo Rotatorio de la Registraduría como entidad responsable de este componente.

- Así mismo, la Defensoría ha elevado las advertencias sobre la demora en las notificaciones de inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas por parte de la UARIV -que superan los tiempos establecidos en el protocolo para resolver la situación militar de los jóvenes- y sobre el estado de desactualización de las bases de datos, especialmente de aquellas víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, generando que los funcionarios de la Jefatura de Reclutamiento, los Distritos Militares y otras dependencias competentes para realizar la incorporación de jóvenes a prestar el servicio militar obligatorio, no puedan verificar el estado de inclusión o no inclusión de quienes se consideran víctimas, ocasionando su acuartelamiento y posteriores dificultades para su desincorporación. La Defensoría del Pueblo también ha tenido conocimiento de varios casos de reclutamiento de jóvenes víctimas, cuando el texto mismo de la Ley 1448 indica que el Ejército Nacional debe abstenerse de ello.
- El tiempo en que se efectúa la desincorporación de los jóvenes, en muchos casos supera los 45 días que establece la ley. Adicionalmente, los jóvenes acuartelados en lugares distintos a su residencia no cuentan con los recursos económicos para retornar a sus lugares de origen. Frente a las anteriores situaciones, la Defensoría del Pueblo ha apoyado la elaboración de derechos de petición que han sido desatendidos por los distritos militares, lo que ha derivado en la interposición de acciones de tutela.
- De otra parte, se ha identificado y alertado que en aquellos casos en los que se evidencia una vulneración del derecho a la exención del servicio militar obligatorio para las víctimas, su origen se presenta en el desconocimiento de la norma y la indebida aplicación del Protocolo respectivo por parte de los funcionarios de las Fuerzas Militares. En ese sentido, se ha encontrado que los Comandantes de la Unidad, en ocasiones no reciben las solicitudes de desincorporación de los soldados o no hacen remisión de las mismas a la dependencia de Altas y Bajas del Ejército Nacional, haciendo caso omiso de lo establecido en el protocolo mencionado, situación que trae como consecuencia la tardanza en el trámite de desincorporación.
- Las anteriores dificultades no solo son barreras de acceso que siguen impidiendo que los jóvenes víctimas queden eximidos de pagar lo que la ley les ha permitido no pagar, sino que este mismo hecho revictimiza a esta población, obstaculizando las garantías de no repetición. Además, no se debe olvidar que la libreta militar es un requisito para acceder al mercado laboral y a programas educativos, aspectos fundamentales para la realización de los proyectos de vida de esta población.
- Con respecto a los actos de dignificación, como parte de las medidas de satisfacción, de 199.007 PAARIS contabilizados hasta la fecha de 30 de abril de 2014, en 134.338 de ellos las víctimas cuentan con un mensaje estatal de reconocimiento de la condición de víctima y de exaltación de la dignidad, nombre y honor de la persona ante la comunidad y el ofensor, denominado *Carta de Dignificación*, como medida de satisfacción.

- Los actos de perdón público son definidos como una forma de difundir la verdad sobre los hechos ocurridos en el marco del conflicto. Tienen como objetivo la reparación simbólica, la dignificación de las víctimas y el reconocimiento social de su situación. La UARIV es quien tiene la competencia legal para la implementación de los actos de aceptación pública de responsabilidad y solicitudes de perdón, sin perjuicio del acompañamiento técnico que brindan otras entidades. A la fecha, la CSML no pudo obtener un reporte unificado sobre dichos actos de reconocimiento de responsabilidad ni de perdón público.
- En materia de deber estatal de memoria, el Centro Nacional de Memoria Histórica reportó como adelantos en la política de memoria histórica la constitución de comités sectoriales regionales, en colaboración con el DPS, y el Convenio para la reconstrucción de la memoria histórica de NNA con el ICBF, de los cuales no se proporcionó a la CSML información detallada en cuanto a alcance, resultados e impactos. Por otro lado, la Dirección de Acuerdos de la Verdad del CNMH ha recibido 5.733 Acuerdos de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica y sus anexos, los cuales han sido distribuidos regionalmente. 214 Acuerdos recibidos han sido devueltos por no cumplir requisitos. Destacan 1.701 acuerdos en Antioquia seguidos de los 853 en Cesar y los 486 en Atlántico. Sin embargo, no se menciona número de víctimas beneficiadas en cada Acuerdo. A la fecha no se ha producido ningún informe al respecto.

Garantías de no repetición

- En general, preocupa a la CSML la imposibilidad de alcanzar garantías de no repetición en el actual contexto colombiano, dada la presencia de actores armados que amenazan, intimidan e incluso siguen asesinando a las víctimas.
- Esta Comisión no es ajena al hecho de que el eventual éxito del proceso de paz que adelanta el Gobierno Nacional y la consiguiente firma e implementación de un acuerdo de paz, constituiría la principal y mayor garantía de no repetición. En efecto, entre la Declaración de Principios (10) para la Discusión del Punto 5 de la Agenda: "Víctimas", acordada recientemente por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en comunicado conjunto en la Habana, a 7 de junio de 2014, se incluye la garantía de no repetición.
- Dentro de las garantías de no repetición que contempla la Ley 1448 se encuentra la de sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que por sus acciones u omisiones hayan contribuido a la comisión de las conductas contenidas en el artículo 3º de esta ley.
- De acuerdo con lo informado por cada una de las dependencias requeridas que forman parte de la Procuraduría, desde 2011, año en que inició la vigencia de la ley, se

reportaron 17 fallos sancionatorios, los cuales recaen sobre miembros de la Policía Nacional y del Ejército Nacional, respectivamente. De los demás reportes del Ministerio Público no existen sanciones a los funcionarios públicos, pero se adelantan investigaciones y en otros casos indagaciones preliminares. En total, existen 250 procesos, de los cuales 106 se encuentran en etapa de indagación preliminar, 9 en etapa de investigación, y 17 funcionarios han sido sancionados (en su totalidad pertenecientes a la Fuerza Pública).

- La CSML es consciente de que la persistencia del conflicto armado y de la presencia de actores armados puede generar riesgos inminentes ante casos de denuncias. Sin embargo, esta Comisión se permite hacer un llamado prudente a las víctimas y especialmente a sus representantes elegidos en las mesas de participación, así como a la sociedad en general para que se soliciten las actuaciones disciplinarias que se consideren ante la Procuraduría, pues nadie más que las mismas víctimas son las conocedoras de posibles incumplimientos a las responsabilidades propias de algunos servidores públicos.

Reparación a sujetos colectivos no étnicos

- Hasta el momento todos los sujetos colectivos han iniciado la ruta de reparación por oferta, modalidad bajo la cual la UARIV ha diligenciado un total de 92 declaraciones y sobre las cuales el Ministerio Público está analizando si requieren de información que los complemente. Actualmente, al interior de la UARIV se está revisando el FUD para aplicar los cambios que sean pertinentes, con las aportaciones de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación. En todo caso, el tema de registro de sujetos colectivos no ha alcanzado el mismo nivel de desarrollo que se ha logrado con el registro individual.
- Las cifras de PIRC se han mantenido en continuo aumento desde la fecha de publicación del anterior Informe de 2013. A 30 de abril de 2014 el universo asciende a 334 sujetos de reparación colectiva. Este incremento se debe principalmente a un aumento del número de sujetos de reparación y no tanto a los avances en la implementación, la cual sigue siendo acusadamente lenta y problemática. Así, las principales incidencias encontradas en los procesos de elaboración de los Planes tienen que ver con la organización de las reuniones de trabajo para la concreción de las medidas, la ubicación de líderes y responsables, dificultades para realizar la caracterización o diagnóstico del daño.
- De entre los anteriores 334 sujetos de reparación colectiva, 83 se encuentran en fase de alistamiento, 61 en fase de formulación y 15 casos cuentan con los correspondientes planes aprobados, siendo de notar que entre estos últimos no se presenta ni un solo caso de sujetos étnicos. Sólo en 5 de los 17 PIRC aprobados por los CTJT correspondientes se han implementado varias de las medidas de reparación dispuestas. Aunque el grado de

implementación de estos Planes sigue siendo bastante limitado, para cuando finalice 2014 se tienen previstos avances sustanciales en la implementación de sus medidas.

- Es preciso mencionar que, cabe verificar si se está cumpliendo la integralidad de la reparación colectiva para con la reparación individual, a partir de la constatación de si, en la elaboración de dichos PAARI, se esté aplicando efectivamente o no el criterio de priorización de los casos individuales dentro de los sujetos de reparación colectiva. Desde la valoración que al respecto hace la representación de las víctimas, en la CSML manifestada, no se está cumpliendo la anterior priorización debida, a resultas de un deficiente manejo de información y una falta de integralidad evidenciadas en el sistema.

Prevención y Protección

- A pesar de los destacados esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, se evidencian todavía grandes problemáticas en materia de prevención y protección de derechos humanos. Si bien se han implementado formalmente planes de prevención y protección en las diversas zonas del país, y es evidente el apoyo y asistencia técnica ofrecida por el Ministerio del Interior, existe una falta de ejecución de estos programas en el plano material, debido a la falta de recursos esgrimidos por los representantes de las entidades territoriales, y que a su vez se traduce en la incapacidad de llevar a cabo la ejecución de los planes sin la intervención continua del orden nacional, lo que de una u otra forma va en contra del deber ser de estas herramientas, creando una falta de atención oportuna a las víctimas en el nivel territorial.
- Es viable mencionar que existe una mejoría en cuanto a la celeridad en la recepción y el procesamiento de las solicitudes al interior de los espacios determinados en el Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012. Sin embargo, las falencias que se evidencian van encaminadas a la agilidad y pertinencia en los procesos de implementación de medidas⁵⁰⁹, dado que se han presentado múltiples casos en los cuales existen decisiones tomadas en el marco del CERREM que no se implementan rápidamente o no obedecen a los criterios de riesgo que son ponderados en los espacios pertinentes. Este hecho perjudica el actuar oportuno en el proceso de protección a las personas bajo la coordinación de la UNP.
- Es necesario resaltar la eficacia que se observa frente a la aplicación y ejecución de los trámites de emergencia en cabeza de la UNP. La Procuraduría evidencia dentro del

⁵⁰⁹ Al igual que en el informe anterior, se evidencia la falta de agilidad y pertinencia frente al tema de implementación de medidas, dado que continúan presentándose múltiples casos en los cuales existen decisiones tomadas en el marco del CERREM que no se implementan rápidamente o que no obedecen a los criterios de riesgo que son ponderados en los espacios pertinentes. Frente a este asunto, la PGN dentro del enfoque preventivo que se utiliza para el seguimiento de casos, se han remitido algunas situaciones que se han podido evidenciar como presuntos hechos cumplidos, para que sean investigadas a fondo por el competente disciplinario.

seguimiento preventivo a solicitudes, que cuando existen casos relevantes y de atención inmediata, son conocidos por esta dependencia, la cual ha demostrado unos resultados destacables en materia de resolución de casos inminentes. No obstante, se desconocen los criterios objetivos bajo los cuales se toman estas determinaciones, lo que muchas veces representa una dificultad para los ciudadanos que elevan las solicitudes a la UNP y solicitan el trámite de emergencia.

- Adicionalmente, se observan avances significativos relacionados con la implementación de medidas de acuerdo con el enfoque diferencial, lo cual se ve materializado, por ejemplo, en la implementación de medidas especiales para comunidades con enfoque étnico, al igual que las medidas implementadas con enfoque de género y que son discutidas en el CERREM de mujeres.
- A pesar de los esfuerzos realizados en esta materia, aún se presentan múltiples quejas frente a la implementación de algunas medidas para otras poblaciones que carecen de este enfoque, lo cual resulta en la posible ineficacia frente al objetivo final de la protección.
- En materia de descentralización, si bien en este momento operan oficinas regionales de la UNP, aún no se logran mitigar las dificultades que existen en las regiones relacionadas con la atención adecuada y oportuna a personas que se encuentren en las zonas alejadas y que ostenten un posible riesgo. Adicionalmente a esto, se suma la falencia que existe en la falta de coordinación y responsabilidad que asumen las entidades territoriales frente a la prevención y protección en las regiones, situación que se ha evidenciado desde la misma creación del programa de protección que coordina Ministerio del Interior y la UNP.

En conclusión se encuentran los siguientes factores que inciden en el escenario nacional de riesgo que afecta a los reclamantes, líderes y víctimas que adelantan procesos de restitución y reparación o que vienen interviniendo en espacios e instancias de participación:

- Existen diversas zonas rurales y urbanas en las cuales, grupos armados ilegales como los Urabeños y los Rastrojos serían los responsables de desplazamientos forzados, intimidaciones y de homicidios en contra de reclamantes de tierras y sus líderes. Se destaca la proliferación de panfletos, mensajes amenazantes e intimidaciones vía telefónica para hacer desistir a reclamantes y líderes.
- Presencia de opositores al proceso de restitución y de élites locales, que presentan trabas administrativas y judiciales, tales como amparos policivos en detrimento de las víctimas. Igualmente, se registran casos en los cuales los beneficiarios del despojo han potenciado los conflictos sociales por la tierra con el fin de obstaculizar los procesos de reclamo de tierras y reparación colectiva. Se denota un incremento importante en los conflictos por la tierra entre reclamantes y beneficiarios del despojo, así como entre reclamantes y actuales ocupantes. En este sentido, se destacan las tensiones que se presentan entre ocupantes

de buena fe en situación de vulnerabilidad, dado que hay solicitudes de reclamaciones sobre predios que han sido adjudicados por el INCODER.

- La ampliación de la minería ilegal es vista como un factor de amenaza, porque pone en riesgo las posibilidades de restitución, a partir de la depredación ambiental y la destrucción de la calidad agrológica de los suelos, a lo que se suma la regulación ejercida por actores armados irregulares.
- En este sentido no puede descartarse la posibilidad de que beneficiarios del despojo de tierras, terratenientes y personas vinculadas a actividades agroindustriales o mineras, utilicen la oferta violenta de grupos post desmovilización de las AUC para generar amenazas e intimidaciones a líderes sociales, de organizaciones de víctimas y reclamantes de tierras.
- Dentro de las amenazas, intimidaciones y afectaciones se destaca la quema de viviendas de campesinos, la circulación de panfletos amenazantes, las amenazas a líderes de víctimas y reclamantes de tierras, el avistamiento de hombres uniformados y con armas largas rondando las viviendas de los líderes. Todos estos son hechos que evidencian la presencia y accionar de actores armados que amenazan a la población civil.
- Continúa faltando la formulación de una política pública de prevención de las violaciones a los derechos fundamentales de la población civil, en el marco del conflicto armado interno y de los procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, para que en cabeza del Ministerio del Interior articule los diferentes esfuerzos institucionales concentrados en el Sistema Nacional de Derechos Humanos, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

Sección II. Una Mirada Territorial a la Ley 1448 de 2011

Enfoque metodológico y desarrollo

En el mes de diciembre de 2013, la CSML determinó la necesidad de descentralizar su ejercicio para garantizar una mirada territorial de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en desarrollo de los diferentes planes, programas y proyectos que constituyen la política pública respectiva. En consecuencia, los tres organismos de control y los tres representantes de las víctimas, determinaron: (i) la focalización de los departamentos o regiones y municipios en los cuales se llevarían a cabo, en el primer semestre de 2014, las sesiones presenciales de la Comisión, (ii) la metodología a utilizar y; (iii) el cronograma de las actividades a realizar.

Frente a la focalización, la Comisión procuró una distribución geográfica relativamente proporcional en lugares que presentan una alta densidad de población víctima residente o expulsada y zonas de alto riesgo de nuevas victimizaciones. Para este primer ejercicio local de seguimiento, se priorizaron los departamentos de Magdalena, Bolívar, Putumayo y Meta y las regiones de Urabá antioqueño y Magdalena Medio, escogiendo un número de municipios con los cuales metodológicamente fuera posible desarrollar una labor presencial adecuada y pertinente. De esta forma, fueron focalizados los municipios de Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo en la región de Urabá antioqueño; Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López y Villavicencio en el departamento de Meta; Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano y Córdoba en Bolívar; Tenerife, Aracataca, Pivijay, El Retén, Fundación y El Piñón en Magdalena; Mocoa, Sibundoy, San Miguel, Puerto Asís y Villagarzón en el departamento de Putumayo y, los municipios de Aguachica, San Pablo, Puerto Wilches, Cimitarra, San Alberto, Sabana de Torres y Barrancabermeja en la región del Magdalena Medio.

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

La metodología escogida por la CSML de establecer sesiones presenciales regionalizadas constituyó un reto con resultados significativos para la elaboración del presente informe. En tal sentido, se ha examinado la posibilidad de dar continuidad a esta metodología en 2015, de tal suerte que podría buscarse la trazabilidad de la información indagando por los avances en estas mismas regiones focalizadas o establecer una nueva focalización de regiones que resulten representativas para efectos del informe a presentar al Congreso de la República en 2015.

Con el fin de adelantar el seguimiento de forma rigurosa, la Comisión discutió y determinó una compleja metodología, a partir de la cual fue posible solicitar y comparar información de diferentes fuentes: (i) las respuestas a requerimientos de información iniciales, efectuados a diversas entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial, (ii) las observaciones e

indagaciones efectuadas en desarrollo de visitas de la Contraloría General de la República y de los tres representantes de víctimas a las entidades territoriales y mesas municipales y departamentales de víctimas (visitas previas) y; (iii) las sesiones presenciales con las entidades del SNARIV y las mesas municipales y departamentales de participación de víctimas (visitas formales).

Las indagaciones iniciales a las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial fueron construidas por el conjunto de los servidores públicos de cada uno de los tres organismos de control que conforman la Comisión y los temas sujetos de múltiples requerimientos se relacionaron de forma directa con los capítulos presentados en este informe; de esta forma y, con el fin de contar con información de contexto que permitiera conocer previamente los avances de las políticas públicas implementadas por las entidades del SNARIV, fueron indagadas 53 entidades (15 de nivel nacional y 38 de nivel territorial): los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Vivienda Ciudad y Territorio y Hacienda y Crédito Público; la Unidad Nacional de Protección, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, el Banco Agrario de Colombia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y; por otro lado, las alcaldías y gobernaciones de los municipios y departamentos focalizados.

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

Si bien todas las entidades fueron oficiadas en dos y, en algunos casos, en tres oportunidades -de acuerdo con la extensión de los temas a abordar-, dieron efectiva respuesta 38 entidades, es decir el 72% de las indagadas. La Comisión no recibió respuesta de las alcaldías de Mutatá, Chigorodó, Turbo, Mapiripán, Tenerife, Carmen de Bolívar, San Jacinto, Pivijay, El Retén, El Piñón, Aguachica, San Pablo, Puerto Wilches y San Alberto, así como de la Gobernación de Putumayo. La falta de respuesta de las citadas entidades constituye el desconocimiento de los requerimientos efectuados por la CSML.

Paralelamente a las indagaciones, fue establecida la metodología de trabajo territorial. La Comisión consideró de vital importancia proceder sobre la necesidad de encontrar respuestas concretas de las instituciones en territorio, pero fundamentalmente, valoró la preponderancia de constituir su ejercicio en un instrumento que facilitara la dinamización de las políticas públicas, entendiendo que los mandatos legales y constitucionales de los tres organismos de control también encuentran asiento en la promoción de buenas prácticas institucionales en ejercicio de sus competencias legales. Así, se determinó el deber de corroborar, inicialmente,

la información reportada por las entidades en respuesta a los requerimientos remitidos, desarrollando visitas previas en cada uno de los municipios focalizados, en las que se recogería información proveniente de entidades y de las percepciones de las víctimas que conforman las mesas de participación municipales y departamentales.

La Contraloría General de la República, a través de su equipo de trabajo para el seguimiento a la implementación de la ley, adelantaría reuniones con cada una de las alcaldías municipales y gobernaciones involucradas, con el fin de reconstruir el contexto de las victimizaciones y el accionar institucional frente a cada uno de los temas sujeto de este informe.

Paralelamente, los tres representantes elegidos por la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ante la Comisión, adelantarían visitas a los municipios focalizados, con el fin de generar espacios de diagnóstico en los que, referenciando los temas que serían objeto de seguimiento para la elaboración de este informe, los representantes de las mesas municipales y departamentales de participación, pusieran en conocimiento su percepción sobre la implementación de la ley, derivada de su experiencia como beneficiarios de las medidas contenidas en la misma, así como de su asistencia a los diferentes escenarios de construcción e implementación de políticas públicas.

Adicionalmente, la Comisión determinó la necesidad de efectuar sesiones de trabajo posteriores a las visitas previas en las que serían examinados y valorados los resultados presentados por la Contraloría General de la República y por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación y que permitirían precisar una serie de preguntas adicionales que serían parte de la base metodológica para el desarrollo de las visitas formales posteriores en territorio.

La metodología de las visitas formales se formuló para tres días de duración. Considerando la necesidad de interlocutar inicialmente con representantes de cada una de las mesas municipales y departamentales de participación, se estableció el desarrollo de un primer día que incentivara la expresión libre de diez (10) representantes por mesa, a través de una sesión privada en la que serían discutidos los temas concluidos en las visitas previas y de la cual se esperaba que surgieran mayores precisiones en las indagaciones y observaciones a las entidades del SNARIV en los días posteriores.

Se determinó que, el segundo y tercer día, la Comisión sesionaría con cinco (5) representantes por mesa y con las instituciones citadas, en cuya convocatoria se precisó la importancia de contar con funcionarios con capacidad para la toma de decisiones y de asumir compromisos que serían consignados en actas formales. La Comisión iniciaría dando explicación del ejercicio y su importancia, así como de la responsabilidad que implicaría la presencia de las instituciones y las víctimas de cara al análisis de la implementación de la ley. Posteriormente, los 5 representantes de las mesas municipales y departamentales pondrían en conocimiento sus conclusiones sobre los diversos temas analizados el primer día y se daría paso a la intervención

de las administraciones municipales y departamentales, de las cuales se requeriría el suministro de información que hiciera referencia a tales conclusiones, así como a las acciones emprendidas a partir de sus mandatos. El ejercicio de estos dos últimos días de trabajo se construyó con el objetivo de permitir una interlocución fluida de las víctimas y las instituciones del nivel nacional y territorial, en la que la Comisión actuaría como articulador y moderador, pero también aportando en las indagaciones, observaciones y claridades respectivas.

La presencia de la Comisión estaría garantizada en cada una de las visitas formales a través del procurador delegado para el apoyo a las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados y su equipo de asesores; funcionarios de la procuraduría delegada para la restitución de tierras; el contralor delegado para asuntos agropecuarios y, el defensor delegado para la orientación y asesoría a víctimas del conflicto armado interno, sus respectivos asesores y funcionarios de la defensorías delegadas para los derechos de la población desplazada y para la prevención del riesgo de violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se procuró que esta representación nacional fuera acompañada por los respectivos procuradores regionales y provinciales y defensores del pueblo regionales y sus equipos de trabajo.

Finalmente, se proyectó la realización de sesiones de la Comisión en la ciudad de Bogotá, en las que serían valorados los resultados de las visitas formales adelantadas en los cuatro departamentos y las dos regiones focalizadas.

Una vez determinada la metodología de trabajo, fue necesario proyectar el cronograma respectivo, ejercicio complejo en el que fue necesario reevaluar, en más de una oportunidad, las fechas de realización de visitas previas y formales, en razón a eventualidades como los procesos electorales para Congreso y Presidencia de la República, la Semana Santa, las sesiones de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, compromisos adquiridos previamente por alcaldías y gobernaciones, entre otros.

Las visitas previas en cada uno de los municipios focalizados fueron adelantadas en las siguientes fechas: Urabá y Magdalena 17 al 19 de febrero; Bolívar y Putumayo 27 al 29 de marzo y, Magdalena Medio y Meta del 28 al 30 de abril. Las visitas formales se realizaron en Apartadó y Aracataca entre el 17 y el 19 de marzo, Carmen de Bolívar y Mocoa 7 al 9 de abril y, Barrancabermeja y Villavicencio 5 al 7 de mayo, sesiones en las que la UARIV a través de su operador logístico, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, proporcionaron las condiciones logísticas que garantizaron el traslado y permanencia de cada uno de los representantes de las mesas municipales y departamentales; apoyo que se extendió en todo el ejercicio de la Comisión para facilitar la presencia de los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación en visitas previas, formales y sesiones de trabajo en la ciudad de Bogotá.

Tal y como se proyectó inicialmente en la metodología, las diversas exposiciones emanadas de las visitas formales en territorio, derivaron en la generación de compromisos que fueron

consignados en actas, que funcionarios del nivel nacional y territorial del SNARIV, mesas de participación municipales y departamentales y la Comisión, firmaron para su posterior seguimiento. La firma de estos compromisos requirió casi en su totalidad de la determinación de fechas específicas sobre las cuales fuera posible efectuar verificaciones de cumplimiento. Debe aclararse que el contenido de los compromisos se relacionó más con el impulso a temas que parecían obstaculizados, que al cumplimiento mismo de obligaciones legales de los funcionarios del SNARIV.

Este seguimiento posterior ha sido adelantado por los tres organismos de control, permitiendo, hasta el momento, el análisis del cumplimiento de los compromisos adquiridos para el mes de mayo. El seguimiento a compromisos de fechas posteriores será permanentemente adelantado por los tres organismos de control desde el nivel nacional, en el transcurso de los próximos meses, con el apoyo de las procuradurías provinciales y regionales y las defensorías del pueblo regionales; información que será de utilidad para la elaboración del informe al Congreso de la República a presentar en el mes de agosto de 2015.

Es importante aclarar que este diagnóstico efectuado en los 31 municipios, no es considerado por la Comisión como generalizable a toda la región o departamento y que el mismo se constituye en un ejercicio que tuvo por finalidad entender el grado de avance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el nivel territorial.

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

En ese sentido, se tomaron en cuenta seis criterios fundamentales para el análisis en cada una de las regiones: i) el contexto del departamento y la región; ii) la institucionalidad de la Ley 1448 de 2011 en el departamento y región; iii) la efectividad de la participación de las víctimas en la formulación e implementación de las políticas públicas; iv) las herramientas de planeación por parte de alcaldías y gobernaciones; v) la oferta institucional del SNARIV en el departamento y región; y vi) los compromisos propiciados por la CSML y el seguimiento a su cumplimiento.

Conclusiones generales sobre coordinación Nación-territorio y la mirada territorial de la Ley 1448 de 2011

Desde el nivel nacional, si bien el Ministerio del Interior y la UARIV han ejecutado una metodología de capacitación y de formulación de instrumentos dirigidos a los entes territoriales

para la construcción de los planes de acción territorial, de contingencia y de los planes integrales de prevención y protección -para lo cual identificaron y focalizaron en el año 2012 los municipios a asistir técnicamente-, ello no se ve reflejado en la formulación de planes idóneos; estos requieren de continuidad en la asistencia y acompañamiento técnico desde el nivel central para su debida reformulación e implementación. Se evidencia lo anterior en los precarios resultados de la política pública en el territorio: baja gestión de los comités territoriales para la justicia transicional (CTJT), la reducida constitución de subcomités técnicos a su interior; la baja o nula formulación de los planes de prevención y protección, y de planes de contingencia.

Una vez realizadas las visitas a terreno por parte de la CSML, el presente informe ha podido dar cuenta de las especificidades que se encuentran en lo local, y la manera como se comunican la institucionalidad con las víctimas del conflicto armado.

En Putumayo, por ejemplo, se pudo evidenciar la dificultad de la población víctima en separar los impactos de industrias como la de hidrocarburos –petróleo- y de economías ilegales como el cultivo de hoja de coca, con nuevas demandas surgidas con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Es claro que esta separación se diluye a medida en que se analiza con mayor detalle el entrecruzamiento entre uno y otro aspecto. Por ejemplo, la consagración legal de proteger algunos kilómetros a la redonda para efectos de garantizar labores de exploración y explotación petrolera, riñe de manera directa con la disponibilidad de tierras y territorios eventualmente idóneos para la restitución de tierras. Igualmente, políticas como la de desminado han generado –de manera indirecta- nuevas victimizaciones causadas por accidentes con minas antipersonal, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados.

En el Putumayo se observó un claro aislamiento de esta región con respecto al centro del país. Este aislamiento es causa y consecuencia de la desconexión entre la institucionalidad y la población, y de la proliferación de grupos armados al margen de la ley que, aprovechando la ausencia del Estado, reclutan menores de edad para sus filas con mucha facilidad.

Zonas como el Urabá antioqueño, el Meta, Magdalena Medio, Bolívar y Magdalena, aptas para el desarrollo de proyectos productivos rurales con potencial de sostenibilidad, son a su vez zonas con importantes extensiones de tierra apta para cultivos a gran escala, que coinciden con corredores de movilidad de drogas, contrabando y armamento. La persistencia del conflicto armado impide que la población campesina que habita estas regiones pueda retornar a sus tierras de manera sostenible. Las dinámicas de conflicto persisten y la cantidad de denuncias de amenazas e intimidaciones en contra de los líderes de restitución de tierras y defensores de derechos, fue considerable durante las visitas formales de la CSML, especialmente en el Urabá, Montes de María y Magdalena.

En Magdalena, Bolívar y Magdalena Medio, la desconexión entre la institucionalidad y la población que habita dichas zonas se refleja en niveles bajos de comunicación y de trabajo

participativo con las organizaciones. Las organizaciones de víctimas y los representantes de víctimas que hacen parte de las mesas, sienten temor al enfrentar a los alcaldes e incluso desconfían de algunos personeros municipales, quienes se pudo corroborar por parte de la CSML, a veces parecieran hacer parte del despacho del alcalde.

Los personeros municipales continúan atrapados en la poca capacidad presupuestal y administrativa, tal como se reseñó en el pasado informe institucional al Congreso (2013), presentado por los organismos de control. Los personeros son la puerta de entrada a la Ley y esa puerta se encuentra con preocupantes barreras de acceso, como se pudo evidenciar en Bolívar y Magdalena.

Llama la atención de la CSML el constante desconocimiento de los representantes de las mesas de participación del nivel municipal por parte de sus respectivos alcaldes. Este aspecto refleja que por lo general estos últimos prefieren delegar en sus secretarios de gobierno lo relacionado con la Ley 1448, sin tener la necesaria retroalimentación de sus equipos de asesores, de manera que puedan conocer oportunamente acerca del estado de cumplimiento de la Ley. El caso de Villavicencio, en el cual el alcalde indicó a la CSML que se reúne y acuerda temas de política pública con las otrora mesas de fortalecimiento de la población desplazada, evidencia que las mesas de participación constituidas en el marco de la Ley 1448, aún deben interactuar mucho más con sus mandatarios locales.

El panorama se agrava cuando se añade la poca capacidad presupuestal, técnica y administrativa con que cuentan las autoridades territoriales, de manera generalizable a todas las regiones visitadas. La falta de conocimiento del contenido de la Ley 1448 y la falta de preparación en materia de formulación de proyectos de inversión redundan en la inaplicación o subutilización de las herramientas de planeación previstas por la Ley de Víctimas –PAT, Planes de Prevención, Protección y Contingencia-; el uso inadecuado de estas herramientas se refleja en poca ejecución; la poca ejecución supone la imposibilidad de garantizar los derechos de las víctimas. Este círculo vicioso es una constante en la mayoría de los municipios visitados por la CSML.

La CSML reconoce que el Gobierno Nacional ha desplegado ingentes esfuerzos técnicos y presupuestales para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales. Sin embargo, ni las capacitaciones ni el acompañamiento han ido de la mano del liderazgo que debe tener este proceso de entendimiento y diálogo entre la Nación y los territorios. La muestra está en que la mayoría de los alcaldes visitados cumplió con el requisito legal de diseñar las herramientas de planeación en materia de víctimas –PAT, Planes de Prevención, Protección, Contingencia-, pero la ejecución de dichos planes es mínima, aspecto que demuestra su bajo compromiso y voluntad política con las víctimas.

Adicionalmente, persisten problemas serios en materia de caracterización de la población víctima del conflicto armado. Buena parte de las alcaldías y gobernaciones priorizadas por la

CSML, reportan información alusiva a población víctima de desplazamiento forzado, pero no tienen información alguna sobre las víctimas de los otros hechos victimizantes reconocidos por la Ley 1448. Sin duda, la inexistencia de una caracterización adecuada, deviene en problemas ulteriores de ejecución.

En consonancia con lo anterior, las caracterizaciones analizadas por la CSML se enmarcan en una mirada netamente municipal, que limita la comprensión de las dinámicas del conflicto y los efectos que este ha generado en términos económicos, sociales y culturales. Los límites geográficos municipales no son suficientes para entender la magnitud de la política pública para las víctimas, sobre todo si se tiene en cuenta que casi el 90% de esta población ha sufrido desplazamientos forzados, haciéndose necesario que las herramientas de planeación dialoguen entre los municipios expulsos y los municipios receptores.

Por último, en tratándose de herramientas de planeación, la CSML manifiesta que no conoció un solo PAT que mencionara la manera como se articulará con la estrategia MAARIV diseñada por el Gobierno Nacional. Es decir, el MAARIV y su herramienta PAARI, si pretenden ser el norte del PNARIV, deben conectarse con las herramientas locales de planeación, formulación e implementación de las políticas públicas para las víctimas en el nivel departamental y municipal.

En síntesis, los evidentes problemas identificados en el proceso de implementación de las medidas contenidas en la Ley 1448 en los entes territoriales priorizados por la CSML, no han sido solucionados. Es necesario que el acompañamiento del nivel central sea constante y, sobre todo, es necesario que las mismas víctimas puedan incidir realmente en el proceso de formulación y ejecución de las políticas y programas.

Sin duda, el escenario por excelencia para resolver estos problemas de articulación entre la Nación, los entes territoriales y las víctimas, son los comités territoriales de justicia transicional. La Ley 1448 dispuso que en este espacio se dialogue y confluyan diversas opiniones sobre qué planes y políticas priorizar, el presupuesto que se debe apropiar, y la manera como se realizarán convenios interadministrativos y con el sector privado. La CSML no pudo encontrar una buena práctica en ese sentido en ninguno de los municipios visitados. Las víctimas siguen siendo invisibilizadas por la institucionalidad, y al mismo tiempo carecen de herramientas para hacer valer sus propuestas.

Es de la mayor importancia que los alcaldes asistan personalmente a los comités de justicia transicional sin delegar esta presencia, tal como lo mandata la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La CSML verificará el cumplimiento de este deber legal.

Es claro que la Ley 1448 de 2011 generó altas expectativas en las víctimas individuales y colectivas, que aún no han sido satisfechas. La implementación de la Ley de Víctimas ha tenido que enfrentarse a la interacción entre las medidas que contempla y las demandas históricas

insatisfechas relacionadas con provisión de derechos sociales y económicos. Este aspecto ha sido complejo no solo para la institucionalidad local, sino para el mismo Gobierno central, tal como se corroboró en este informe en materia de generación de ingresos y generación de empleo.

A tres años de entrada en vigencia de la Ley 1448, son muchos los esfuerzos que se reconocen, pero son a la vez muchos los retos con que se encuentra el Gobierno Nacional y el Estado colombiano en su conjunto. Por ejemplo, el sector privado debe involucrarse más en el proceso transicional colombiano, no solo generando empleos, sino aportando en la generación de alianzas con las autoridades públicas, de manera que la provisión de servicios pueda llevarse a cabo de manera más eficiente.

Los compromisos propiciados por la CSML en las seis regiones visitadas son parte del espíritu constructivo con que se constituyó este mecanismo legal de monitoreo. La CSML procuró impulsar aspectos sencillos, de manera que no se convirtieran en nuevas cargas para la institucionalidad del nivel central y, sobre todo, del nivel territorial.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los compromisos fueron de fácil cumplimiento –por ejemplo, reuniones entre el alcalde y la mesa de participación de víctimas de su municipio para revisar el PAT; agendamiento de reuniones entre el alcalde con la UARIV para resolver algún tema concreto, entre otras-, quedó claro que el nivel central cumplió en gran parte y el nivel territorial no cumplió buena parte de los mismos.

Como se mencionó en la presentación de este capítulo, no todos los compromisos tuvieron una fecha fija de cumplimiento, por lo cual no es dable hablar en esos casos de “incumplimientos” por parte de alguna autoridad local o de alguna entidad del SNARIV. El análisis se enfocó más en los compromisos tangibles y con fechas de cumplimiento. Aún en estos casos, algunos incumplimientos no significaron cosa distinta a reiterar la falta de voluntad política de las autoridades locales. Sin embargo, otros incumplimientos, sí podrían generar algún tipo de responsabilidad fiscal o disciplinaria. No es esta CSML la encargada de determinar este aspecto, pues carece, como cuerpo, de estas competencias.

Así las cosas, la CSML deja en manos de la Procurador General de la Nación y de la Contraloría General de la República, los hallazgos fruto del trabajo realizado en este informe, para su información, estudio y fines pertinentes.

Conclusiones por región visitada

Urabá

La situación de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en la región de Urabá se complejiza en razón a la histórica confrontación que se ha vivido y que une a los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba.

En la región se ha identificado la permanencia de una combinación de factores de riesgo y vulnerabilidad relacionados con i) la presencia de grupos post desmovilización de las AUC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) con un alto nivel de control social y los conflictos preexistentes por la tierra, susceptibles de mediación violenta por parte de actores armados ilegales; así como la presencia continuada de despojadores vinculados a antiguas estructuras de las AUC; ii) la Relación entre grupos pos desmovilización de las AUC y beneficiarios del despojo en varios municipios; así como la presencia de población ocupante y víctima del despojo en situación de alta vulnerabilidad socio – económica; la frecuente estigmatización de la población víctima de la violencia por parte del gobierno departamental y municipal y; la utilización de la memoria del miedo para generar amenazas ‘sutiles’ a la población reclamante de tierras en el departamento; y iii) la presencia de guerrilla de las FARC; la alta situación de conflictividad anterior sobre la propiedad y el uso de la tierra que puede ser mediada por actores armados ilegales y que las víctimas temen reconocerse como tales ante la presencia actual de actores armados ilegales.

Las intimidaciones y amenazas en contra de líderes de restitución de tierras en esta región es un hecho notorio, aspecto que involucra falta de capacidad de la Fiscalía General de la Nación para dar con los responsables de estos hechos, así como un impacto insuficiente de las medidas de seguridad tramitadas desde la UNP.

En lo que respecta al proceso de restitución de tierras, la CSML ha identificado que en el eje bananero se reportaron 8.110 predios abandonados con un total de 160.166 hectáreas, de las cuales 87.741 le corresponden al municipio de Turbo, 33.671 ha al municipio de Mutatá, 22.487 ha al municipio de Apartadó, 10.753 ha al municipio de Chigorodó y 5.514 ha al municipio de Carepa. De estos predios abandonados se han presentado solicitud de 2.374; es decir, sólo del 29%, de los cuales 1.358 predios son solicitudes del municipio de Turbo, 434 predios del municipio de Mutatá, 270 predios del municipio de Apartadó, 216 predios del municipio de Chigorodó y 96 predios del municipio de Carepa, con lo cual se mantiene la tendencia en los municipios; siendo Turbo el que presenta mayor abandono y solicitud. De las 2.374 solicitudes sólo 539 están en proceso de microfocalización; es decir, sólo el 2% tiene alguna configuración a futuro de restitución y, el 98% restante, aún no ha entrado al proceso de restitución, teniendo en cuenta que sólo se ha presentado solicitud sobre el 29% de los predios que fueron abandonados.

La CSML encontró que el gasto local en los municipios visitados del Urabá Antioqueño orientado a las víctimas es insuficiente; lo que tiene relación con la ausencia o débil formulación

de Planes de Acción Territorial que omiten (i) información relativa a una adecuada caracterización de las víctimas residentes (y que llegan a asentarse temporalmente en el municipio), (ii) los objetivos propuestos y actividades a desarrollar, (iii) la oferta específica para la población víctima y (iv) el presupuesto destinado a cada una de ellas para garantizar su ejecución. Lo anterior se complejiza en la medida en que se desconoce o no se hace uso del sistema de corresponsabilidad respectivo.

Se encuentra una insuficiente caracterización de las víctimas en los municipios visitados, que no se ajusta a la realidad, en tanto que algunos han debido acudir a las bases de datos de población vulnerable, en ausencia de una idónea infraestructura de registro que les permita avanzar la identificación de las víctimas.

En los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo; el rango del porcentaje de valoración de declaraciones gestionadas en los términos legales, se encuentra entre el 71 y el 94%. En el mismo sentido se encuentra que la no notificación de los actos administrativos asciende al 93% en Apartadó (siendo el municipio con el porcentaje más bajo) y del 97% en Turbo (siendo el municipio con el porcentaje más alto).

En relación con la articulación Nación – Territorio, no se ha logrado -desde el nivel nacional- motivar a las administraciones municipales en los procesos de reparación y restitución de tierras. De esta forma, las alcaldías asumen su rol en la implementación de las políticas públicas, como una carga alta y densa, que genera esfuerzos presupuestales para los cuales no existe el adecuado aprestamiento.

No se evidencia voluntad política de los alcaldes municipales para presidir la realización de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, así como para convocarlos con la frecuencia que, las dificultades regionales en la implementación de las políticas públicas, sugieren.

En general, se encuentra que no se garantizan los suficientes espacios para la atención a las víctimas, así como para la participación de las mesas municipales. En ese mismo sentido, la atención a las víctimas se ve menguada, en razón a que los enlaces son técnicos encargados de labores operativas, sin los suficientes insumos o capacidad de incidencia en los temas de atención, asistencia o reparación a las víctimas.

Las autoridades municipales y departamental referenciaron la gestión adelantada en favor de las víctimas, casi en su totalidad, en temas relacionados con servicios de asistencia y atención; no obstante, no se encontró la misma gestión respecto de las medidas de reparación contenidas en la ley, sobre las cuales se encontró un significativo desconocimiento.

Magdalena

Según información de la Gobernación, se han identificado en el departamento 267.597 víctimas, de las cuales 128.115 son hombres y 139.482 son mujeres. Del total de víctimas se ha identificado que el 94.7% -253.502 víctimas- son víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Por otra parte, el 50% de la población víctima en el departamento se encuentra asentada en el Distrito de Santa Marta y cerca de 12.776 víctimas han retornado a sus comunidades.

La visita de la CSML en el Magdalena permitió observar la situación de la población víctima del conflicto en los procesos territoriales que se han venido implementando de forma discontinua y poco coordinada, con unas restricciones importantes de gestión, recursos técnicos y financieros, y con fuertes dificultades en materia de prevención y protección de la población. Por ejemplo, en el proceso de restitución de tierras se identifican como falencias la falta de comunicación de los enlaces municipales con la Unidad de Tierras para informar a las personas sobre el estado de sus procesos, lo que hace necesario que las víctimas en situación de desplazamiento deban trasladarse a Santa Marta para averiguar por el estado de sus procesos, debiendo someterse a la metodología de “pico y placa” (días asignados a números de cédula), lo que incrementa las dificultades de la restitución.

En cuanto a los procesos de restitución es importante destacar que en todo el departamento se han micro focalizado por el Gobierno Nacional 17.748 hectáreas de las 118.054 que han sido solicitadas en los municipios de Aracataca, Fundación, Pivijay, Chibolo, Ciénaga, Plato, Sabanas de San Ángel y Zona Bananera; de estas solicitudes en área micro focalizada, tan solo se encuentran en proceso 148 casos; de estos, según la Unidad de Restitución de Tierras, se reportan a la fecha únicamente 42 fallos de restitución (3 en Chibolo, 36 en Ciénaga; 2 en Plato y 1 en Sabanas de San Ángel).

De lo anterior se deduce que no se ha agotado más del 30% de los procesos de restitución en curso, en un departamento con tan alto índice de despojo, a lo que se añaden las denuncias de persecución a los líderes de restitución de tierras. Según Human Rights Watch, 16 de ellos denunciaron diferentes tipos de amenazas. Para la CSML debe tenerse en cuenta que en el departamento del Magdalena, a la fecha, no se haya constituido ninguna zona de consolidación por parte de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

En el departamento del Magdalena, la intimidación contra organizaciones de víctimas se ha manifestado con mayor frecuencia mediante panfletos y amenazas telefónicas directas a líderes y personas miembros de la mesa de participación de víctimas, para desincentivar la reclamación de tierras por parte de población víctima de despojo. Esta situación ha sido frecuente en los municipios de Fundación, Plato, Sabanas de San ángel, Remolino, Salamina, Sitio Nuevo y Pueblo Viejo.

Por otra parte, en los municipios visitados por la CSML, se advirtió que la capacidad local para la implementación de la Ley 1448 de 2011 está limitada por la insuficiencia de los recursos financieros y técnicos disponibles, a excepción de Fundación, en donde el Consejo Noruego para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM han prestado apoyo al municipio con la asesoría de una abogada que apoya a la población víctima.

Pese a que los municipios presentaron PAT, estos no fueron elaborados ni aprobados de acuerdo con los parámetros y requisitos que la ley y los decretos imponen. Aunado a ello, las acciones, planes y programas que algunos de estos contienen, no han sido ejecutados. Los enlaces municipales tienen dificultades con el diligenciamiento del RUSICST, pues afirman que el volumen de población víctima que deben atender sobrepasa su capacidad y no les da tiempo de tener un adecuado manejo de las bases de datos.

Adicionalmente, las autoridades a cargo de los municipios visitados manifiestan que no existen instalaciones ni infraestructura en condiciones óptimas para atender a las víctimas, a lo que se suma la falta de personal que apoye al enlace municipal respecto de las funciones relacionadas con la atención, gestión y actualización de información de la población víctima. Resulta preocupante para la institucionalidad, que exista como hecho generalizado, la presencia de grupos de “tramitadores” que cobran el 20% del dinero que le llega a las víctimas por adelantar los trámites previstos en la ley, para acceder a la indemnización administrativa y la entrega de ayudas de atención y asistencia.

Putumayo

La presencia de víctimas individuales y colectivas en el departamento de Putumayo se mezcla con la presencia de grupos armados al margen de la ley –mayoritariamente de la guerrilla de las FARC-, haciendo del Putumayo una región con nuevas victimizaciones diarias. La persistencia del conflicto no solo genera nuevas victimizaciones, sino que también afecta la materialización de algunas medidas de la ley.

El monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha mostrado una mayor vulnerabilidad en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, San Miguel y Valle del Guamuéz, siendo este último donde se han micro focalizado predios en el marco del proceso de restitución de tierras.

La presencia de minas antipersona (MAP) y munición sin explotar (MUSE) constituye la amenaza más alta para la población víctima que pretende retornar a sus predios, y para funcionarios del proceso de restitución de tierras.

En los municipios de Puerto Asís y Puerto Leguízamo se teme la llegada de grupos pos desmovilización de las AUC que incrementen la conflictividad sobre la tierra o manifiesten intención de modificar o controlar los usos del suelo. El desplazamiento forzado continúa siendo una afectación humanitaria frecuente en estos municipios, por lo cual se temen nuevos hechos de despojo de tierras de población desplazada y posibles presiones a la venta.

En San Miguel y Valle del Guamuéz se han presentado amenazas que derivan del alto control social por parte de la guerrilla de las FARC en zona rural. La prohibición de participación en programas gubernamentales y los “manuales de conducta” de esta guerrilla ponen en un alto

riesgo a la población que se reconoce como víctima de la violencia o participa en espacios decretados por la Ley 1448 o sus decretos reglamentarios. La existencia de “oficinas de cobro” en estos municipios puede significar una oferta violenta para beneficiarios del despojo o para opositores interesados en utilizar la violencia como forma de mediar los conflictos por la propiedad o el uso de la tierra.

Los cultivos de uso ilícito son también un factor que incrementa la vulnerabilidad tanto de la población reclamante como de la población colona, o de los segundos ocupantes, por la existencia de una mediación armada ilegal permanente.

La CSML encuentra en el Putumayo un reflejo de la complejidad y la interacción entre una serie de demandas, ausencias y carencias históricas, y nuevas expectativas surgidas luego de la expedición de una norma como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El Putumayo es un departamento con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Persisten los problemas de agua potable y saneamiento básico; el sistema de salud es precario, al punto de que el mismo gobernador relató a la CSML casos de personas que prefieren ir a recibir servicios médicos al Ecuador, pues son atendidas más rápidamente y en mejores condiciones. En materia de salud se identificó un problema mayor relacionado con el traslado de los pacientes a instituciones de segundo y tercer nivel. De igual manera, el departamento no tiene una sola universidad, aspecto que obliga a los habitantes del departamento a que cursen estudios superiores en el departamento de Nariño, perdiéndose así oportunidades de generación de conocimiento para el Putumayo.

La existencia de importantes riquezas y recursos naturales en el departamento no necesariamente ha redundado en bienestar para sus pobladores. La industria petrolera es un claro ejemplo de polarización en esta región. Para algunas víctimas, lo importante es ser tenidos en cuenta como mano de obra de esta industria, de manera que puedan ellas mismas beneficiarse de los recursos que ingresan al departamento. Otras víctimas, sin embargo, expresan su desacuerdo con la presencia de empresas petroleras en la región, pues aducen haber sufrido más perjuicios que beneficios.

Los temas relacionados con la industria petrolera en el Putumayo fueron permanentemente puestos en conocimiento de la CSML por parte de los representantes ante las mesas de víctimas. En principio, los asuntos relacionados con los problemas sociales y ambientales que han traído estas actividades económicas, no se relacionan de manera directa con los contenidos de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, de los relatos de las víctimas, la CSML evidenció que un problema concreto es el área territorial que debe reservarse para proteger los proyectos de exploración y explotación petrolera. Este aspecto puede entrar a reñir con la disponibilidad y la propiedad misma de territorios que pueden ser utilizados por y para las víctimas, por ejemplo, en virtud de procesos de restitución de tierras. Es decir, el caso de la industria petrolera es evidentemente un caso de “empresas y derechos humanos” que la CSML

presenta en este informe como una oportunidad para beneficiar a las víctimas, en lugar de identificarlo como una barrera para la implementación de la Ley 1448.

Los problemas aludidos, sin duda, se pueden catalogar como estructurales. Un problema estructural como la imposibilidad de provisión de los servicios básicos que todo Estado social de derecho debe brindar a sus ciudadanos, es causa y consecuencia de la desconexión entre la institucionalidad local y los habitantes de este departamento. Es decir, la CSML evidenció un diálogo escaso y precario entre las organizaciones de víctimas y los funcionarios de las alcaldías, aspecto exacerbado por los problemas de política pública estructurales a este departamento.

La desconexión entre la población y su institucionalidad en este departamento se vio reflejada en las sesiones formales de la CSML, donde se notó con claridad que ni los alcaldes ni las mismas víctimas que pertenecen a las mesas de participación conocen con suficiencia el contenido de la Ley de Víctimas.

En materia de coordinación Nación-territorio, fue constante la queja de los alcaldes de los municipios priorizados por la CSML –Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís y San Miguel-, en materia de formulación y presentación de proyectos de desarrollo local, pues manifestaron que carecen de recursos técnicos y humanos para formular un *buen* proyecto, idóneo y viable para ser aprobado por el Gobierno central. En efecto, fue reiterada la frustración de los alcaldes del Putumayo cuando indicaron que, aún con los problemas para formular buenos proyectos, si los presentaban a tiempo, ya el presupuesto del Gobierno se había destinado previamente para financiar otros proyectos de otras regiones como Antioquia –por ejemplo-.

Visto lo anterior, la CSML identificó que los municipios priorizados en el departamento del Putumayo han cumplido de manera moderada con la formulación de los instrumentos de planeación de políticas públicas para las víctimas. Si bien formalmente elaboraron los PAT, estos planes carecen de una adecuada caracterización y concreción presupuestal. Sin duda, se requiere de mayor acompañamiento por parte del nivel central, especialmente de la UARIV y el Ministerio del Interior.

Bolívar – Montes de María

La región de Montes de María está conformada por los departamentos de Sucre con los municipios de San Onofre, Ovejas, Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Tolú Viejo y Palmito. Y el departamento de Bolívar con los municipios de San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María La Baja, Córdoba, Zambrano, El Guamo y Carmen de Bolívar; la región tiene una extensión de 6.466Km cuadrados. En el contexto de la Política de Seguridad Democrática, la región de los Montes de María fue definida como una de las zonas de consolidación territorial, para lo cual se focalizaron acciones en 4 de sus 15 municipios: Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre.

Los Montes de María, en Bolívar, y el municipio de Tenerife, en el Magdalena, realizan una implementación de la ley desde la diversidad cultural, en tanto los contextos dependen de la tierra y la historia de una región agrícola que se transformó de manera abrupta, al dar paso a una región con grandes concentraciones de tierra en donde es difícil materializar los procesos de reparación integral.

El monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha señalado a la región de Montes de María como una de las de mayor número de amenazas sobre los procesos de restitución de tierras, al igual que sobre los procesos de creación y fortalecimiento de organizaciones de víctimas y organizaciones sociales, tanto en zonas rurales como urbanas. De forma paralela a los planes de consolidación territorial se ha venido fortaleciendo la presencia de grupos pos desmovilizados de las AUC, muchos de ellos con la vinculación directa de personas pertenecientes a las antiguas estructuras del Frente Héroes de los Montes de María.

Una de las principales amenazas identificadas en la región, es la probable llegada de jefes de las antiguas AUC que se encuentran próximos a cumplir condena (por penas alternativas contempladas en la Ley 975 de 2005). La población ha señalado frecuentemente que muchos de los reclamantes de tierras han desistido del proceso, debido a que temen las retaliaciones por parte de antiguos comandantes y mandos medios de las AUC que usurparon tierras.

Igualmente es frecuente el señalamiento de la población víctima y población perteneciente a organizaciones sociales, por parte de funcionarios de las alcaldías en diferentes municipios. La fuerte relación que existió en la región entre élites políticas y grupos paramilitares, hace que la población tema que los beneficiarios del despojo utilicen la presencia de grupos armados posdesmovilizados, como forma de inclinar a su favor los procesos de restitución de tierras. La fase posterior al fallo judicial de restitución es vista por las víctimas como la de mayor vulnerabilidad, especialmente en materia de seguridad y acompañamiento al retorno.

Los planes de acción territorial (PAT) de los municipios visitados fueron contruidos por las alcaldías sin contar con la participación de la población víctima a través de las mesas municipales, por lo que en la mayoría de casos –en el marco de la sesión formal celebrada en Carmen de Bolívar- se acordaron compromisos sobre jornadas de socialización con las víctimas. Resulta igualmente preocupante que de las acciones contenidas en el PAT, ninguna de estas se ha ejecutado por parte de las instituciones responsables.

En el departamento de Bolívar, se identificó que uno de los obstáculos para hacer efectivos los procesos de restitución de tierras es el retraso que presenta el Incoder en la expedición de las resoluciones de adjudicación. En el mismo sentido, se ha detectado retraso en las sesiones de los concejos municipales para aprobar la exoneración de impuesto predial a las víctimas que son propietarios o poseedores de buena fe.

Se evidencia igualmente que buena parte del cumplimiento de la política pública para las víctimas en el departamento de Bolívar, obedece al cumplimiento de fallos judiciales, más no a la iniciativa gubernamental en esta materia.

Meta

El departamento del Meta, en su extensión y complejidad, ha tenido que asumir las tensiones existentes entre los megaproyectos, la institucionalidad y las necesidades de las víctimas diversas por su carácter étnico o campesino, y la definición entre lo rural y lo urbano.

La CSML, a través de la Contraloría, obtuvo información atinente al fenómeno del desplazamiento forzado en el departamento del Meta. Al respecto y, de acuerdo con el RUV con fecha de corte diciembre de 2013, este departamento expulsó a un total de 163.086 personas. El 62% de la población se desplazó dentro del mismo departamento y el 38% restante lo hizo al resto del país. Esta dinámica demuestra que los municipios cambiaron en su estructura poblacional porque algunos se denominan *expulsores*, como es caso de Mapiripán y Puerto López, y otros se consideran *receptores*, como es el caso de Puerto Gaitán.

El Meta permite observar por sus características geográficas, políticas, económicas y sociales, las necesidades de ordenamientos territoriales más justos e incluyentes donde se pueda realizar un análisis profundo de las transformaciones en la producción de la tierra y la ejecución de megaproyectos; de los desarrollos desiguales en infraestructura básica para el acceso a condiciones de vida digna; y del reconocimiento de la existencia real de las rutas e intercambios que realizan las comunidades.

En materia de reparaciones colectivas, se evidenció que ningún sujeto colectivo perteneciente a los municipios objeto de seguimiento en el Meta se encuentra incluido en el RUV. Sin embargo, la UARIV informó del acompañamiento permanente de esta entidad en el municipio de Mapiripán en relación con la implementación del Auto 173 de la Corte Constitucional como un caso focalizado “por oferta”.

Los factores de amenaza y las condiciones de vulnerabilidad para reclamantes de tierras en el departamento coinciden en señalar la presencia de la guerrilla de las FARC y los grupos post desmovilización de las AUC –Bloque Meta y Libertadores del Vichada– como un factor de amenaza constante a la población en las áreas rurales de los municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Cabuyaro, Acacias, Camaral, El Dorado, Granada, Vistahermosa y Restrepo. Todos estos municipios –excepto Vistahermosa– cuentan con predios micro focalizados en el marco del proceso de restitución de tierras.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha encontrado que existe una relación entre el despojo de tierras y la concentración de las mismas, aspecto que se convierte en el principal factor de vulnerabilidad para los líderes de procesos en los cuales existen “beneficiarios del despojo” que

disponen de recursos para utilizar acciones violentas con el fin de disuadir a los reclamantes. Se ha identificado que los momentos más riesgosos para las víctimas son los inicios del proceso administrativo, y el retorno con posterioridad al fallo –etapa postfallo-.

La concentración de baldíos también se ha constituido como un factor de vulnerabilidad por el acaparamiento de tierras en los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán, así como el cambio brusco en los usos del suelo. El SAT ha conocido de la posibilidad de que antiguos mandos paramilitares tengan acceso a terrenos baldíos, o puedan presionar a población campesina y colona asentada en zonas de alto interés para proyectos agroindustriales o mineros.

Igualmente, preocupa la situación de vulnerabilidad socio económica de las personas que son colonos recientes y ocupantes de predios de población desplazada. La falta de atención oportuna y respuesta a esta población puede desencadenar en un incremento de los conflictos por la tierra con consecuentes afectaciones humanitarias a la vida, libertad e integridad de los reclamantes de tierra.

Los municipios donde ha sido constante la situación de riesgo para personas y comunidades víctimas de la violencia son i) Puerto Gaitán, donde se resalta la situación de las personas de la etnia Sikuani; ii) Mapiripán, por el aumento de conflictividad sobre la tierra por acaparamiento de baldíos.

La CSML ve con preocupación las amenazas a líderes de la mesa departamental de víctimas con ocasión de su participación en los espacios señalados por la Ley 1448. La ausencia de políticas de prevención y protección colectiva es el principal reclamo de las víctimas. Para estas, las medidas individuales de la UNP no son suficientes, así como preocupan los tiempos de respuesta de esta entidad a las personas amenazadas, en la aplicación de los protocolos de valoración y adopción de medidas de protección. Igualmente, para el SAT no se está aplicando la ruta de urgencia de forma efectiva, por lo cual muchas personas víctimas se han visto obligadas a desplazarse de forma inmediata ante la intensificación de las amenazas o, en algunos casos, la comisión de atentados. La UNP reportó a la CSML que desarrolló -en conjunto con el Ministerio del Interior- capacitaciones de la ruta de protección para las víctimas, con autoridades departamentales, pero no se ha avanzado en el departamento del Meta.

Por otro lado, frente a la respuesta sobre la legalización y titulación de predios, la adjudicación de baldíos sigue siendo un problema central, y los largos tiempos de respuesta del INCODER favorecen las mediaciones informales de conflictos por la tierra, al igual que las presiones o amenazas tanto a población reclamante de tierras, como a ocupantes en situación de vulnerabilidad.

La CSML encuentra que la capacidad de respuesta de la UARIV regional del Meta es muy limitada, dada la cantidad de departamentos que debe cubrir al día de hoy (7).

Los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán han desarrollado una infraestructura física adecuada para la atención de las víctimas y tienen dos personas a cargo del respectivo espacio, a diferencia de Mapiripán, municipio rezagado porque no cuenta aún con un espacio físico (se encuentra en construcción).

En relación con el fortalecimiento de la capacidad para materializar la participación de las víctimas y las mesas de participación creadas mediante Ley 1448, la CSML evidenció que al igual que en otras de las regiones priorizadas, persiste la escasa apropiación de los contenidos de la Ley y el conocimiento acerca de las medidas de reparación integral. Este desconocimiento también se relaciona con una desconexión histórica entre la institucionalidad y la población de esta región, materializada en formulación de políticas públicas a espaldas de la ciudadanía, sin su participación.

No obstante lo anterior, la CSML debe reconocer que el departamento del Meta tiene un *valor agregado* del que carecen las otras regiones priorizadas para el análisis y elaboración de este informe: una Gobernación comprometida con la problemática de las víctimas y con la suficiente voluntad política para formular políticas públicas que puedan materializarse en un mejoramiento de la dignidad y la calidad de vida de esta población.

La Gobernación del Meta ha creado dependencias específicas y especializadas en la política para las víctimas y en el relacionamiento con las mesas de participación de víctimas. Se destaca la creación de una “Gerencia de Víctimas” y una “Gerencia de Derechos humanos”.

Lo anterior no supone que la CSML haya identificado casos concretos de víctimas ya reparadas integralmente en el departamento del Meta. Al contrario, subsisten múltiples obstáculos de coordinación interinstitucional que impiden que exista una oferta ajustada e idónea a las necesidades de las víctimas. Sin embargo, el Gobernador del Meta, a diferencia de otras autoridades locales, demostró conocimiento sobre el contenido de la Ley y manifestó su interés en que la Ley 1448 se pueda materializar prontamente.

Sin duda, el hecho de que la persona misma del Gobernador del Meta haya sido víctima –en este caso víctima de secuestro por parte de las FARC–, es un potencializador de políticas públicas para las víctimas. Su dolor y su frustración por haber sufrido en persona uno de los hechos victimizantes que cubre la Ley 1448, le permite entender de mejor manera lo que necesita una víctima del conflicto.

Con todo, la CSML es consciente de que no puede llegarse al sinsentido de que la población de un municipio/departamento deba esperar a tener un gobernante que haya sido víctima, con el fin de garantizar voluntad política en la implementación de las medidas que contiene la Ley 1448. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el núcleo de la justicia transicional en Colombia y es un mandato legal para todos los alcaldes y gobernadores del país, al tratarse de

una ley que busca reparar los daños causados a millones de colombianos, por causa del conflicto armado.

Por otro lado, al igual que con las otras regiones priorizadas por la CSML, se evidencia la precariedad en la implementación del modelo MAARIV y su herramienta PAARI en los territorios. Ningún alcalde del Meta, así como ninguna mesa de participación, mencionaron esta estrategia, la cual luce aún desconectada y desarticulada con respecto a los PAT. Será labor del Gobierno Nacional trabajar para un mejor diálogo con los entes territoriales, de manera que puedan comprender esta estrategia unificada de implementación del PNARIV que se ha diseñado y presentado desde el nivel central.

Magdalena Medio

La región del Magdalena Medio tiene enormes riquezas económicas. Entre las principales actividades económicas de la región, además de la refinería de hidrocarburos, se encuentra la explotación minera de oro y gas, y en menor medida el carbón, pero también la agricultura (yuca, maíz plátano, cacao, cereales y frutas), las plantaciones de palma africana (agroindustria), la pesca, la ganadería a mediana escala y el comercio. Otro elemento importante del entorno económico de la región, tiene que ver con la navegabilidad del río Magdalena que se proyecta con la construcción de diez puertos, cuyas consecuencias en el ordenamiento territorial deben analizarse en diversas escalas.

El fenómeno del desplazamiento cambió la dinámica poblacional en las regiones, con lo cual se afectaron los preceptos de las políticas públicas en los territorios, pues es posible advertir que el 51% de las personas desplazadas deciden quedarse en la región, pero buscan zonas cercanas que les permita la posibilidad de regresar. Los municipios del departamento de Santander que hacen parte del Magdalena Medio, reciben el 80% de la población desplazada de los otros departamentos que conforman la región; del mismo Santander la recepción constituye sólo el 20%. Caso contrario son los municipios del sur del departamento de Bolívar, donde el 70% de la población recibida es del mismo departamento y sólo el 25% viene de regiones vecinas. La región del Magdalena Medio expulsó a un total de 332.102 personas, de acuerdo con los datos del RUV con fecha de corte diciembre de 2013. El 51% de esta población se desplazó en la misma región y el 49% restante lo hizo hacia el resto del país.

Entre estos municipios priorizados por la CSML, es posible observar cómo los municipios de Barrancabermeja, San Alberto, Puerto Wilches y Aguachica, reciben un promedio del 60% de población de San Pablo Bolívar, lo que es una constante permanente en los diálogos institucionales. Puerto Wilches afirma que el 80% de la población que ingresa al municipio proviene de San Pablo y lo realizan en forma de tránsito. Es decir, las víctimas llegan al municipio a dejar su declaración, tomar la ayuda humanitaria y continuar hacia Barrancabermeja.

El no tener una caracterización explícita, lleva a que las administraciones municipales reporten en el RUSICST cifras diferentes a las reportadas en el RUV. La atención de las víctimas en las alcaldías se centraliza en el enlace quien, además, tiene que atender declaraciones, orientar a la población víctima, ayudar a hacer seguimiento de sus recursos jurídicos y alimentar el PAT y el RUSICST. Esto da como resultado que los instrumentos sean solo formatos con los que cumplen las alcaldías, pero no hay prácticas de alimentar una información sólida que permita reconocer las problemáticas espacio-temporales del conflicto y de las demandas de las víctimas.

De los municipios priorizados objeto de seguimiento por parte de la CSML, Barrancabermeja es el municipio con el mayor índice de población en situación de pobreza extrema y concentra a su vez el mayor número de víctimas, hasta el momento 53 mil.

La ampliación de la actividad minera es vista por varios pobladores como un factor de amenaza, a raíz de la regulación y las presiones a las que están sometidas las personas dedicadas a esta actividad por parte del grupo posdesmovilizados de las AUC, denominados Los Urabeños. Se teme que personas o grupos beneficiarios del despojo puedan incrementar los conflictos sociales por la tierra, como forma de oposición a los procesos de reclamación y restitución de tierras.

De acuerdo con la información suministrada por la Gobernación de Santander, se desarrolló un plan estratégico para los planes de prevención y protección. El plan de contingencia se encuentra pendiente, pese a que en la caracterización de la dinámica del conflicto se encuentran definidos los factores, zonas y eventos generadores de riesgo para el departamento.

Sobre el tema de restitución de tierras también se presentan varias dificultades. Además del incumplimiento institucional exigido por los fallos, en el caso del municipio de Cimitarra, que aún es una macrozona, no se tienen procesos de restitución de tierras. En este municipio existe una gran preocupación con el proceso de la restitución por parte de los ganaderos de la región, que presuntamente obtuvieron legalmente sus tierras, pues temen que lleguen propietarios a restituirla y la indemnización que se les reconozca no sea suficiente. La Defensoría del Pueblo ha afirmado que la restitución en el municipio santandereano de Puerto Wilches, seguramente enfrentará los mismos conflictos que se presentan en Sabana de Torres, no sólo relacionados con los poseedores o terceros de buena fe, sino también debido al interés palmicultor sobre las tierras.

Sobre la adecuación Institucional, la región del Magdalena Medio cuenta con un Centro Regional ubicado en el municipio de Barrancabermeja, el cual no está completamente dotado en cuanto a cableado para el manejo de internet y sistemas de información. Así mismo, en el municipio de Aguachica ya se tiene el terreno para construir otro centro de atención. En el municipio de San Pablo, en conjunto con la UARIV, se tiene un convenio para poner en

funcionamiento la oficina de atención, pero el municipio aún no ha dotado el espacio y la UARIV no ha contratado la persona para prestar la atención en esta oficina.

Sobre los Comités de Justicia Transicional, se puede decir que se han creado y cuentan con sus respectivos subcomités. Sin embargo, no sesionan con frecuencia debido a la ausencia de los alcaldes para presidir la reunión; por tal motivo, las sesiones son aplazadas y cuando se realizan siempre se designa al Secretario de Gobierno. En promedio, en los municipios existen cinco actas de los Comités.

La UARIV expresó a la CSML su preocupación por la no aprobación de los planes de contingencia en los Comités de Justicia Transicional, pese al acompañamiento de esta y del Ministerio del Interior, con lo cual se retrasa la política pública de prevención.

Sobre el presupuesto destinado a la atención a las víctimas en la región del Magdalena Medio, hay que destacar que el 90% de los municipios visitados por la CSML son de categoría 6; es decir, que presentan mayores restricciones presupuestales y técnicas. Del conjunto de municipios visitados, el único con categoría 1 es Barrancabermeja, que es el puerto petrolero en donde se asienta toda la institucionalidad territorial; esto genera amplias brechas e inequidades en los procesos locales para dar respuesta oportuna a lo dispuesto en la ley.

En cuanto a los compromisos propiciados por la CSML durante su visita formal a Barrancabermeja, se destaca la diligente labor de las entidades del orden nacional, como la Contraloría, el Departamento de la Prosperidad Social, Fonvivienda, Incoder, Ministerio de Agricultura, SENA, Unidad de Tierras y UARIV; por su parte, la Gobernación de Santander, El ICBF y la Unidad de restitución de Tierras, asumieron compromisos a partir del mes de Junio. No obstante, preocupa la falta de respuesta o el cumplimiento parcial de los compromisos de las alcaldías (a excepción de la alcaldía de Puerto Wilches), cuyos alcaldes fueron oficiados y contactados por correo electrónico para verificar las acciones emprendidas y solicitar las actas y listados de asistencia que dieran cuenta de su cumplimiento.

Sección III. La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

En razón de los diez años transcurridos desde que la Corte Constitucional profiriera la Sentencia T-025 de 2004 y sus numerosos autos de seguimiento al cumplimiento de dicho fallo, la CSML elaboró un capítulo, liderado por la Defensoría del Pueblo Delegada para la Defensa de los Derechos de la Población Desplazada, en el cual se presentan algunas conclusiones en materia de superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) de la población víctima de desplazamiento forzado:

- En los tres últimos años se han logrado avances parciales en la atención a las personas y familias víctimas de desplazamiento forzado, pero estos no han sido suficientes para afirmar que la Ley 1448 ha permitido superar el ECI.
- Hoy en día se cuenta con una diversidad de guías, planes, modelos de atención y mayores recursos; sin embargo, de la lectura de las dinámicas de desplazamiento y las políticas de atención desplegadas se observa que los esfuerzos adelantados se han centrado en desarrollar los campos de política de la Ley 1448 de 2011, por lo que se toca tangencialmente las falencias institucionales en la atención a las víctimas de desplazamiento que son periódicamente reveladas y reiterados en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
- Por otra parte, han prevalecido discursos y práctica administrativas en el día a día de la atención a las personas, familias y comunidades víctimas de desplazamiento que no permite la armonización entre el contenido de los derechos previamente establecidos bajo las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 con los nuevos marcos de políticas que surgen bajo la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Es necesaria una valoración de la eficacia de los actuales esquemas de prevención y protección, porque persisten la expulsión y en particular, la virulencia de los desplazamientos forzados en sus variantes masiva, intraurbana e individual, particularmente en el Pacífico, así como vulneraciones asociadas, como el confinamiento.
- Los retrasos en la valoración de las declaraciones durante el primer año de implementación de la Ley 1448, los filtros que se han establecido para dar acceso a la Ayuda Humanitaria (turnos de 6 a 12 meses, que no se haya superado 10 años de desplazamiento, entre otros), así como la división de la entrega de la Ayuda Humanitaria de Transición entre la UARIV y el ICBF (que genera confusión entre una parte significativa de las personas que no identifican con claridad quién es el responsable de qué), han devenido en nuevas barreras para el acceso al derecho a la ayuda humanitaria.

- Se mantiene la desconexión y falta de continuidad entre los componentes de ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica, para quienes requieran atención en materia de ingresos, lo cual está llevando a depender del subsidio monetario de ayuda humanitaria de transición, a entronizar la cultura del asistencialismo y a que se institucionalice la tutela como mecanismo normal para desbloquear los obstáculos para el acceso.
- En materia de Estabilización y Consolidación Socioeconómica, debería mantenerse lo establecido en el artículo 60 de la Ley 1448, que fija que para el caso de las víctimas de desplazamiento aplicará la Ley 387 de 1997; sin embargo, en la práctica ha venido siendo transformado, al remitir en el lugar de retorno o reubicación a la oferta general. Dicha oferta no hace parte ya de medidas u ofertas diseñadas para garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados exclusivos de la población desplazada, sino que deviene en una medida de asistencia a la población vulnerable en general.
- Los programas de restablecimiento de derechos como el de la vivienda y la generación de ingresos, al ser considerados como medidas de reparación o restitución, no se derivan ya de programas diseñados en el marco de una política pública dirigida de manera exclusiva a la población desplazada, tal como lo ha solicitado de manera expresa la Honorable Corte Constitucional, sino que surgen de programas gubernamentales diseñados para la población en extrema pobreza, por lo que no se atienden a sus particularidades y vulnerabilidades, constituyéndose nuevamente en barreras de acceso.
- En la política para población desplazada predomina una gestión desarticulada, sin que se logre avanzar en esquemas de coordinación interinstitucional para desarrollar una respuesta integral, en la que concurren las entidades nacionales y las territoriales, generando sinergias.
- La atención a las mujeres víctimas de desplazamiento no se realiza de acuerdo con las órdenes del Auto 092. El SNARIV se ha desarrollado como una serie de servicios que se ofertan separadamente, sin tener en cuenta las vulnerabilidades y afectaciones específicas; en parte, porque las políticas de atención a la población víctima de desplazamiento siguen siendo adecuaciones de los programas diseñados para población vulnerable y, de otra parte, porque existe aún menor especificidad para la atención a las mujeres desplazadas, lo que genera que el acceso a esta oferta no cuente con los elementos mínimos señalados por la Corte.
- La aplicación del principio de subsidiariedad entre los entes territoriales y nacionales está supeditada a una serie de tiempos administrativos y a la firma de convenios interadministrativos que llevan, en la práctica, a que el apoyo técnico y financiero no se preste oportunamente. De igual forma, la complementariedad no es automática y depende de la elegibilidad en convocatorias nacionales.

- El fortalecimiento institucional a los gobiernos territoriales frente al PAT se ha centrado en capacitaciones para el uso de los diversos sistemas de información y control que la Nación ha dispuesto. La asistencia técnica ha sido limitada al diseño y actualización de los mismos dejando de lado el seguimiento y la evaluación de impactos.

Recomendaciones del Informe

Presupuesto

1. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo recomienda al Gobierno nacional, identificar los rubros presupuestales que se orientan a la política de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto, tal como se hace con el Gasto Social, de manera que haya una mayor objetividad al realizar el seguimiento por parte de las propias entidades, los órganos de control, las organizaciones de víctimas y esta Comisión.

Participación

2. Si bien la creación formal de los espacios de participación sí se dio, en cuanto a la efectividad y eficacia de esos espacios habría que plantear que aún están en proceso de construcción y consolidación, en relación con los principios de una participación informada y analítica de los intervinientes o representantes y de la valoración a las observaciones y propuestas que estos presenten, desde que las mismas sean cualificadas respecto a la implementación de la política pública. La CSML considera indispensable fortalecer la incidencia de las víctimas en los espacios creados para ello: las mesas de participación. Al respecto, se recomienda a la Defensoría del Pueblo y a las personerías municipales promover, en su calidad de secretarios técnicos, la formulación de propuestas ante la institucionalidad, en lugar de enfrascarse en discusiones sobre aspectos logísticos de las mesas.
3. A los representantes de las víctimas ante las mesas de participación y a las organizaciones defensoras de sus derechos, abstenerse de confrontar a los personeros que actúan como secretarios técnicos de las mesas y trabajar de manera armónica con ellos/as, de manera que siempre sea respetada la autonomía de las víctimas. En caso de que alguna secretaría técnica vulnere el derecho a la participación efectiva, transmitir de inmediato la situación a la Procuraduría General de la Nación.
4. La urgencia de abordar la reforma al protocolo de participación efectiva es evidente, dado que las nuevas mesas comienzan su proceso de elección e instalación a partir de los registros que ocupan los primeros 90 días del año 2015. Por lo anterior, la CSML recomienda a la UARIV y a las distintas mesas de participación avanzar con celeridad en la construcción de las propuestas de reforma al protocolo sin que esto implique abandonar la dinámica de formación e incidencia de las víctimas en las distintas instancias del SNARIV.

5. En materia de desplazamiento forzado, la CSML considera que se debe fortalecer el proceso de transición entre el antiguo sistema nacional de atención a población desplazada (Ley 387) hacia el sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas SNARIV (Ley 1448). En este proceso, debe reconocerse la labor y la experiencia de las mesas de organizaciones de población desplazada, así como los aciertos y desaciertos del sistema anterior en general.
6. La CSML considera que debe construirse una coordinación única del conjunto de organizaciones de población desplazada, como hecho victimizante representado en las mesas de participación de víctimas en el marco de la Ley 1448.
7. Se considera urgente la capacitación a líderes y lideresas que representan hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, así como a los enfoques diferenciales, que permitan su cualificación con el objetivo de consolidar la representación y acrecentar el conocimiento en lo interno de las mesas y en sus espacios externos de representación.
8. Garantizar reuniones de los comités ejecutivos de las mesas de participación de víctimas previas y posteriores a las reuniones de nivel superior, para construir posiciones e informar de los avances y conocimientos adquiridos, superando por esta vía las posiciones individuales.
9. Promover un boletín interno entre los distintos niveles de participación que socialice los avances y genere debates para la construcción de posiciones colectivas.
10. Una estrategia integral de seguridad dirigida a los responsables de las amenazas y asesinatos que en materia de prevención y protección de líderes y comunidades articule, coordine y ejecute las medidas de protección y apoyo a la prevención, para garantizar los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de las víctimas miembros de las mesas de participación efectiva en los tres niveles.
11. Formulación de proyectos que incluyan a las ODV en el fortalecimiento a las mesas municipales y el cumplimiento de las políticas públicas de reparación y restitución en los territorios.

Evolución de la Institucionalidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas

12. En materia de capacitación se evidencia un fortalecimiento de los procesos al interior de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas; no

obstante, se recomienda continuar trabajando en esta línea e incluir programas de sensibilización y desarrollo de competencias y habilidades para el personal que atiende a la población víctima principalmente en los ámbitos de rutas de asistencia, atención y reparación integral, riesgo psicosocial, enfoque diferencial y manejo de estrategias de acompañamiento a la población víctima, tanto en capacitación interna como externa.

Enfoque diferencial de género

13. En materia de enfoque diferencial de género, si bien este debe tenerse en cuenta como un componente transversal en el diseño, formulación, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas para las víctimas, la CSML recomienda al Gobierno Nacional en su conjunto y, al subcomité técnico de enfoque diferencial y al grupo de mujer y género de la UARIV en particular, elaborar lineamientos diferenciales y flexibles, dependiendo de las realidades que viven las mujeres de distintas regiones del país.

Víctimas colombianas residentes en el exterior

14. En materia de atención a víctimas residentes en el exterior, al Ministerio de Relaciones Exteriores junto con la UARIV, crear una estrategia de comunicación e información que se implemente en todos los consulados de Colombia en el Exterior que permita difundir la Ley 1448 de 2011 al mayor número de colombianos residentes en el exterior. Esta estrategia debe contemplar el uso de herramientas y medios de comunicación con mensajes claros sobre rutas, mecanismos y derechos de las víctimas teniendo en cuenta los enfoques diferenciales.
15. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, implementar la toma de declaraciones en línea en todos los consulados de Colombia en el exterior y abstenerse de realizar toda práctica diferente para la solicitud de ingreso al RUV.
16. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, implementar una estrategia de toma de declaraciones masivas en los consulados con mayor demanda en el exterior, para lo cual puede apoyarse en representaciones diplomáticas que se encuentren cercanas al consulado, con el fin de atender al mayor número de víctimas posibles.
17. A la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, contribuir con la asesoría de las víctimas que deseen interponer los recursos de ley frente a las decisiones de no inclusión en el RUV proferidas por la UARIV. Para ello deberán habilitar correos electrónicos y líneas de contacto a las que puedan acudir los colombianos residentes en el exterior.
18. Al Gobierno Nacional en su conjunto, reglamentar todo lo concerniente a medidas de asistencia y reparación de las víctimas en el exterior. Dicha reglamentación debe

hacerse teniendo en cuenta las necesidades especiales de esta población y en su definición deberá tomar en cuenta las opiniones y aportes de las mismas víctimas.

19. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, iniciar acercamientos con los gobiernos extranjeros para dar a conocer los alcances de la Ley 1448 y sus decretos Ley y reglamentarios y su compatibilidad con las normas de protección internacional -asilo y refugio-.
20. Al Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras, implementar el aplicativo de toma en línea en materia de restitución en todos los consulados de Colombia en el exterior.
21. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, llevar un registro de todas las declaraciones tomadas en los consulados de Colombia en el exterior, registro que debe contener la información mínima de los solicitantes a la luz del decreto 4800 de 2011.
22. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer su personal destinado a los consulados en el exterior con profesionales calificados para la atención de víctimas a la Luz de la Ley 1448 de 2011.
23. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, remitir a la Procuraduría General de la Nación el listado de los cónsules que no están implementando la ley 1448 de 2011.

Salud

24. Es responsabilidad del Ministerio de Salud garantizar la sostenibilidad del Programa, específicamente en la continuidad de la Atención Psicosocial a las víctimas. En este sentido la contratación de profesionales encargados del PAPSIVI no debe interrumpirse, como infortunadamente ha sucedido en algunos casos.

Educación

25. Es fundamental que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación, se integre de una manera más efectiva con los territorios.
26. Es indispensable la cohesión entre el departamento y el municipio, para diseñar una política efectiva de educación que recoja todas las necesidades de las regiones de acuerdo con las especificidades y diferencias de cada una de ellas.

27. Es imperativo que las secretarías de educación de los entes territoriales, diseñen estrategias que involucren a sus municipios, de modo que los presupuestos destinados para la atención de las víctimas se ajusten a las necesidades de cada uno de ellos.
28. Es necesario que se tenga en cuenta cuáles son los municipios receptores de víctimas, para brindarles un tratamiento especial, y así contribuir a que la educación se vuelva más incluyente y el servicio verdaderamente se ofrezca con calidad.
29. Es prioritario hacer una mejor redistribución de los recursos y tener una mayor consideración con los municipios intervenidos por la Ley 550 de 1999, que impide a los municipios disponer de los recursos que se asignan por el SGP. Dicha norma supedita la ejecución a la voluntad política de los departamentos, que son los encargados de administrar esos dineros. De esta manera se reducen las posibilidades a los gobiernos locales para formular estrategias que coadyuven a brindar una educación con calidad.

Estabilización socio económica: generación de ingresos y generación de empleo

30. Se requiere un marco legal y de planeación más completo y actualizado, que defina claramente el rol y responsabilidades de cada una de las entidades que tienen competencia con la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socio económica de la población víctima del conflicto armado.
31. Es necesario actualizar el Conpes 3616 de 2009 o, alternativamente, diseñar un instrumento orientador de la política con el que se superen todas las deficiencias referidas en este informe.
32. Es indispensable que las instituciones líderes de los sectores de la Inclusión social – DPS- y agropecuario –MADR-, convoquen y orienten a las entidades responsables de diseñar y ejecutar la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica para que, a partir del fundamento conceptual, asignen roles y responsabilidades de manera que se logre i) una única caracterización socio laboral de la población víctima del conflicto armado; ii) la caracterización del perfil productivo del territorio; iii) ajuste y coordinación de la oferta programática; iv) definición de criterios para un seguimiento sistemático e instancias de evaluación y re direccionamiento.
33. El Grupo de Empleo Rural y Urbano, liderado por el Ministerio de Trabajo, que funciona en el subcomité de Restitución, puede ser un espacio propicio para la articulación, por lo cual se recomienda fortalecer su alcance y su impacto interinstitucional.

34. Es necesario fijar parámetros para aunar esfuerzos que permitan una mayor eficiencia y eficacia de los recursos invertidos. En este propósito es conveniente la participación activa del DNP, para apoyar la formulación y seguimiento de los programas y proyectos.
35. Es necesario que la Mesa de Generación de Ingresos opere como un mecanismo de retroalimentación de la política en el contexto del SNARIV, con base en un trabajo más continuo y constante. En ese ámbito debe socializarse e implementarse rápidamente la ruta de generación de ingresos y las acciones de articulación de allí derivadas para atender a la población. Todas las instituciones participantes deben tener iniciativa y comprometerse para lograr los propósitos.
36. Las instituciones de carácter nacional deben trabajar coordinadas y articuladas con las entidades territoriales, ya que son estas quienes conocen y permanecen en el territorio y por tanto, esta es una de las principales vías para lograr que los proyectos respondan realmente a las necesidades de la población y que tengan continuidad una vez concluye el apoyo brindado desde el orden nacional.
37. El Ministerio de Agricultura como cabeza del sector agropecuario, debe trabajar por buscar solución a los problemas de carácter estructural del sector agropecuario (precios, comercialización, cambio climático, infraestructura, comercialización, desarrollo tecnológico, entre otros), que no permiten que los programas logren resultados exitosos, a pesar de la gran inversión y esfuerzo. Es de la mayor importancia garantizar el precio de los productos y la compra y venta de los mismos, especialmente a favor de la población víctima.
38. Es necesario que las metas e indicadores de los programas de generación de ingresos puedan medir el impacto de los programas sobre las condiciones de la población, ya que las metas e indicadores actuales solo establecen el número de personas atendidas, sin que se pueda evaluar si realmente los programas están contribuyendo a mejorar la situación socio económica de la población.
39. La ruta de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado debe ser flexible, de forma tal que sea posible que la población que no requiere asistencia y atención, pueda pasar inmediatamente a los componentes de reparación, sin que sea necesario pasar previamente por los otros componentes de la ruta. Esto permite un uso más eficiente de los recursos y aumentar la celeridad para la implementación de la ruta.
40. El convenio de intercambio y verificación de la condición de la población víctima del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas, es urgente y necesario para garantizar la veracidad de la información y evitar la suplantación. Además se requiere generar mecanismos de registro e intercambio de información que permitan consultar el

acceso de los beneficiarios a los programas para evitar la concentración de los recursos en algunas personas mientras otras permanecen sin atender.

41. Si se entiende que el MAARIV y su herramienta PAARI serán la estrategia unificada que utilizará el Gobierno Nacional en adelante para caracterizar y direccionar a las víctimas a la oferta estatal, la CSML considera necesaria la rigurosidad que deben tener las entidades integrantes del SNARIV, en especial la UARIV, al promover a una persona u hogar víctima, de la fase de generación de ingresos a la fase de generación de empleo. Lo anterior puede facilitar el paso de medidas con carácter asistencial a medidas realmente reparadoras, sostenibles y transformadoras.
42. Las estrategias de seguimiento deben incluir mecanismos de supervisión y alertas tempranas que permitan detectar y superar oportunamente dificultades en formulación, ejecución y acompañamiento.
43. En la medida en que buena parte de los hallazgos de este informe coinciden con la problemática del sector rural campesino en general, así como con los acuerdos parciales a los que se ha llegado en la Mesa de Negociaciones de La Habana –capítulo sobre Desarrollo Rural-, es imprescindible armonizar el plan de acción que se diseñe para cada uno de estos escenarios.

Restitución de tierras

Etapas administrativas

44. Se ha mejorado la coordinación para la microfocalización entre la UAEGRT y la Fuerza Pública. Esto se evidencia en la realización de por lo menos una sesión del COLR por zona microfocalizada a nivel nacional. Sin embargo, se hace necesario instar a la UAEGRT a procurar restituir comunidades y no solo casos aislados que hacen más onerosa y lenta la respuesta integral del Estado. Por otro lado, se hace necesario que la UAEGRT en el marco del COLR evalúe todas las variables que pueden atentar contra el proceso en la medida en que la restitución actúa como una puerta de entrada al goce efectivo de derechos sobre el territorio que culmina con medidas complementarias de la reparación integral como la de retorno.
45. Se evidenció que en algunas zonas la presencia de cultivos ilícitos tiene una correlación con las zonas microfocalizadas especialmente en Catatumbo, Putumayo, Sur del Meta, Cauca, Sur de Córdoba y Bajo Cauca. La presencia de estos cultivos tiene tras de sí a estructuras armadas ilegales que se financian del narcotráfico y están dispuestas a controlar territorios a través de la violencia. En este sentido, es necesario que más allá

de reforzar la coordinación entre la UAEGRT y la Fuerza Pública, se evalúe el efecto que podría tener abrir zonas sin condiciones de seguridad.

46. Para que la política de restitución de tierras se materialice en el territorio requiere del avance de la política de desminado humanitario. Para ello, se insta al gobierno para que diseñe una arquitectura institucional que permita avanzar en las tareas de desminado humanitario. Si bien existe una institucionalidad a nivel estratégico y directivo hace falta avanzar en la puesta en marcha de una estructura de corte operativo que agilice los procesos. Así mismo, se llama la atención para mejorar la información sobre la contaminación real que existe en los territorios a restituir. El Estado ha hecho un esfuerzo grande para poner en marcha la acción integral contra minas pero el desminado humanitario requiere de un diseño especial que busque optimizar los procesos operativos en apoyo de la política integral a víctimas. En concordancia con lo anterior, es necesario revisar los procesos y los requerimientos de las diferentes etapas del desminado humanitario. Es fundamental optimizar los recursos y fortalezas de las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario en los Estudios No Técnicos y el conocimiento del Batallón de Desminado de las Fuerzas Militares en el despeje y liberación de tierras. Esto sin duda requiere repensar el proceso de cara a las demandas de la restitución de tierras y el goce efectivo de derechos sobre el territorio.
47. Es necesario que el Gobierno Nacional mejore la coordinación entre la política de restitución de tierras y el componente de seguridad. No solo se deben coordinar acciones en la etapa administrativa sino también en la etapa judicial ante los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras y en el postfallo ante la UARIV y las autoridades territoriales. Las condiciones de seguridad son dinámicas y es necesario monitorear el proceso. El COLR se creó como instancia de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso sin embargo, solo se utiliza para la fase administrativa. En ese sentido, si bien es un proceso mixto, esto no significa que sea un proceso distinto y por ello, se hace necesario mejorar la coordinación interinstitucional a nivel nacional en las etapas judicial y postfallo.

Etapas Judiciales

48. Se evidencia la necesidad de mejorar los tiempos en los trámites de titulación de tierras e identificación predial por parte de IGAC, INCODER y SNR. Se evidencia que buena parte de las demoras en el cumplimiento de órdenes al interior del proceso de restitución reposa en la falta de articulación y celeridad en estos trámites.
49. Los tiempos utilizados por las entidades para hacer los trámites propios de su competencia, derivados de una sentencia judicial, son los previstos en las normas que los reglamentan; sin embargo, en lo que respecta a los términos para cumplir con los

trámites derivados de las órdenes del artículo 91 de la ley 1448 de 2011 no hay reglamentación ni norma precisa o especial que los detalle. Por tal motivo, las entidades involucradas en el proceso de restitución de tierras, deben internamente expedirlos actos administrativos tendientes a agilizar los trámites para atender con prontitud y eficiencia lo dispuesto por los jueces y magistrados de restitución de tierras, entendiendo las condiciones especiales de este proceso.

50. Es necesario llamar la atención a los jueces y magistrados de restitución de tierras sobre la emisión de “sentencias complementarias” en las que se cambia el sentido del fallo de restitución por compensación sin que el acervo probatorio recoja nuevas pruebas que sustenten el cambio de criterio. Al respecto se hace un llamado al Consejo Superior de la Judicatura para que evalúe el precedente que puede generar este tipo de decisiones.
51. Se requiere que las órdenes complementarias en los fallos de restitución vayan dirigidas a entidades precisas y con términos perentorios para el cumplimiento de las mismas. Con esto, los órganos de control pueden realizar el seguimiento y acciones propias de su competencia frente al incumplimiento de las órdenes proferidas, como también el seguimiento que deben hacer de sus fallos los operadores judiciales.
52. Se hace un llamado a que los jueces vinculen en los fallos a las instancias creadas por la Ley para la coordinación de la ejecución en el nivel territorial, específicamente, a los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Subcomités y Mesas de Restitución de Tierras con el objeto de mejorar el seguimiento a través del reporte periódico sobre los avances en el cumplimiento de las ordenes y así permitir que incluyan el presupuesto, los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para cumplir las órdenes emanadas de los fallos de restitución.
53. Se sugiere que en el marco de una eventual modificación de la Ley 1448 de 2011, en lo que respecta al proceso de restitución de tierras, se tenga en cuenta la figura de la conciliación como requisito de procedibilidad cuando se trate de procesos con opositor.
54. Se advierte la necesidad que Jueces y Magistrados ordenen a la Fiscalía General de la Nación, la apertura de investigaciones penales tendientes a esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios, así como la omisión o comisión de acciones relacionada con la propiedad o titularidad de la tierra.
55. Se considera importante hacer un llamado a la judicatura sobre la relevancia de contar con un órgano de cierre en la jurisdicción de restitución de tierras. Así mismo, es importante que los Magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia que conocen del recurso de revisión y que en su momento podrían convertirse en el órgano de cierre del proceso de restitución de tierras, sean vinculados a los escenarios académicos de discusión organizados por la institucionalidad y por la misma Rama

Judicial, a través del Consejo Superior de la Judicatura para que conozcan la dinámica de este proceso.

Etapas Postfallo

56. La restitución debe entenderse como un instrumento que impulsa el acceso a otros derechos en el marco de la reparación integral. En ese sentido, el cumplimiento a las medidas de postfallo relacionadas con la entrega material del predio restituido, la puesta en marcha de proyectos productivos, el alivio de pasivos en relación con el predio y el retorno a las tierras, permiten vislumbrar la capacidad de la acción de restitución como puerta de entrada al goce efectivo de otros derechos.
57. Es necesario mejorar la realización de espacios de coordinación en materia de restitución de tierras en los territorios. Se requiere mayor dinamismo en el marco de los Comités de Justicia Transicional que permitan articular la oferta institucional de cara al cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces de restitución y ajustar los presupuestos y actividades a la etapa postfallo y no exclusivamente a la etapa administrativa.
58. Con el objeto de hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces de restitución la Ley mantiene la competencia del Juez después de proferido el fallo. En ese sentido, se insta al Consejo Superior de la Judicatura a estandarizar el seguimiento a los fallos realizados de manera propositiva y esporádica por algunos despachos judiciales.
59. Desde la Presidencia se prevé que la UAEGRT adoptará un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución. En ese marco el GMF del Subcomité de restitución ha hecho un diagnóstico de los principales cuellos de botella en el cumplimiento de órdenes. Si bien se han presentado este tipo de recomendaciones a la Rama Judicial, es importante que dichos diagnósticos sean socializados de manera periódica por parte de la UAEGRT como secretaría técnica del subcomité. Así mismo, es fundamental que la UAEGRT y el Consejo Superior de la Judicatura establezcan un mecanismo de evaluación conjunta de estos aspectos identificados para hacer un trabajo coordinado que redunde en acciones de mejora para el proceso de restitución.
60. Se hace un llamado al Consejo Superior de la Judicatura y al Sector Defensa para crear un mecanismo de coordinación de seguridad en etapa judicial que permitirá advertir potenciales situaciones que puedan afectar la etapa postfallo del proceso de restitución. Las condiciones de seguridad sobre el territorio deben incluir las condiciones socioeconómicas para el disfrute de los territorios de cara a los procesos de reparación

integral y si bien deben tomar las consideraciones de la Fuerza Pública, deben ampliarse al concepto de seguridad integral.

61. En la entrega material de los predios se requiere realizar una planeación previa a la diligencia que permita advertir de situaciones que pueden afectarla como la existencia de personas sobre el predio en situación de vulnerabilidad o semovientes que requieran la articulación con una entidad especializada. Así mismo, se hace necesario hacer una llamado a la Rama Judicial para que los Jueces promiscuos municipales, comisionados para realizar la entrega, tengan el conocimiento y los recursos necesarios para realizar dichas diligencias. El esfuerzo del proceso administrativo y judicial no puede descuidarse en las diligencias de entrega material.
62. El proceso de restitución de tierras es una acción de naturaleza jurídica propia e independiente del retorno. Sin embargo, el esfuerzo del Estado en la política de restitución debe concebirse como un estímulo al goce efectivo de derechos sobre la tierra a través del retorno. Es necesario atraer a la población restituida a los territorios que abandonaron a través de la ampliación de una oferta de servicios que garanticen la estabilización. Esto se puede lograr a través de la coordinación y coincidencia territorial de ambas políticas y la priorización de territorios donde se aborden varios casos aprovechando las economías de escala que tiene la intervención acumulada y coordinada sobre áreas determinadas.
63. Se hace necesaria la coordinación institucional para mejorar el cumplimiento de las órdenes complementarias relativas al alivio de pasivos y proyectos productivos pero también se advierte la necesidad que el juez ordene a los competentes y que las entidades tenga hojas de ruta especiales para atender las órdenes de manera oportuna, ágil y efectiva en la medida en que no se pueden tener ni procedimientos ni tiempos ordinarios para atender la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Restitución de Vivienda

64. Se hace necesario y perentorio que el gobierno y el legislativo corrijan los vacíos e inconsistencias normativas, como las soluciones a los problemas del pasado respecto a subsidios no realizados o utilizados, la división de núcleos familiares que han cambiado a lo largo de los años y la priorización de personas con subsidios asignados para evitar la postulación desde el inicio, utilizando los documentos ya entregados por las víctimas en procesos anteriores, permitiendo la actualización.
65. La política pública de vivienda para población víctima requiere incrementar aún más la coordinación nación – territorio para el éxito de los proyectos en los que participen los territorios, así como la coordinación nación – nación, con el fin de lograr mayor impacto y cobertura y el reconocimiento de las particularidades de la población víctima, sobre todo en los procesos de restitución, retornos y reubicaciones. Las debilidades de

coordinación entre las entidades nacionales y las territoriales fue una de las principales causas de la siniestralidad e incumplimientos de los proyectos de vivienda tanto urbanos como rurales. Las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, dejando a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión.

66. Este tipo de situaciones deben ser resultas y las medidas de solución deben ser desde el alto gobierno, pues se requieren normas y medidas de fondo que resuelvan los cuellos de botella de la política.
67. Falta mucho desarrollo respecto a la geografía social de los proyectos, entendida esta como el proceso de asentamiento de población diversa, apropiación del territorio y el entorno, construcción de tejido social y proyectos de vida, esto a través de fuertes procesos de acompañamiento psicosocial. Asimismo, se requiere que aumente la consistencia entre políticas sectoriales, en cuanto al suministro de dotacionales y de servicios, programas sociales, de bienestar y de formación.
68. Se requiere que el gobierno desarrolle de manera más integral los proyectos de vivienda para la población víctima, en el sentido de no sólo brindar una solución habitacional, sino el valor público de poder recuperar proyectos de vida rotos por la violencia. Los proyectos requieren un mayor acompañamiento a los beneficiarios para que el asentamiento sea exitoso, se entienda la nueva condición y sea más sencillo comenzar un tejido social entre la diversidad de culturas, cosmogonías, problemáticas e identidades regionales que confluyen en estos proyectos.

Medidas de satisfacción

69. En materia de exención de la prestación del servicio militar obligatorio, al Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares, la UARIV, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, definir el costo de la elaboración de libretas militares y las multas de no inscripción y remisos, y aclarar a los organismos de control el monto que corresponde a esta medida. En consecuencia, abstenerse de seguir cobrando a las víctimas los costos de las libretas y multas.
70. Al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares, en caso de dudas en materia de interpretación normativa, dar aplicación preferente a la Ley 1448 de 2011, en lugar de la Ley 48 de 1993 cuando se trata de víctimas del conflicto armado.
71. Al Ministerio de Defensa y Fuerzas Militares, abstenerse de reclutar jóvenes víctimas del conflicto armado y, en los casos de desincorporación, proceder sin dilación dentro de los términos de ley, en aplicación del *Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio*

Militar, Desincorporación y Entrega de Libretas Militares, elaborado por el Gobierno Nacional.

72. La CSML recomienda a la secretaría técnica del subcomité técnico de medidas de satisfacción remitir a los organismos de control el informe de seguimiento al *Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar, Desincorporación y Entrega de Libretas Militares*, documento previsto en el plan operativo anual del subcomité.
73. Al Gobierno Nacional en su conjunto y a la UARIV y el Centro Nacional de Memoria Histórica en particular, llevar un reporte público y unificado sobre los actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón público que se hayan llevado a cabo con ocasión de la implementación de la Ley 1448 de 2011, dado que para la elaboración de este informe la CSML evidenció que no existe una base de datos unificada al respecto.

Garantías de no repetición

74. En cuanto a garantías de no repetición, la CSML insta a la Fiscalía General de la Nación y, especialmente, a la Unidad de Análisis de Contexto, a priorizar la investigación contra los autores de amenazas, intimidaciones y asesinatos a las víctimas, líderes de restitución de tierras y defensores de derechos de las víctimas, así como contra quienes se benefician de estos delitos. La falta de identificación de los autores de estas acciones, revictimiza a quienes aún sufren los efectos del conflicto armado.
75. A los representantes de las víctimas ante las mesas de participación que hacen presencia en los distintos espacios interinstitucionales del SNARIV, remitir ante los organismos de control todo caso de posible investigación fiscal o disciplinaria por acción u omisión en el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley 1448 de 2011.
76. Al Gobierno Nacional en su conjunto y a la delegación que tiene a su cargo el proceso de negociaciones con la guerrilla de las FARC, propender por llegar a un acuerdo que satisfaga en la mayor medida posible las voces de las víctimas, procurando el máximo balance entre verdad, justicia y reparación integral. Lo anterior constituye una auténtica garantía de no repetición.

Prevención y Protección

77. Se recomienda revisar los lineamientos de cada uno de los espacios de articulación institucional, buscando la garantía de armonización, complementariedad y particularidad de cada uno, y evitar, como en el caso de la Comisión Intersectorial de Alertas

Tempranas, la duplicidad de funciones con la Defensoría del Pueblo en materia de valoración de escenarios de riesgo.

78. Avanzar en la elaboración del censo y la articulación de los observatorios de DDHH y DIH, así como en la elaboración de los mapas de riesgo y de los diferentes planes previstos en la Ley, ajustando sus contenidos a los mandatos normativos, los contextos institucionales y los principios orientadores de la justicia transicional.
79. Se recomienda a las instancias encargadas de promover la prevención de accidentes por contaminación con minas antipersona, artefactos explosivos improvisados y remanentes de guerra, avanzar en la aplicación de los estándares internacionales en la materia con mayor celeridad e incorporar nuevos territorios en la realización de acciones de desminado con enfoque humanitario, así como revisar los estándares nacionales de seguridad dándoles mayor flexibilidad, que favorezcan la realización de estudios No Técnicos y desminado humanitario civil.
80. Mejorar la coordinación institucional y la articulación Nación-territorio, en la formulación de planes de prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, así como en la aplicación de las rutas de prevención y protección, garantizando que se incorporen las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. Es imperativo trascender los ejercicios de diagnóstico en diferentes niveles territoriales, con la realización de acciones efectivas que favorezcan el fortalecimiento de los espacios educativos y familiares como entornos protectores de los derechos de la niñez.
81. Socializar entre comunidades y funcionarios públicos los alcances y procedimientos para la aplicación de la Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas – RUPTA, garantizando el acceso al registro de predios abandonados a causa de la violencia y a las medidas de protección jurídica para los mismos. En este mismo sentido, se orienta al Incoder y a la Superintendencia de Notariado y Registro que se socialicen los criterios técnicos que determinan las notas devolutivas y el levantamiento de las medidas de protección.
82. Es necesario evaluar los procedimientos, los protocolos y el funcionamiento de la instancias para la valoración y adopción de medidas de protección, para que en conjunto con el Ministerio del Interior se defina el fortalecimiento institucional y presupuestal que garantice la objetividad, la pertinencia y la celeridad en la adopción de las medidas que permitan garantizar los derechos a la vida, a la integridad y la seguridad personal, de quienes participan en los procesos de reparación integral y la de los líderes sociales que los representan.

Mirada regional + Coordinación Nación-territorio

83. Para la CSML es de la mayor relevancia la adopción e implementación del sistema de corresponsabilidad que ha venido preparando el Gobierno Nacional desde el año 2013. La demora en su aprobación mediante decreto presidencial permite inferir que ha sido trabajado conjuntamente con las víctimas y los entes territoriales. Se recomienda expedir dicho decreto a la mayor brevedad y socializarlo de inmediato en los comités de justicia transicional y las mesas de participación de víctimas.
84. Con el fin de superar las dificultades y carencias de tipo técnico, administrativo y presupuestal para la participación de la institucionalidad encargada en los territorios y los representantes de las víctimas, se recomienda elaborar un protocolo que oriente y permita el acompañamiento y posterior implementación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT), integral de prevención y protección y de contingencia, respectivamente.
85. Adicional al protocolo sugerido, la CSML recomienda canalizar con mayor eficiencia los lineamientos de política pública que se aprueben en el marco de los diez subcomités técnicos del nivel central, aprovechando la figura de los comités territoriales de justicia transicional, a nivel gobiernos territoriales, y de las comisiones del Ministerio Público para la justicia transicional, a nivel Ministerio Público. Así mismo, aprovechando la figura de la mesa nacional de participación de víctimas, instancia responsable de socializar los avances originados desde el nivel central.
86. Del mismo modo, se recomienda canalizar con mayor eficiencia las buenas prácticas, propuestas y alianzas generadas en el nivel territorial, de manera que el nivel central pueda conocer estos avances y tenerlos en cuenta a la hora de diseñar posteriores lineamientos de política pública –o modificar los ya existentes-. Este ejercicio puede ser igualmente replicado desde los espacios de los comités territoriales de justicia transicional, las comisiones del Ministerio Público para la justicia transicional y las mesas municipales y departamentales de participación de víctimas.
87. Al Ministerio del Interior y a la UARIV, asegurar un acompañamiento continuado –con la correspondiente asistencia técnica- al proceso de (re)formulación, implementación y seguimiento de los planes de prevención y protección, Planes de Acción Territorial – PAT y planes de contingencia, dado que se evidenció por la CSML que este solo se realizó para el momento del diseño y los entes territoriales carecen de suficiente capacidad para llevar a cabo esta labor por sí mismos.
88. Al Ministerio del Interior, el DNP y la UARIV asegurar que las entidades a las cuales se les aplicó el índice de capacidad territorial, realicen las adecuaciones técnicas, administrativas y presupuestales necesarias para la debida ejecución de los componentes del PNARIV, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la CSML en este mismo informe en relación con la visión territorial de la Ley 1448,

atendiendo las particularidades sociales, económicas, naturales y culturales de cada región.

89. Al DNP y la UARIV, diseñar conjuntamente una estrategia de capacitación y fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales en materia de formulación de proyectos de inversión que beneficien a la población víctima, de manera que puedan competir en igualdad de condiciones con las entidades territoriales que generalmente se llevan la aprobación y financiación para dichos proyectos. Lo anterior teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la CSML en este mismo informe en relación con la visión territorial de la Ley 1448, atendiendo las particularidades sociales, económicas, naturales y culturales de cada región.
90. A la UARIV, en el marco de la implementación de la denominada “estrategia territorial del SNARIV”, por medio de la cual los diez subcomités técnicos sesionarán en los territorios y acompañarán en la implementación de los lineamientos que se hayan elaborado a la fecha, trabajar en la importancia de dejar capacidad instalada en dichas regiones, de manera que esta presencia del nivel central se traduzca efectivamente en el mejoramiento de los PAT y en un mejor funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional.
91. La implementación de la Ley 1448 de 2011 requiere del examen de las condiciones estructurales particulares de los municipios. Su aplicación no puede hacerse al margen de la comprensión del tipo de ordenamiento territorial que se ha consolidado, y es indispensable dimensionar el daño y la transformación en sus relaciones sociales, económicas, productivas, y culturales que han vivido sus territorios, en el marco del conflicto.
92. En relación con lo anterior, el Gobierno debe implementar herramientas técnicas – cartografías- que permitan a las víctimas, organizaciones sociales y entes territoriales, evidenciar la transformación a causa del conflicto social y armado que ha vivido el municipio y las nuevas realidades humanas y biofísicas, factores que ayudarán a la comprensión de nuevas realidades y desafíos del municipio colombiano y sus relaciones fronterizas.
93. En los municipios visitados se evidencia que la dificultad de implementación del PAT no está en los instrumentos diseñados sino en el lugar y el estatus que tienen la víctimas en el contexto político y social de los municipios; las víctimas no tienen aún un espacio con incidencia efectiva en los municipios que las permita diferenciar del grupo genérico de *población vulnerable*. Se recomienda en esa medida propender por actualizar las caracterizaciones municipales y departamentales, de manera que se evite *naturalizar* y *normalizar* la condición de víctima, mezclándola con la población vulnerable.

94. Es urgente que el Gobierno Nacional trabaje de forma mancomunada con los gobiernos territoriales en la tarea de diferenciar con claridad la identidad de las víctimas frente al resto de población vulnerable. Más allá de formular planes y programas exclusivos para las víctimas, la recomendación de la CSML se dirige a poder disponer de información detallada sobre el perfil, necesidades y realidades de la población víctima.
95. La caracterización de las víctimas debe comprender una mirada regional e integral, de manera que se adecue de mejor manera a las realidades territoriales diferentes de cada zona del país, trabajando de manera armónica entre los planes de desarrollo locales y sus correspondientes PAT, y leyes como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - Ley 1454 de 2011-.
96. La UARIV debe socializar con urgencia el modelo MAARIV y su herramienta PAARI ante los alcaldes y gobernadores, así como ante las mesas de participación de víctimas del nivel departamental y municipal. La brecha entre la manera como la UARIV concibe el proceso de reparación integral y la manera como los entes territoriales formulan e implementan sus PAT –sin siquiera mencionar los PAARI-, son una barrera de acceso a los derechos de las víctimas.
97. En adición a lo anterior, la CSML ha evidenciado que el conflicto armado sobrepasó los propios límites político-administrativos municipales, generando la responsabilidad del Gobierno Nacional de entender las dinámicas propias de cada región. El modelo estándar de aplicación de la Ley 1448 del 2011 a través del MAARIV y su herramienta PAARI, no debe ser implementado de manera homogénea en todo el país; se recomienda la posibilidad de pensar en “MAARIV y PAARI regionales”, flexibles al perfil socio económico y cultural diferencial en Colombia, de manera que puedan implementarse medidas de reparación integral idóneas que realmente fortalezcan el tejido social, por ejemplo, facilitando condiciones de asociación entre municipios colindantes.
98. La UARIV aún no goza de una jerarquía al interior de la estructura del Estado que le permita tener efectiva participación e incidencia en la coordinación con las diversas entidades encargadas de la operación de la política pública, realidad que se evidencia con mayor impacto al descender a las regiones. Se recomienda en ese sentido dotar de mayores herramientas a esta entidad –por ejemplo, fortalecer la figura de la certificación a cargo de la UARIV-, o crear un órgano rector que lidere realmente ante los entes territoriales.
99. La CSML hace un llamado a los alcaldes municipales para que convoquen y asistan personalmente a los CTJT, sin delegar en ningún otro funcionario, tal como lo exige la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Lo anterior seguirá siendo monitoreado por los organismos de control.

100. Se recomienda que el SENA adecue su oferta al perfil socio laboral de la población a la cual se le dirigen sus programas, de manera que no se siga percibiendo por parte de las víctimas que los programas de formación y capacitación son definidos desde Bogotá.
101. A los alcaldes municipales, trabajar conjuntamente con la mesa de participación de víctimas de su respectivo municipio las asignaciones presupuestales y los planes y programas prioritarios en materia de atención, asistencia y reparación integral en el marco del PAT municipal.
102. A lo alcaldes municipales, financiar debidamente las instalaciones en las que deben operar las mesas de participación de víctimas de sus municipios.
103. A los alcaldes municipales, responder de manera oportuna y de fondo a las solicitudes de información realizadas por las víctimas.
104. A los alcaldes municipales, contratar enlaces de victimas que conozcan el contenido de la Ley 1448 y que garanticen un trato digno y respetuoso a las víctimas y representantes ante las mesas de participación.
105. A los alcaldes municipales y a los gobernadores, convocar e informar oportunamente a los representantes de las víctimas ante los comités territoriales de justicia transicional de su jurisdicción, sobre las sesiones a realizarse, así como las agendas a tratar. Del mismo modo, se insta a que tengan en cuenta las propuestas de las víctimas planteadas en el marco de dichos comités; en caso de que no sean tenidas en cuenta, motivar las razones por las cuales fueron rechazadas sus propuestas.
106. A los gobernadores, trabajar conjuntamente con los alcaldes de su jurisdicción en la definición y concreción de servicios de agua potable, de manera que los predios seleccionados para vivienda, sean aptos para la habitabilidad de las víctimas.
107. La CSML hace un llamado al Gobierno Nacional en cuanto a la necesidad de mantener –en la mayor medida posible- la planta de funcionarios que trabaja actualmente en el SNARIV, pues cambios radicales -fruto de un nuevo cuatrienio de Gobierno- podrían ser más perjudiciales para avanzar y potencializar el camino recorrido en los tres primeros años de vigencia de la Ley 1448.
108. Se insta a las entidades a procurar un uso más eficiente y eficaz de los recursos de la política para aumentar su cobertura y atender regiones y poblaciones que aún no han sido priorizadas.

109. Es necesario que exista más determinación y liderazgo del Gobierno Nacional estableciendo esta ley como una prioridad. De lo contrario, los mandatarios del nivel territorial continuarán considerando la política pública para las víctimas como un *anexo* de su plan de desarrollo local.

La dinámica para la superación del ECI y el goce efectivo de derechos de la población desplazada

La CSML considera que el SNARIV debe asumir plenamente las políticas, planes y programas que busquen superar el estado de cosas inconstitucional (ECI), de manera que pueda identificarse en todas las fases de la política pública para las víctimas del conflicto armado – formulación, implementación, ejecución, seguimiento- lo correspondiente a la población víctima de desplazamiento forzado. El SNARIV debe mejorar la situación de esta población, al igual que la del resto de las víctimas del conflicto, sin contradecir los lineamientos y órdenes emitidas por la Corte Constitucional, con ocasión de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

Por tanto, la CSML presenta algunas recomendaciones relacionadas con el propósito de avanzar en una efectiva superación del ECI en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, y de la ventana de oportunidad que se abre con la adopción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) del período 2014 a 2018, se recomienda:

110. Que las entidades del SNARIV superen los enfoques de gestión por actividades y evolucionen a la gestión por resultados. Para ello, sería útil establecer reformas en los campos analizados para que explícitamente aborden la resolución de las falencias reiteradas en los Autos de seguimiento como el 092 de 2008, 383 de 2010, 219 de 2011, 099 de 2013, entre otros y se empiecen a generar reportes que den cuenta del impacto de la gestión en términos de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos que la Corte Constitucional ha establecido.
111. Que el Comité Ejecutivo del SNARIV revise y ajuste las rutas y mecanismos de coordinación interinstitucional que contribuyan de manera eficaz a la articulación de los programas de atención humanitaria y de los procesos de estabilización y consolidación socio económica. De esta manera se empezará a reducir la actual tendencia a que sean los subsidios monetarios la principal oferta de los gobiernos y que las personas no permanezcan en la “trampa del asistencialismo” y puedan superar su vulnerabilidad en materia de generación de ingresos, vivienda y demás derechos.
112. Que los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, INCODER, Banco Agrario, Departamento de la Prosperidad Social – DPS-, UARIV, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, en el marco de su oferta institucional, diseñen procedimientos que tengan en cuenta las particularidades de la

población desplazada, en garantía de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos, y en cumplimiento de su rol en el logro de la estabilización social y económica, tal como se concibe en la Ley 387 de 1997.

113. Que la Unidad de Víctimas, en su calidad de Coordinadora del Sistema y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impulsen, de forma urgente y prioritaria, una revisión y ajuste normativo de aquellos requisitos que afectan el acceso a los derechos de la población desplazada. De igual forma, que materialicen cambios procedimentales y subsanen los vacíos de la política de vivienda urbana, de manera que esta vaya más allá de la oferta actual de subsidio en especie, en particular, para quienes cuentan con cartas de asignación sin aplicar, quienes requieren un subsidio efectivo al estar calificados, o quienes no han logrado postularse. Igualmente, que incluyan el ajuste de la política de vivienda en virtud de las variaciones en la composición de los núcleos familiares para lograr un acceso efectivo al derecho.
114. Que la UARIV, como coordinadora del SNARIV, Ministerio del Interior, Salud, Educación, DPS, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Alta Consejería Presidencial para la Mujer y los gobiernos territoriales; avancen en que las disposiciones que protegen los derechos de las mujeres y grupos étnicos sean aplicadas de manera generalizada y efectiva en los planes y programas y se impulse en los niveles nacional y territorial que los programas de atención para las mujeres en riesgo y víctima de desplazamiento, superen la fase de diseño y proyectos piloto y se implementen.
115. Que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Interior, DNP, el CONPES, UARIV, Comité Ejecutivo del SNARIV, Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP- y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP; fijen y desarrollen, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, una estrategia y reformas para el fortalecimiento fiscal e institucional de los gobiernos territoriales, así como de las entidades del orden nacional, para la atención a las personas y comunidades en riesgo y víctima de desplazamiento forzado.
116. Al Gobierno Nacional en su conjunto, que realice un diagnóstico para identificar las necesidades de la población que ha retornado y reubicado en zona rural sin acompañamiento estatal, a fin de adoptar las medidas presupuestales e institucionales para lograr una respuesta efectiva en materia de Goce Efectivo de Derechos.
117. Que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Banco Agrario, DPS, UARIV, ANSPE, SENA y los gobiernos territoriales; diseñen y ejecuten una ruta clara para el acceso a proyectos productivos rurales por parte de población retornada y reubicada en zonas rurales, que incorpore las acciones para materializar los enfoques diferenciales señalados por la Corte Constitucional.

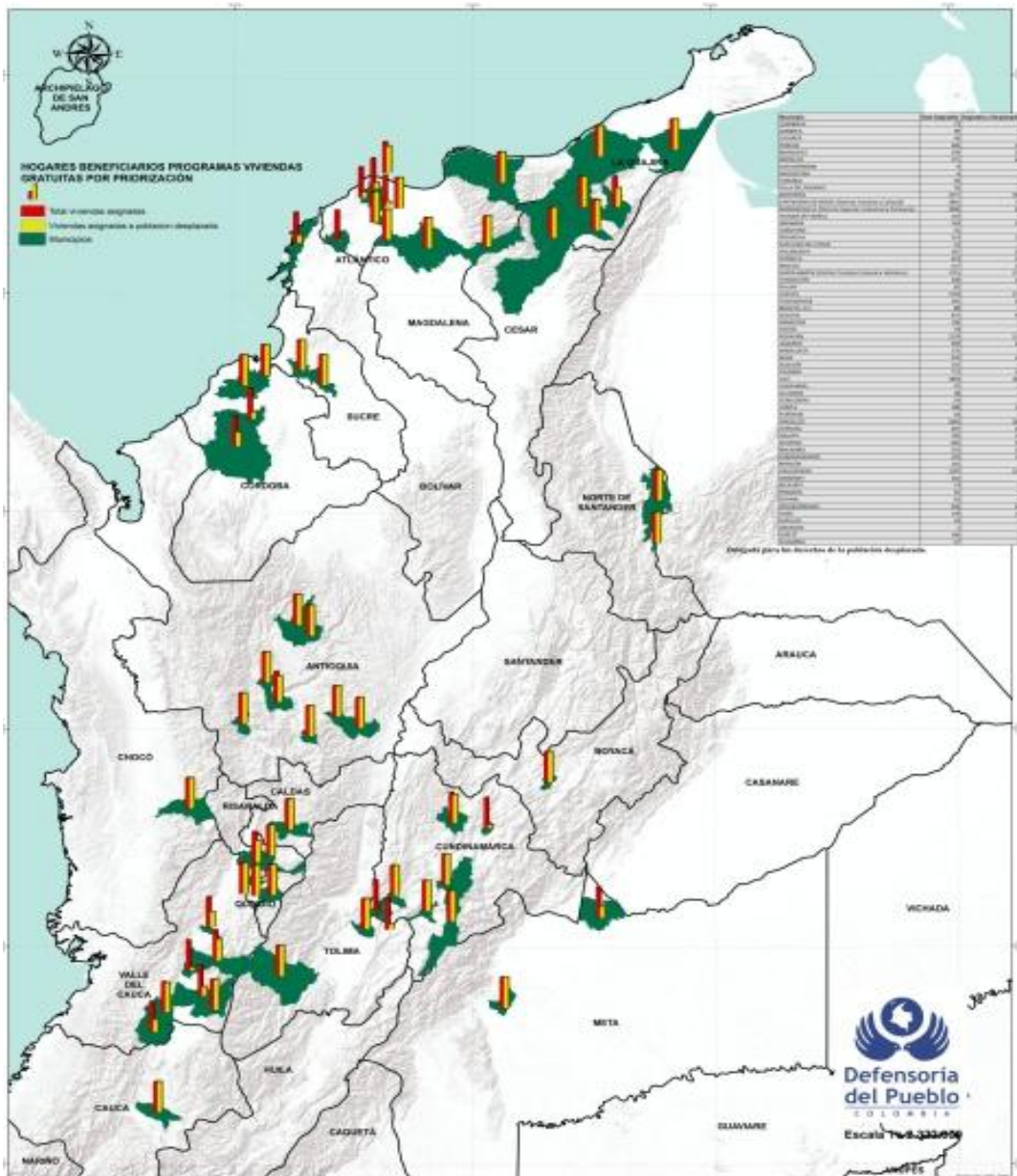
118. Que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Banco Agrario, DPS, UARIV, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, Unidad de Restitución de Tierras –URT- y los gobiernos territoriales; adelanten un diagnóstico detallado de las solicitudes de reubicaciones de población desplazada en predios rurales, en el cual se establezca con claridad la demanda de tierras rurales para estos procesos y las inversiones a ejecutar para garantizar los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad.
119. Por último, se recomienda, se incorpore en las políticas de atención a víctimas lo establecido en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de que los derechos de la población en riesgo y víctima de desplazamiento no están definidos exclusivamente por esta Ley y, por ende, la gestión de las entidades de gobierno deben incorporar en las políticas los avances de la Ley 387 de 1997, la Ley 1190 de 2008 y la jurisprudencia de los tribunales colombianos, en particular, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento.

GLOSARIO

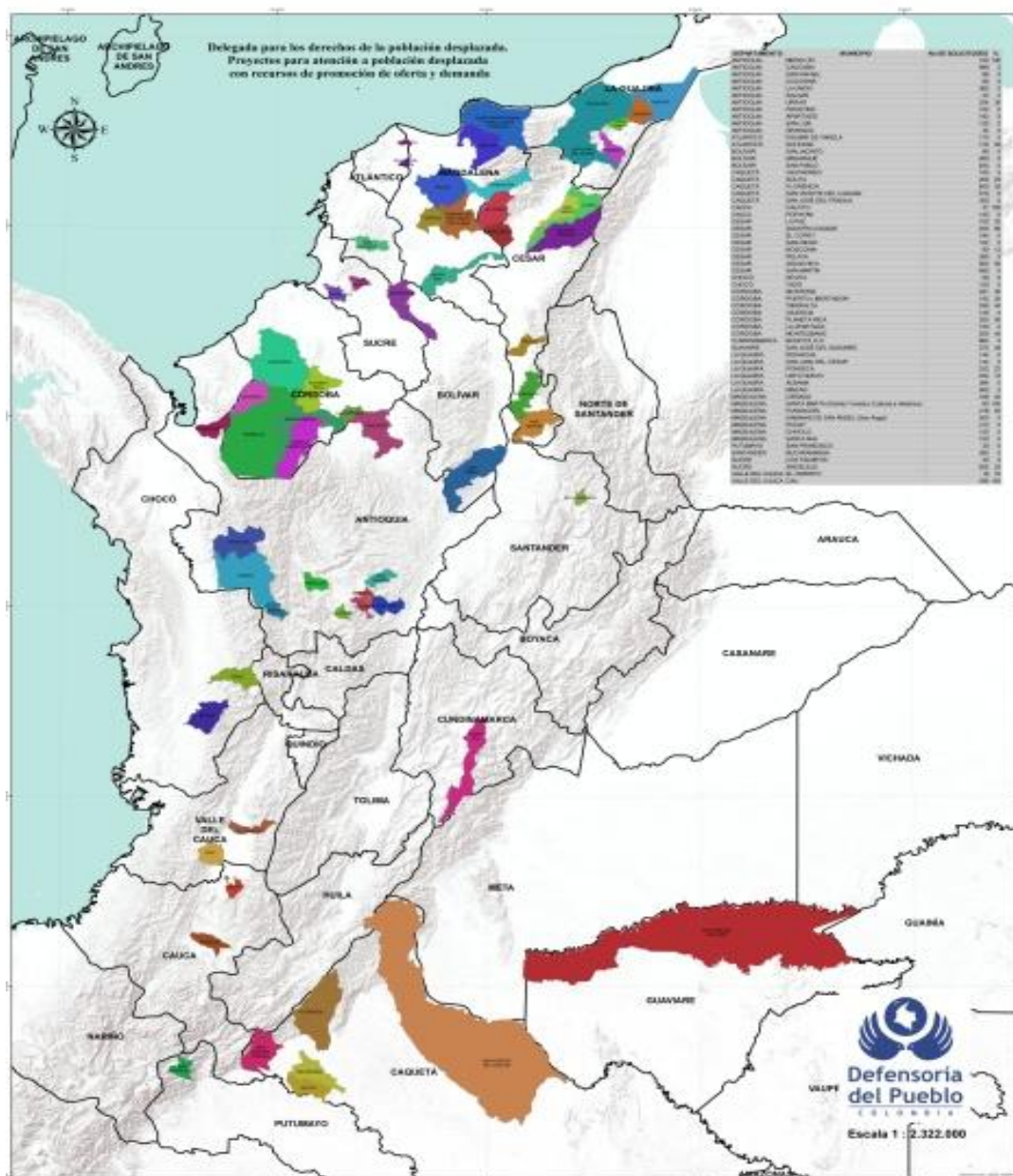
AHE	:	Ayuda Humanitaria de Emergencia
AHÍ	:	Ayuda Humanitaria Inmediata
AHT	:	Ayuda Humanitaria de Transición
AICMA	:	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ASCUN	:	Asociación Colombiana de Universidades
BACRIM	:	Bandas Criminales
BDUA	:	Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de Salud
BDUA	:	Base de Datos Única de Afiliados al sistema de salud
CGR	:	Contraloría General de la República
CNMH	:	Centro Nacional de Memoria Histórica
CRAIV	:	Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
CSML	:	Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas
CTJT	:	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DPS	:	Departamento de la Prosperidad Social
FARC	:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENALPER	:	Federación Nacional de Personeros
FUPAD	:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUT	:	Formulario Único Territorial
ICBF	:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIDH	:	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INCODER	:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LGTBI	:	Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales
ODV	:	Organizaciones Defensoras de Víctimas
ODV	:	Organizaciones Defensoras de derechos de las Víctimas
OV	:	Organizaciones de Víctimas
PAICMA	:	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
PAPSIVI	:	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

PAT	:	Planes de Acción Territorial
PIRC	:	Plan Integral de Reparación Colectiva
PNARIV	:	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
RNI	:	Red Nacional de Información
Rrom	:	Comunidad gitana
RUPTA	:	Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas –NNA
RUSICST	:	Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	:	Registro Único de Víctimas
SNAIPD	:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	:	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRTD	:	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNODC	:	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito
UNP	:	Unidad Nacional de Protección
ELN	:	Ejército de Liberación Nacional
CONFIS	:	Consejo Superior de Política Fiscal
MAARIV	:	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAARI	:	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
TIC	:	Tecnologías de la Información y la Comunicación
FUD	:	Formato Único de Declaración
CONPES	:	Consejo Nacional de Política Económica y Social

Anexo: III- 1



Anexo: III - 3



Anexo 3.3-1 Evolución de las plantas de personal y costos de las mismas a través de la vigencia de la ley 1448 de 2011.						
ENTIDADES SNARIV	TOTAL	COSTO DE PLANTA 2012	TOTAL	COSTO DE PLANTA 2013	TOTAL	COSTO DE PLANTA
	30/12/2012		30/12/2013		30/06/2014	
	33 ENTIDADES		37 ENTIDADES		37 ENTIDADES	
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	2	74	1	215	1	70
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	4	47	5	143	5	79
BANCÓLDEX			7		7	
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	52	1.632	70	6.262	67	3.192
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	324	20.979	325	21.986	325	12.395
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	27	829	46	3.464	26	990
DEFENSORIA DEL PUEBLO	230	9.026	129	6.619	382	6.019
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	6	135	8	275	6	54
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	347	11.851	571	34.558	594	18.063
FINAGRO	9	770	4	26	N/R	N/R
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	470	13.393	1548	152.845	1548	51.345
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	229	5.899	224	12.716	251	8.409
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	154	1.682	221	11.989	240	4.041
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	104	4.365	4	66	4	45
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES		-	62	2.821	62	1.301
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	4	87	5	166	7	148
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1	63	8	457	8	161
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	0	-	79	3.349	78	2.287
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	13	698	5	197	6	107
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	19	138	30	154	27	131
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	12	377	15	855	15	441
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	17	648	6	285	15	343
MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES		-		-	4	183
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	1	79	3	159	3	163
MINISTERIO DEL INTERIOR	11	395	13	1.018	13	704
MINISTERIO DEL TRABAJO	4	52	40	309	40	173
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	18	625	690	5.261	990	7.546
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	122	8.833	179	13.506	182	7.959
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	2	96	16	216	16	158
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	5	-	53	4.124	44	1.990
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL		-	57	349	58	292
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	197	15.255	207	17.478	193	8.186
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1	7	2	10	2	5
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	33	1.284	46	1.858	46	1.456
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	374	9.929	453	24.468	456	12.616
UAE PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	683	14.287	812	49.404	810	17.074
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL		-	11	8	12	4
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	14	667	11	658	12	302
TOTAL	3489	124.201	5966	378.272	6.555	168.432
N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de planta de personal en el periodo especificado.						

Anexo 3.3-2 Contratación de Prestación de Servicios a Nivel Central y Territorial en las Vigencias 2012, 2013 y 2014

ENTIDAD	CONTRATACION VIGENCIA 2012				CONTRATACION VIGENCIA 2013				CONTRATACION VIGENCIA 2014			
	CENTRAL		TERRITORIAL		CENTRAL		TERRITORIAL		CENTRAL		TERRITORIAL	
Millones de Pesos Corrientes	N° CONTRATOS	VALOR	N° CONTRATOS	VALOR	N° CONTRATOS	VALOR	N° CONTRATOS	VALOR	N° CONTRATOS	VALOR	N° CONTRATOS	VALOR
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE					1	46			1	43	-	
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	42	123			4	91			3	90	-	
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	136	1.653	56	497	288	8.188	112	2.744	214	9.700	92	3.678
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA					44	1.336			46	2.111	-	
DEFENSORIA DEL PUEBLO	8	41	402	2.831	3	103	188	3.532	19	1.007	416	5.164
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	24	324			-		-				0	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	54	2.633			34	2.044	-		15	1.489	-	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	192	524			15	880	-		15	730	-	
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	6	50			23	999	2	63	16	428	2	38
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	89	781	453	11.817	30	1.413	483	13.245	22	1.229	311	4.312
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	31	1.132			105	2.604	-		33	3.305	154	3.476
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	18	79			304	8.418	2025	14.799	291	7.376	749	9.102
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENCES					8	128	13	169	8	292	14	519
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	12	53			1	23						
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	18	128			2	157	-		3		-	
MINISTERIO DE CULTURA	27	95			4	83	-		3	151	-	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL					1	17	-		1	37	-	
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	17	52			2	52	-		1	26	-	
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	114	405			7	347	-		6	271	-	
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	506	1.685	121	363	26	1.630	-		20	1.142	-	
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	6	27					-				-	
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	12	51			8	165	-		5	129	-	
MINISTERIO DEL INTERIOR	160	1.803	41	200	130	2.486	25	305	54	1.373	26	397
MINISTERIO DEL TRABAJO	18	61			8	206	-		6	330	-	
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION					5	133	3	71			-	
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	57	233	2414	23.623	10	399	-		10	442	174	5.745
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	99	1.874	78	1.371	63	1.782	204	4.232	5	106	47	797
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	123	3.624	144	1.426	250	7.831	654	13.545	122	4.281	495	17.169
UAE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	1407	12.576	787	6.204	681	19.132	745	15.013	622	27.565	557	21.579
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	16	48			18	184	-		13	180	-	
TOTAL GENERAL	3192	30.055	4496	48.332	2.075	60.877	4.454	67.718	1554	63.833	3.037	71.976

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

Tabla 3.3-3: Capacitación Recibida Entidades UARIV -DPS - Procuraduría General de la Nación

CAPACITACIÓN RECIBIDA	VIGENCIA 2012			VIGENCIA 2013			PRIMER SEMESTRE 2014		
	CANTIDAD DE EVENTOS	NÚMERO PROMEDIO DE ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	CANTIDAD DE EVENTOS	NÚMERO PROMEDIO DE ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	CANTIDAD DE EVENTOS	NÚMERO PROMEDIO DE ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	2	361	4	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
BANCÓDEX	0	0	0	2	28	2	2	31	2
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	9	19	38	7	23	14	6	26	5
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - CSJ -	35	575	21	11	74	35	1	N/R	N/R
DEFENSORIA DEL PUEBLO	12	59	46	3	74	80	19	53	40
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP-	7	2	28	4	12	4	3	25	5
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	8	91	20	17	20	15	7	15	33
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	66	128	31	N/R	N/R	N/R	1	7	1
FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO	N/R	N/R	N/R	1	10	1	N/R	N/R	N/R
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	86	1608	14	6	156	28	7	40	11
INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO Y ESTUDIOS EN EL EXTERIOR - ICETEX -	1	150	4	2	34	2	1	62	2
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	9	743	4	1	250	16	1	15	1
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI -IGAC-	1	3	110	4	50	37	3	382	18
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	15	171	59	1	64	16	1	20	40
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	4	7	25	1	2	13	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2	20	5	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	N/R	N/R	N/R	1	62	4	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	2	21	8	1	1	3	1	23	5
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	0	0	0	1	8	192	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	5	119	59	2	8	9	3	28	10
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11	12	8	6	12	8	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1	41	8	2	19	6	1	76	2
MINISTERIO DEL INTERIOR	3	22	6	5	16	8	N/R	N/R	N/R
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	62	370	23	2	697	28	3	515	24
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	16	9	26	24	17	12	1	N/R	N/R
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	2	50	13	4	25	7	N/R	N/R	N/R
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	2	8	45	N/R	N/R	N/R	4	N/R	3
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	N/R	N/R	N/R	1	57	20	1	58	32
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	4	99	5	1	170	6	2	3	12
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	19	181	13	2	200	140	1	10	24
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	30	88	6	25	66	18	18	101	1
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	2	2	44	2	63	45	N/R	N/R	N/R
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	162	857	12	6	64	13	N/R	N/R	N/R
TOTAL	578	201 *	24 *	145	79*	27*	87	78*	14*

N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de capacitación en el periodo especificado.

* Estos Valores Corresponden a Promedios del total de participantes por temática.

Fuente: Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2014.

UARIV	Anexo 3.3 - 4 NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL 31/12/2012		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2012		TOTAL 31/12/2012		NIVEL CENTRAL 31/12/2013		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2013		TOTAL 31/12/2013		NIVEL CENTRAL 30/06/2014		NIVEL TERRITORIAL 30/06/2014		TOTAL 30/06/2014	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	11	390	-	-	11	390	6	922	-	-	6	922	9	455	-	-	9	455
ASISTENCIAL	32	309	1	12	33	321	48	1.607	2	61	50	1.668	36	364	2	22	38	386
DIRECTIVO	19	1.126	15	622	34	1.749	7	1.196	18	2.515	25	3.712	21	1.400	20	1.012	41	2.412
EJECUTIVO	-	-	-	-	-	-	11	1.826	-	-	11	1.826	-	-	-	-	-	-
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	153	5.388	56	1.711	209	7.100	158	15.108	69	5.305	227	20.413	154	5.034	72	1.887	226	6.922
TÉCNICO	141	1.653	211	2.530	352	4.183	27	975	3	110	30	1.084	46	602	4	54	50	656
PROFESIONAL	42	508	2	37	44	545	153	6.725	310	13.055	463	19.779	139	1.937	307	4.307	446	6.244
TOTAL	398	9.375	285	4.913	683	14.287	410	28.358	402	21.045	812	49.404	405	9.793	405	7.281	810	17.074

Fuente: Encuesta Institucional CGR

ICBF	Anexo 3.3 - 5 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENSTAR FAMILIAR ICBF																	
	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
ASISTENCIAL	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
DIRECTIVO	1	24	0	-	1	24	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
EJECUTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	0	-	162	4.654	162	4.654	3	240	147	9.788	150	10.027	3	126	207	7.420	210	7.546
TÉCNICO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL	0	-	66	1.222	66	1.222	-	-	74	2.689	74	2.689	0	-	41	862	41	862
TOTAL	1	23,514,224	228	5875,318	229	5898,83209	3	239,851704	221	12476,4139	224	12716,266	3	126,21455	248	8282,3761	251	8408,5906

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 6 INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI IGAC																		
IGAC	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL 31/12/2012		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2012		TOTAL 31/12/2012		NIVEL CENTRAL 31/12/2013		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2013		TOTAL 31/12/2013		NIVEL CENTRAL 30/06/2014		NIVEL TERRITORIAL 30/06/2014		TOTAL 30/06/2014	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTO	No DE FUNCIONARIOS	COSTO	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	2	156	0	-	2	156	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
ASISTENCIAL	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
DIRECTIVO	10	994	19	948	29	1.942	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
EJECUTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL																		
ESPECIALIZADO	8	423	19	618	27	1.041	1	26	0	-	1	26	2	33	0	-	2	33
TÉCNICO	0	-	0	-	0	-	1	7	0	-	1	7	2	12	0	-	2	12
PROFESIONAL	3	96	43	1.130	46	1.227	2	33	0	-	2	33	0	-	0	-	0	-
TOTAL	23	1669	81	2695,890	104	4364,6	4	65,786	0	0	4	65,786	4	44,647	0	0	4	44,6473

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 7 INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER																		
INCODER	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTO S	No DE FUNCIONARIOS	COSTO S	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
ASISTENCIAL	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
DIRECTIVO	4	44	62	677	66	721	3	329	31	3.470	34	3.799	5	317	31	1.029	36	1.346
EJECUTIVO	0	-		-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL																		
ESPECIALIZADO	6	66	82	896	88	961	14	487	111	5.584	125	6.071	5	153	134	1.912	139	2.065
TÉCNICO	0	-	0	-	0	-	2	38	46	1.653	48	1.691	2	34	56	499	58	533
PROFESIONAL	0	-	0	-	0	-	10	250	4	178	14	427	3	43	4	54	7	97
TOTAL	10	109,22	144	1572,738	154	1682	29	1104,1	192	10884,8	221	11988,8	15	546,49	225	3494,28	240	4040,78

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 8 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA																		
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL 31/12/2012		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2012		TOTAL 31/12/2012		NIVEL CENTRAL 31/12/2013		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2013		TOTAL 31/12/2013		NIVEL CENTRAL 30/06/2014		NIVEL TERRITORIAL 30/06/2014		TOTAL 30/06/2014	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
	0	-	0	-	0	-	0	-	50	3.399	50	3.399	0	-	50	1.815	50	1.815
ASESOR	0	-	100	4.209	100	4.209	0	-	217	8.648	217	8.648	0	-	217	5.253	217	5.253
ASISTENCIAL	0	-	15	4.411	15	4.411	0	-	15	5.084	15	5.084	0	-	15	2.385	15	2.385
DIRECTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	-	-	0	-	0	-	0	-	0	-
EJECUTIVO	0	-	124	9.112	124	9.112	0	-	39	4.494	39	4.494	0	-	39	2.751	39	2.751
PROFESIONAL	0	-	85	3.249	85	3.249	0	-	-	-	0	-	0	-	-	-	0	-
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	0	-	0	-	0	-	0	-	4	360	4	360	0	-	4	191	4	191
TÉCNICO	0	0	324	20979,5	324	20979,5	0	0	325	21985,6	325	21985,6	0	0	325	12395	325	12394,9
PROFESIONAL																		
TOTAL																		

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 9 SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO																		
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
	1	64	3	167	4	231	5	228	0	-	5	228	5	199	0	-	5	199
ASESOR	2	9	0	-	2	9	3	68	0	-	3	68	3	42	0	-	3	42
ASISTENCIAL	1	153	0	-	1	153	1	161	0	-	1	161	1	107	0	-	1	107
DIRECTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-	-	0	-	0	-
EJECUTIVO	13	715	2	88	15	803	22	1.036	0	-	22	1.036	22	849	0	-	22	849
PROFESIONAL	6	38	0	-	6	38	10	197	0	-	10	197	10	147	0	-	10	147
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	4	25	1	24	5	49	5	169	0	-	5	169	5	110	0	-	5	110
TÉCNICO	27	1005,4	6	278,559	33	1283,95	46	1858,5	0	0	46	1858,48	46	1455,8	0	0	46	1455,8
PROFESIONAL																		
TOTAL																		

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 10 CENTRO DE MEMORIA HISTORIA CMH																		
CENTRO DE MEMORIA HISTORICA	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL 31/12/2012		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2012		TOTAL 31/12/2012		NIVEL CENTRAL 31/12/2013		NIVEL TERRITORIAL 31/12/2013		TOTAL 31/12/2013		NIVEL CENTRAL 30/06/2014		NIVEL TERRITORIAL 30/06/2014		TOTAL 30/06/2014	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	2	179	0	-	2	179	6	1.204	0	-	6	1.204	6	551	0	-	6	551
ASISTENCIAL	6	31	0	-	6	31	18	502	0	-	18	502	8	115	0	-	8	115
DIRECTIVO	6	731	0	-	6	731	6	1.275	0	-	6	1.275	6	535	0	-	6	535
EJECUTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-		-	0	-	0	-
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	24	517	0	-	24	517	34	2.995	0	-	34	2.995	0	-	0	-	0	-
TÉCNICO	8	110	0	-	8	110	0	-	0	-	0	-	6	116	0	-	6	116
PROFESIONAL	6	65	0	-	6	65	6	285	0	-	6	285	41	1.875	0	-	41	1.875
TOTAL	52	1632,279821	0	0	52	1632,279821	70	6261,523678	0	0	70	6261,523678	67	3192,054	0	0	67	3192,053863

Anexo 3.3 - 11 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA CGR																		
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARI OS	COSTOS	No DE FUNCIONARI OS	COSTO S	TOTAL FUNCIONARI OS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARI OS	COSTOS	No DE FUNCIONARI OS	COSTO S	TOTAL FUNCIONARI OS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARI OS	COSTO S	No DE FUNCIONARI OS	COSTO S	TOTAL FUNCIONARI OS	TOTAL COSTOS
ASESOR	3	136	0	-	3	136	3	417	0	-	3	417	3	204	0	-	3	204
ASISTENCIAL	2	37	0	-	2	37	3	106	0	-	3	106	2	32	0	-	2	32
DIRECTIVO	1	106	0	-	1	106	2	322	0	-	2	322	2	225	0	-	2	225
EJECUTIVO	0	-	0	-	0	-	1	167	0	-	1	167	1	61	0	-	1	61
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	4	181	0	-	4	181	2	134	0	-	2	134	2	64	0	-	2	64
TÉCNICO	1	22	0	-	1	22	1	44	0	-	1	44	1	19	0	-	1	19
PROFESIONAL	16	348	0	-	16	348	34	2.273	0	-	34	2.273	15	385	0	-	15	385
TOTAL	27	829,306707	0	0	27	829,306707	46	3464,081799	0	0	46	3464,0818	26	989,92	0	0	26	989,91725
Fuente: Encuesta Institucional CGR																		

Anexo 3.3 - 12 PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION PGN																		
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	12	605	0	-	12	605	14	809	3	280	17	1.089	15	645	3	147	18	792
ASISTENCIAL	0	-	0	-	0	-	3	103	7	266	10	368	3	65	7	144	10	208
DIRECTIVO	1	208	-	-	1	208	3	676	-	-	3	676	3	447	0	-	3	447
EJECUTIVO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL																		
ESPECIALIZADO	16	1.661	0	-	16	1.661	5	1.341	14	3.755	19	5.096	6	828	16	2.209	22	3.037
TÉCNICO	1	23	0	-	1	23	5	98	14	652	19	749	5	77	14	357	19	434
PROFESIONAL	8	288	84	6.048	92	6.336	39	822	72	4.705	111	5.528	39	433	71	2.609	110	3.042
TOTAL	38	2784,87	84	6048	122	8832,87	69	3849,247	110	9656,88	179	13506,13	71	2494,66	111	5464,58	182	7959,24

Fuente: Encuesta Institucional CGR

Anexo 3.3 - 13 DEFENSORIA DEL PUEBLO																		
DEFENSORIA DEL PUEBLO	NUMERO FUNCIONARIOS Y COSTOS PLANTA DE PERSONAL REPORTADO																	
	2012						2013						2014					
	NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL		NIVEL CENTRAL		NIVEL TERRITORIAL		TOTAL	
	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	No DE FUNCIONARIOS	COSTOS	TOTAL FUNCIONARIOS	TOTAL COSTOS
ASESOR	0	-	0	-	0	-	2	242	0	-	2	242	0	-	0	-	0	-
ASISTENCIAL	16	377	0	-	16	377	5	90	0	-	5	90	9	86	0	-	9	86
DIRECTIVO	1	185	0	-	1	185	8	697	0	-	8	697	3	346	0	-	3	346
EJECUTIVO	2	157	0	-	2	157	-	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PROFESIONAL																		
ESPECIALIZADO	63	3.242	103	3.849	166	7.092	43	1.688	37	2.365	80	4.053	55	1.520	266	3.228	321	4.748
TÉCNICO	13	421	7	90	20	511	7	415	9	410	16	825	6	161	9	273	15	434
PROFESIONAL	12	402	13	302	25	704	4	71	14	642	18	713	8	55	26	351	34	405
TOTAL	107	4784,2	123	4241,8	230	9025,96	69	3202,313	60	3416,6	129	6618,91	81	2167,19	301	3852,1	382	6019,29

Fuente: Encuesta Institucional CGR

ANEXO No 6.2-1 PARTE 1: PROYECTOS VISITADOS VIVIENDA POBLACIÓN VICTIMA ACTUACIÓN ESPECIAL 2012-2013 - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CODIGO M/CIPIO DANE	CODIGO DEPTO DANE	NOMBRE PROYECTO	UBICACIÓN URBANA RURAL	BOLSA	NUMERO SOLUCIONES VIVIENDA FAMILIAR DEL PROYECTO	NUMERO DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR ASIGNADOS	VALOR PROYECTO \$	VALOR SUBSIDIO \$	RECURSOS NACION ASIGNADO PROYECTO \$	DESEMBOLSOS \$
47161	47	DESASTRE CANDELARIA	RURAL	RURAL	37	37	360.654.079	288.523.262	288.523.262	137.048.551
47161	47	CONCEPCION	RURAL	RURAL	11	11	110.638.146	75.233.939	75.233.939	64.325.018
47161	47	JESUS DEL MONTE	RURAL	RURAL	36	36	235.440.000	164.808.000	164.808.000	156.567.600
27160	27	PARED PAREDCITO	RURAL	RURAL	27	27	230.234.400	172.675.800	172.675.800	164.042.010
27160	27	PASO CERTEGUI	RURAL	RURAL	30	30	220.628.573	154.440.001	154.440.001	136.789.714
27160	27	VARIANTE CERTEGUI	RURAL	RURAL	25	25	146.309.626	117.047.700	117.047.700	105.342.930
20250	20	EL CARMEN	RURAL	RURAL	37	37	474.836.019	198.557.540	198.557.540	188.629.663
23300	23	GUAYABAL	RURAL	RURAL	34	34	314.735.709	217.878.800	121.021.891	211.342.436
23300	23	TREMENITINO Y OTROS	RURAL	RURAL	34	34	286.980.834	229.584.650	229.584.650	218.105.418
23300	23	ABROJAL	RURAL	RURAL	38	38	341.651.165	181.536.584	181.536.584	157.621.002
44035	44	4 DE NOVIENMBRE	RURAL	RURAL	47	47	597.349.308	252.221.740	252.221.740	239.610.653
44035	44	NUEVA AMERICA	RURAL	RURAL	31	31	300.905.568	198.654.200	96.402.832	188.721.490
88001	88	TOURISTIC TYPICAL HOUSE	RURAL	RURAL	12	12	131.745.913	74.832.180	17.918.447	63.984.255
88564	88	CARIBBEAN ISLAND	RURAL	RURAL	10	10	132.574.419	78.066.000	78.066.000	37.081.350
88564	88	PROVIDENCIA	RURAL	RURAL	32	32	301.880.242	211.316.170	120.752.097	180.675.325
88564	88	SAN LUIS	RURAL	RURAL	26	26	214.084.000			
76520	76	EI BOLO SAN ISIDRO - NASHIRA	RURAL	RURAL	41	41	491.345.081	301.074.327	301.074.327	257.418.549
13001	13	PASACABALLOS	RURAL	RURAL	89	89	666.832.500	533.466.000	533.466.000	456.113.430
81736	81	DESAPLAZDOS DE SARAVERA - MARIO AVELLANEDA	RURAL	DESPLAZADOS	75	75	609.890.626	487.912.500	487.912.500	463.516.875
81300	81	DESPLAZADOS DE FORTUL	RURAL	DESPLAZADOS	46	46	374.066.251	299.253.000	299.253.000	142.145.175
81794	81	VARIAS VEREDAS	RURAL	DESPLAZADOS	25	25	237.857.344	190.285.875	190.285.875	90.385.791
81591	81	VARIAS VEREDAS	RURAL	DESPLAZADOS	36	36	342.514.576	274.011.661	234.279.970	26.031.107
81001	81	VILLA ESPERANZA	URBANA	DESPLAZADOS	40	40	1.116.007.560	596.280.000	596.280.000	0
81300	81	ADAN MENDEZ	URBANA	ESFUERZO TERRITORIAL	47	47	502.944.838	376.540.500	376.540.500	183.010.787
47980	47	NUESTRA EMPRESA SOCIAL I Y II	RURAL	DESPLAZADOS	53	53	463.605.175	370.884.140	370.884.140	176.169.969
47980	47	RETORNO A LA IBERIA	RURAL	DESPLAZADOS	26	26	227.428.953	181.943.162	181.943.162	86.423.003

Fuente: elaboración CGR

ANEXO No 6.2-1 PARTE 2: PROYECTOS VISITADOS VIVIENDA POBLACIÓN VICTIMA ACTUACIÓN ESPECIAL 2012-2013 - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CODIGO M/CIPIO DANE	CODIGO DEPTO DANE	NOMBRE PROYECTO	UBICACIÓN URBANA RURAL	BOLSA	NUMERO SOLUCIONES VIVIENDA FAMILIAR DEL PROYECTO	NUMERO DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR ASIGNADOS	VALOR PROYECTO \$	VALOR SUBSIDIO \$	RECURSOS NACION ASIGNADO PROYECTO \$	DESEMBOLSOS \$
76109	76	RIO NAYA	RURAL	DESPLAZADOS	47	47	457.655.244	366.124.194	366.124.194	173.908.994
76109	76	SAN MARCOS	RURAL	DESPLAZADOS	39	39	379.331.332	296.152.566	296.152.566	253.210.445
76109	76	VEREDA LAS COLONIAS	RURAL	DESPLAZADOS	15	15	146.060.184	116.848.147	116.848.147	99.905.166
76109	76	MACRO SAN ANTONIO ETAPA I	URBANA	DESPLAZADOS	568	568	18.247.188.253		18.247.188.253	
76109	76	MACRO SAN ANTONIO	URBANO	GRATUITA	700	700	343.073.343.408		343.073.343.408	
5147	5	ALCALDIA MUNICIPAL DE CAREPA	RURAL	DESPLAZADOS	46	46	403.745.521	322.996.417	322.996.417	153.423.299
5837	5	VEREDA LOS ALPES Y OTRAS	RURAL	DESPLAZADOS	34	34	298.420.604	238.736.483	238.736.483	204.119.694
5837	5	VEREDA PORTUGAL Y OTRAS	RURAL	DESPLAZADOS	30	30	263.312.295	210.649.837	210.649.837	100.058.674
5490	5	VEREDAS VARIAS	RURAL	DESPLAZADOS	42	42	394.596.417	315.677.134	315.677.134	149.946.640
20178	20	DESPLAZADOS DE CHIRIGUANA	RURAL	DESPLAZADOS	45	45	428.143.218	342.514.574	342.514.574	162.694.423
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO - SM. 20 / UT. CONSTRUIR ALIANZA	URBANA	DESPLAZADOS	48	48	839.279.000	443.150.000	443.150.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 7 DESPLAZADOS - UT PRORINQUIA	URBANA	DESPLAZADOS	469	469	979.811.555	185.085.000	185.085.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 8 MZ 9 ETAPA COVICAFE	URBANA	DESPLAZADOS	32	32	433.314.269	297.068.000	297.068.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 19 Y 20 ETAPA II LOS CHIGUIROS	URBANA	DESPLAZADOS	116	116	957.005.544	706.255.200	706.255.200	
5001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO UT LOS COLORES	URBANA	DESPLAZADOS	104	104				
20178	20	DESPLAZADOS DE CHIRIGUANA	RURAL	DESPLAZADOS	45	45	428.143.218	342.514.574	342.514.574	162.694.423
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO - SM. 20 / UT. CONSTRUIR ALIANZA	URBANA	DESPLAZADOS	48	48	839.279.000	443.150.000	443.150.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 7 DESPLAZADOS - UT PRORINQUIA	URBANA	DESPLAZADOS	469	469	979.811.555	185.085.000	185.085.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 8 MZ 9 ETAPA COVICAFE	URBANA	DESPLAZADOS	32	32	433.314.269	297.068.000	297.068.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SM 19 Y 20 ETAPA II LOS CHIGUIROS	URBANA	DESPLAZADOS	116	116	957.005.544	706.255.200	706.255.200	
5001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO UT LOS COLORES	URBANA	DESPLAZADOS	104	104				
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO SUT NUEVO MILENIO	URBANA	DESPLAZADOS	104	104	290.001.680	200.250.000	200.250.000	
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO - SUPERMANZANAS 19 Y 20 - UT HADER LOZANO	URBANA	DESPLAZADOS	28	28	357.140.000	205.850.000	205.850.000	98.800.000
50001	50	CIUDADELA SAN ANTONIO - MZ 7 Y 8 (HOY 6 Y 7) / UT. PRORINQUIA LLANOS	URBANA	DESPLAZADOS	62	62	945.500.000	602.114.576	602.114.576	
50001	50	CIUDELA SAN ANTONIO ACUERDO CONDOR.	URBANA	DESPLAZADOS	623	623				
76001	76	URBANIZACION CASAS DE LLANO VERDE	URBANA	GRATUITA	2471	2471	11.097.632.000	4.573.200.000		

Fuente: elaboración CGR

ANEXO No 6.2-1 PARTE 3: PROYECTOS VISITADOS VIVIENDA POBLACIÓN VÍCTIMA ACTUACIÓN ESPECIAL 2012-2013 - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CODIGO M/CIPIO DANE	CODIGO DEPTO DANE	NOMBRE PROYECTO	UBICACIÓN URBANA RURAL	BOLSA	NUMERO SOLUCIONES VIVIENDA FAMILIAR DEL PROYECTO	NUMERO DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR ASIGNADOS	VALOR PROYECTO \$	VALOR SUBSIDIO \$	RECURSOS NACION ASIGNADO PROYECTO \$	DESEMBOLSOS \$
76111	76	UNINORTE ETAPA I	URBANA	GRATUITA	755	755	13.472.021.940	13.472.021.940		
50001	50	CIUDADELA PINARES DEL ORIENTE	URBANA	DESPLAZADOS	617	617	12.752.278.998	22.251.133.862	7.497.370.000	3.071.847.906
20001	20	URBANIZACION NANDO MARIN	URBANA	GRATUITA	1900	1900	78.403.500.000			
50313	50	MAKATOA II	URBANA	GRATUITA	180	180	7.427.700.000			
50313	50	EL RECREO	URBANA	DESPLAZADOS	514	250	7.577.912.500	3.493.677.000	3.493.677.000	
50001	50	URBANIZACIÓN LA MADRID ETAPAS 3 Y 4	URBANA	GRATUITA	1122	1122	46.299.330.000			
50313	50	CIUDADELA LA SABANA FASE I	URBANA	GRATUITA	196	196	8.083.318.320			
20001	20	URBANIZACION LORENZO MORALES	URBANA	GRATUITA	1080	1080	43.611.210.000			
81001	81	URBANIZACION LAS PLAYITAS	URBANA	GRATUITA	632	632	26.079.480.000			
81001	81	URBANIZACION LAS GUACAMAYAS	URBANA	GRATUITA	100	100	5.156.970.000			
54001	54	URBANIZACION SAN FERNANDO DEL RODEO	URBANA	GRATUITA	330	330	13.617.450.000			
54874	54	URBANIZACIÓN BUENA VISTA 2	URBANA	GRATUITA	294	294	12.131.910.000			
47288	47	URBANIZACIÓN VILLA GLADYS	URBANA	DESPLAZADOS	880	880	3.520.000.000			
81794	81	URBANIZACION ALCANTE	URBANA	DESPLAZADOS	33	33		493.017.000		
20001	20	EL ROCIO, II, III y IV	URBANA	DESPLAZADOS	300	300		4.441.455.700		
20750	20	MANUEL TORICES	URBANA	DESPLAZADOS	84	84		331.800.000		
20621	20	SAN JOSE DE ORIENTE I y II	RURAL	DESPLAZADOS	85	85	1.080.695.312	864.556.250		
20621	20	URBANIZACION LA ESPERANZA	URBANA	DESPLAZADOS	100	100		1.921.294.750		
20001	20	URBANIZACION VILLA MARIA	URBANA	DESPLAZADOS	650	650		9.917.071.578		
20750	20	MEDIA LUNA	RURAL	DESPLAZADOS	32	32	406.849.999	325.479.999		
20750	20	LOS BRASILES Y OTRAS VDAS	RURAL	DESPLAZADOS	59	59	750.129.686	600.103.749		
2001	20	CHIRIQUI NORTE	URBANA	DESPLAZADOS	186	186		2.772.702.000		
47288	47	URBANIZACIÓN SHADDAI	URBANA	GRATUITA	600	880	23.801.400.000			
76869	76	URBANIZACION DA Y DE	RURAL	DESPLAZADOS	31	31		474.327.000		
76520	76	MOLINOS DE CONFANDI ETAPA I	URBANA	GRATUITA	481	481	19.080.789.000			
76001	76	URBANIZACION POTRERO GRANDE ETAPA 5 LOTE 12 BARRIO TALLER	URBANA	GRATUITA	296	296		2.815.100.000		
47288	47	URBANIZACION LOS ROSALES	URBANA	GRATUITA	389	389	15.930.153.362			

Fuente: elaboración CGR