

Quinto Informe de  
Seguimiento al Congreso de  
la República  
2017-2018

---

**INFORME EJECUTIVO**

**Procurador General de la Nación**

Fernando Carrillo Flórez  
Presidente de la Comisión

**Defensor del Pueblo**

Carlos Alfonso Negret Mosquera  
Secretario Técnico de la Comisión

**Contralor General de la República**

Edgardo José Maya Villazón

**Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas**

Carolina Olmos Chacón  
Manuel Ricardo Abadía Ruíz  
Orlando Burgos García

**Equipo Procuraduría General de la Nación**

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

Elena Ambrosi Turbay

**Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras**

Andrée Viana Garcés

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

Equipo de Trabajo:  
Claudia Liliana Hurtado Delgado  
Camilo Rojas Leal  
José Alexander Pacheco Noriega  
Marcela Agudelo González  
María Camila Sacristán Carvajal  
Silvia Juliana Pradilla Rivera  
Wilson Alfonso Penilla Medina

**Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras:**

Equipo de Trabajo:  
Aura Patricia Bolívar Jaime  
José Luis Rodríguez Arévalo

**Equipo Defensoría del Pueblo**

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

José María Balcázar Castillo

**Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada**

Ingrid Rusinque Osorio

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

Mauricio Redondo Valencia

**Defensora Delegada para la Mujer y Asuntos de Género**

Diana Rodríguez Uribe

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

Equipo de Trabajo:  
Aída Constanza Serna Cortés  
Ana Carolina Rada Ariza  
Andrea del Pilar García Cojín  
Enith Xiomara Ebrath Sinning  
Jorge Eduardo Cuesta León  
Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos  
Marcela Tovar Thomas  
Nileth Martínez Andrade  
Omar Andrés Castañeda Guerrero

**Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada**

Equipo de Trabajo:

Ana María Gómez Martínez

María Constanza Córdoba Ordoñez

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

Equipo de Trabajo:

Gemerzon Arley Téllez Rivera

**Defensoría Delegada para la Mujer y Asuntos de Género**

Equipo de Trabajo:

Sara Milena Ferrer Valencia

Magda Marleny Cárdenas Suarez

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales y destaca el aporte de July Cubillos, Yuranis Cogollo, Alexandra del Río, Myriam Cruz, Adriana Paola Rincón Casallas, Carmen Ximena Marciales y David Rubén Carvajal Ruiz.

**Equipo de la Contraloría General de la República**

**Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto**

Diego Rafael Dorado Hernández

**Equipo de Trabajo**

Lady Sorany Laiton Linares

Luz Victoria Erazo Soler

María Isabel Galvis Suarez

Claudia Patricia Goyeneche Báez

Luis Camilo Pérez Duarte

Oscar David Quiroga Traslaviña

Lina Yibi Santamaría Burgos

**Diseño de portada y diagramación**

Iván Mauricio Delgado Riveros

Diseñador Gráfico

Defensoría del Pueblo

**Fotografía**

Fred Solís

Fotógrafo

Defensoría del Pueblo

Bogotá – Colombia

Agosto 17 de 2018



# Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018

## INFORME EJECUTIVO

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



## Glosario

ADRES	Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AH	Ayuda Humanitaria
ANS	Acuerdos de Nivel de Servicio
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COREC	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa
CRAV	Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
CTJT	Comités Territoriales para la Justicia Transicional
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Prosperidad Social
ECI	Estado Cosas Inconstitucionales
EEA	Hogares Víctimas con Esquemas Especiales de Acompañamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo
FEST	Familias en su Tierra
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda

FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud
GEL	Gobierno en Línea
GED	Goce Efectivo de Derechos
HCC	Honorable Corte Constitucional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCI	Instituto Nacional para Ciegos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INSOR	Instituto Nacional para Sordos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MAP	Minas Antipersonal
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MinTIC
mm	Miles de millones
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MUSE	Munición Sin Estallar
MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
N/A	No aplica
NAGU	Normas de Auditoría Gubernamental
NIAS	Normas Internacionales de Auditoría
OIM	Organización Mundial para las Migraciones
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
PAIS	Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAT	Plan de Acción Territorial
PcD	Personas con discapacidad
PDE	Plan Decenal de Educación
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de Información
PGN	Procuraduría General de la Nación



Pgn	Presupuesto General de la Nación
PGV	Programa de Vivienda Gratis
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PQRSD	Petición, Queja y Reclamos
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno
RTDAF	Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente.
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGP	Sistema General de Participación
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SICA	Sistema Integrado para el Control de Auditorías
SIIF	Sistema Integrado para la Información Financiera
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TI	Tecnologías de la Información
TIC	Tecnologías de las Comunicaciones
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas
UDP	Unidad Delegada para el Posconflicto
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras
UNP	Unidad Nacional de Protección
UOA	Unidades Operativas Administrativas
VDF	Víctimas de Desplazamiento Forzado



# Contenido

Glosario	7
Contenido	11
Introducción	15
Metodología	21
Primera Sección: Presupuesto	27
1.1 Conclusiones	27
1.2 Recomendaciones	30
Segunda Sección: Prevención y Protección	33
2.1 Conclusiones	33
2.2 Recomendaciones	34
2.3 Pronunciamento Mesa Nacional de Participación sobre los Asesinatos de las Líderesas y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos	35
Tercera Sección: Atención y Orientación	39
3.1 Conclusiones	39
3.2 Recomendaciones	40
Cuarta Sección: Asistencia	43
4.1 Atención humanitaria	43
4.1.1 Conclusiones	43
4.1.2 Recomendaciones	44
4.2 Salud	45
4.2.1 Conclusiones	45
4.2.2 Recomendaciones	45
4.3 Educación	45
4.3.1 Conclusiones	45
4.3.2 Recomendaciones	46
4.4 Identificación	46
4.4.1 Conclusiones	46

4.4.2 Recomendaciones	47
4.5 Retornos y Reubicaciones	47
4.5.1 Conclusiones	47
4.5.2 Recomendaciones	48
Quinta Sección: Reparación Integral	51
5.1 Rehabilitación	52
5.1.2 Conclusiones	52
5.1.2 Recomendaciones	52
5.2 Restitución	53
5.2.1 Tierras	53
5.2.2 Vivienda Urbana y Rural	55
5.2.3 Acceso a Créditos	58
5.2.4 Educación Superior	59
5.2.5 Generación de Ingresos	60
5.2.6 Indemnización Administrativa	62
5.3 Medidas de Satisfacción Libreta Militar	63
5.3.1 Conclusiones	63
5.3.2 Recomendaciones	64
5.4 Reparación Colectiva	65
5.4.1 Conclusiones	65
5.4.2 Recomendaciones	67
Sexta Sección: Verdad	69
6.1 Conclusiones	69
6.2 Recomendaciones	70
Séptima Sección: Ejes Transversales	71
7.1 Participación	71
7.1.1 Conclusiones	71
7.1.2 Recomendaciones	72
7.2 Coordinación y Articulación Nación-Territorio	74
7.2.1 Conclusiones	74
7.2.2 Recomendaciones	75
7.3 Sistemas de Información	76
7.3.1 Conclusiones	76
7.3.2 Recomendaciones	76
Octava Sección: Enfoques Diferenciales	77
8.1.1 Conclusiones	77
8.1.2 Recomendaciones	78
8.2 Inclusión del Enfoque Diferencial de Discapacidad en las Medidas de Ayuda Humanitaria, Asistencia y Reparación Integral	78
8.2.1 Conclusiones	78
8.2.2 Recomendaciones	79

Novena Sección: Investigaciones Fiscales y Disciplinarias 81

9.1 Investigaciones Fiscales 81

9.2 Investigaciones Disciplinarias 82

### Listado de tablas

Tabla 1 Indicadores Objeto de Seguimiento Conpes 3726 de 2012 24

Tabla 2 Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018 25

### Listado de gráficos

Gráfica 1 Estado de los Asuntos con Incidencia Disciplinaria 83

Gráfica 2 Funcionarios Vinculados a Procesos Disciplinarios 84



## Introducción

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, –CSMLV–, conformada por Carolina Olmos Chacón, Orlando Burgos García y Manuel Ricardo Abadía Ruiz, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas; y por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, presentan al Congreso de la República el Quinto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este informe hace énfasis en la importancia de que las víctimas del conflicto armado accedan de manera efectiva a sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. En este sentido, se resalta el momento histórico y político en el que se presenta como contribución a los temas asociados, por una parte, con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera –Acuerdo Final– y por otra parte, con los retos a los que se enfrenta el Gobierno Nacional entrante para avanzar en la implementación de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, por cuanto en este informe se evidencian las situaciones que dificultan la oportuna respuesta del Estado a las necesidades de la población víctima.

En esta oportunidad, los resultados presentados se basan en el seguimiento y monitoreo de las metas y productos que estableció el Gobierno Nacional, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 - PND -, así como en los indicadores establecidos en el CONPES 3726 de 2012, los cuales fueron actualizados para el 2015. Estos resultados se complementan a partir de las categorías de análisis de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, las cuales permiten analizar la aplicabilidad de esta política desde un enfoque de derechos humanos.

En este informe se analizaron todas las medidas, componentes y ejes transversales contenidos en la Ley 1448 de 2011, con el propósito de presentar una lectura íntegra y global de la misma, cuyos resultados sirvan de marco de referencia para las entidades encargadas de formular, ajustar e implementar la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, el quinto informe de seguimiento está constituido por nueve secciones. La primera, corresponde al presupuesto. Entre la segunda y sexta sección, se desarrolla el análisis de las medidas y derechos, de los componentes de prevención y protección, atención, asistencia, reparación integral y verdad. La séptima, corresponde a los ejes transversales que soportan la arquitectura institucional de la ley. En la octava, se analizan los enfoques diferenciales, con especial énfasis en las mujeres víctimas de violencia sexual y víctimas con discapacidad. Finalmente, la novena sección, presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias.

Para cada una de las secciones, a excepción de presupuesto e investigaciones fiscales y disciplinarias, los acápite se estructuraron en el análisis cuantitativo de las metas y productos del cuatrienio, el análisis cualitativo a partir de las categorías señaladas, las conclusiones sobre la implementación de la respectiva medida, y las recomendaciones que propone la CSMLV, como insumo para guiar la agenda de la política pública de víctimas.

En materia presupuestal, si bien el Gobierno Nacional durante el 2012 y 2018 asignó recursos por 76.9 billones de pesos, valor que supera frente a lo establecido en los documentos CONPES, no existe esfuerzo fiscal adicional sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. Frente al financiamiento de la ley, la CGR estimó el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con lo establecido en la norma. Como resultado de ello, se encontró que los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas, para los años 2018-2021, requerirían aproximadamente 129.29 billones de pesos, valor superior al estimado por el Gobierno Nacional en 28.4 billones de pesos.

Lo anterior presenta un escenario en donde es importante que el Gobierno Nacional evalúe el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, base en el histórico promedio de recursos asignados y las víctimas que efectivamente se han atendido.

Frente al componente de prevención y protección, la CSMLV pone de presente el asesinato de 337 líderes asesinados, desde 1 de enero de 2016 al 13 de agosto de 2018. En cuanto a la gestión de la Unidad Nacional de Protección, se encontró que no tiene la capacidad técnica para responder con celeridad en estos casos y brindarle protección a las víctimas.

En el componente de atención a las víctimas, específicamente en relacionado con la puesta en marcha de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, se evidenció que en la actualidad tienen una oferta parcial y la inasistencia de las entidades del SNARIV en el nivel territorial limita el derecho de las víctimas a recibir la orientación sobre los servicios específicos y productos a los cuales ellas pueden acceder para la garantía de sus derechos.

En la atención humanitaria otorgada a la población desplazada para garantizar su subsistencia mínima (fase de emergencia y fase de transición) se evidenció una ejecución presupuestal de más



de 2.1 billones de pesos durante el cuatrienio, por parte de la UARIV. Sin embargo, se evidenció que, a pesar del esfuerzo fiscal, existe una importante diferencia entre las solicitudes elevadas por las víctimas y los giros efectuados.

Las medidas de asistencia, específicamente salud, educación e identificación, son derechos a los cuales accede la población víctima en calidad de ciudadano colombiano. Por tanto, más allá de esta cobertura, se evidenció la necesidad de complementar estas medidas con acciones afirmativas que respondan a las barreras a las cuales se enfrentan las víctimas para acceder a estos servicios sociales del Estado.

Frente al derecho al retorno y a la reubicación, preocupa a la CSMLV, la ausencia de información del Gobierno para establecer con claridad el universo total de personas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados, y sobre las cuales se requiere avanzar en el restablecimiento de derechos. Igualmente, se advierte que los esquemas especiales de acompañamiento y las metas de atención planteadas, son limitados frente a los hogares que están en proceso de retorno o reubicación.

Para la medida de rehabilitación, la CSMLV reitera la necesidad de fortalecer la articulación entre las entidades responsables del diseño, coordinación y ejecución de la medida, acorde con la importancia del restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del conflicto armado.

En el proceso de restitución de tierras, se identificó que el Gobierno Nacional restringe el seguimiento al número de casos tramitados en fase administrativa y número de familias con sentencia judicial. Para la CSMLV, si bien estos indicadores presentan un nivel significativo de cumplimiento en relación con las metas propuestas, es necesario examinar otros aspectos como el proceso de microfocalización, el alto número de solicitudes negadas en etapa administrativa y las causales de estas negaciones, con el fin de contribuir y valorar de manera integral al avance de esta medida.

En materia de vivienda urbana, aún no se superan las barreras de acceso. A nivel de cobertura no hay oferta suficiente frente a la demanda requerida, y a nivel de localización geográfica, las restricciones de mercado limitan la oferta de vivienda en los territorios. Frente a este tema, la CSMLV reitera que no existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.

Para el caso de vivienda rural, aun cuando el Gobierno introdujo modificaciones al Programa de Vivienda de Interés Social Rural, no se registran mayores avances en la garantía de este derecho. Preocupa a la CSMLV el limitado avance de la meta establecida asociada a la entrega de soluciones de vivienda rural a los hogares desplazados, pues solo registra un cumplimiento del 19% para el cuatrienio.

En materia de crédito bancario, se evidenció que la demanda se ha cubierto con las modalidades y líneas de crédito generales ofrecidas por la banca de primer y segundo piso, en lugar de haber sido atendida por las líneas preferenciales establecidas en la ley.

De otra parte, en relación con el acceso a crédito para educación superior, las cifras de cobertura y disponibilidad de recursos de los aportantes al Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación Superior, reflejan dificultades para lograr cumplir con la demanda requerida. Por su parte, el ICETEX, a través de sus líneas generales para la atención a la población, ha atendido una alta demanda de estudiantes que acceden a crédito educativo bajo otras con condiciones de financiamiento.

Respecto a la medida de generación de ingresos, aún no se evidencia una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la que existan competencias claras de las entidades en materia de formación, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las incitativas productivas. Lo anterior, en razón a que la oferta estatal en esta materia, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo.

Frente al avance en la medida de indemnización, el Gobierno Nacional no ha logrado implementar un esquema que le permita soportar la implementación de esta medida, ya que, una vez finalizado el cuatrienio y a tan solo tres años de vigencia de la ley, esta medida presenta un avance del 11%. Lo que significa que si se continúa con el monto de pagos efectuados y el ritmo de implementación, se requerirían cerca de 57 años para indemnizar a las víctimas que no han tenido acceso a este derecho.

Esta situación se agrava teniendo en cuenta que los procedimientos adoptados por la UARIV para acceder a la indemnización son limitados y se concentran en establecer un orden de pago el cual no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.

En cuanto a medidas de satisfacción, se analizó el otorgamiento de la libreta militar desde la perspectiva de medida de satisfacción y de identificación. Al respecto, se encontró que el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas desde la expedición de la ley, sin embargo, sólo se permitió esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Además, se evidenció que pese a las herramientas y protocolos existentes para la garantía de este derecho, la atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar y los niveles de avance están rezagados.

En lo que refiere a los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la implementación de las medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva

-PIRC- que están relacionadas con reconstrucción del tejido social e infraestructura, no presentan avances. Se evidencia que persisten las falencias en la formulación e implementación de los PIRC, y que se hace necesario que cada medida, antes de ser aprobada, cuente con un análisis técnico, jurídico y financiero que permita asegurar su materialización. Al respecto, preocupa a la CSMLV el proceso de ajuste que está llevando a cabo la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas -UARIV- a los PIRC por contener medidas que no son susceptibles de implementación.

En el componente de Verdad, de conformidad con el seguimiento a las acciones implementadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH-, la CSMLV encontró que para el caso del Museo de Memoria, se presenta un rezago significativo en su construcción.

Frente al funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva a nivel departamental y municipal, se llevaron a cabo estudios de caso en los que se identificaron dificultades que limitan la garantía del derecho a la participación en cuanto a su real incidencia en la formulación de instrumentos de planeación de la política territorial como el Plan de Acción Territorial - PAT. Asimismo, es notoria la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección, empalme, y funcionamiento de las mesas de participación.

De otra parte, frente al tema de coordinación nación territorio persisten las deficiencias en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad establecida en el Decreto 260 de 2015, que se relacionan con el cumplimiento de las entidades territoriales en la formulación y adopción del PAT, y del Reporte Unificado de los Sistemas de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST-. A esto, se suma que las metas planteadas por el Gobierno Nacional son limitadas para realizar el seguimiento teniendo en cuenta la totalidad de entidades territoriales.

En lo que respecta a sistemas de información, es claro que no se establecieron metas e indicadores que permitan monitorear este componente transversal de la ley, del cual depende el acceso y seguimiento a todas las medidas.

El enfoque diferencial, específicamente las mujeres víctimas de violencia sexual, la CSMLV se considera que se debe ampliar la cobertura de los servicios de salud. Además, los reportes de información que genera el Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS- no deben estar limitados a la atención en salud, sino que deben incorporar avances y resultados en atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Frente al enfoque de discapacidad, se identificó el incumplimiento de algunas de las órdenes contenidas en los Autos que ha expedido la Sala de Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, de la Corte Constitucional frente a este tema. Adicionalmente, preocupa a la CSMLV el bajo número de

departamentos que tiene actividades específicas en el PAT, para esta población. En cuanto a ayuda humanitaria no se pudo acceder a información sobre la entrega de esta medida a víctimas de otros hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado.

Finalmente, se presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias que adelantan la Contraloría General de la República –CGN- y la Procuraduría General de la Nación -PGN.

Así las cosas, frente a cada uno de los temas analizados, la CSMLV presenta las recomendaciones que considera debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para superar los obstáculos que se han venido presentando hasta el momento y poder avanzar en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De igual manera, y teniendo en cuenta que algunas de las metas y productos analizados no son congruentes con el escenario actual ni con la política misma, este informe busca ser un insumo a considerar en la formulación y discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2021.

## Metodología

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de productos propuestos por el Gobierno Nacional en el Objetivo 6 del PND "Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia" y/o en el documento CONPES 3726 de 2012.

Para la realización del análisis cuantitativo, se tuvieron en cuenta, dos de los seis tipos de medición de indicadores propuestos por SINERGIA<sup>1</sup>: Acumulado y Capacidad. Para el análisis cualitativo, se utilizaron tres de los indicadores basados en derechos del "Sistema de las 4-A" de Katarina Tomasevski<sup>2</sup>, asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

### Análisis cuantitativo:

**Acumulado:** "Mide el resultado obtenido en una fecha determinada"<sup>3</sup> permitiendo establecer el avance y el comportamiento del resultado del indicador propuesto en el PND y seleccionado para el seguimiento. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = (\text{UD/MA}) \times 100$$

$$\text{Avance cuatrienio \%} = (\sum \text{UD/MC}) \times 100$$

Por lo tanto, el avance del cuatrienio será igual a la suma de los resultados del avance de todos los años del mismo período de tiempo.

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

1 Sistema de Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

2 Dra. Katarina Tomasevski INDICADORES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

3 Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. Página 24.

**MA= Meta anual:** es definida por el Gobierno Nacional en el PND, en el documento CONPES 3726 de 2012 o pl

**MC= Meta cuatrienal:** es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

**Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico”<sup>4</sup>; es decir, la capacidad que tiene el Estado de proveer, a los sujetos de la política, los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado.

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

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

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

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

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

**MC = Meta cuatrienal:** es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

### Análisis cualitativo.

**Asequibilidad:** hace referencia a la obligación del Gobierno de tener una oferta institucional disponible en programas y proyectos, para satisfacer las necesidades de la población sujeto de las políticas públicas en cumplimiento de sus derechos.

**Accesibilidad:** hace referencia a la obligación del Gobierno, por un lado, de eliminar todas la exclusiones basadas en los criterios de pertenencia a un grupo étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico, origen social, posición económica y discapacidad y, por el otro, a la obligación de identificar los obstáculos de acceso a la oferta institucional en programas y proyectos que impiden a los sujetos de la política pública el disfrute de sus derechos.

4 Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014 página 24.

Adaptabilidad: se refiere a la obligación de los gobiernos de ajustar la oferta institucional de los programas y proyectos del PND a la población sujeto de la política pública con necesidades específicas, aplicando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.

## Excepciones

Para algunos temas no se encontraron metas y productos en el PND o en el CONPES 3726 de 2012. Estos capítulos son: discapacidad, participación, orientación a víctimas, educación superior, sistemas de información y acceso a crédito. Para cada uno de ellos, se llevó a cabo el análisis desde otros indicadores así:

Para el caso de participación, se tomaron las metas y productos presentes en la ley, para el de los de centros regionales y discapacidad, se presentaron análisis cuantitativos y cualitativos de aspectos específicos. En los casos de educación superior, acceso a crédito y atención humanitaria se hizo un análisis histórico del comportamiento de la medida que incluye un enfoque de ejecución presupuestal.

Tabla 1. Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base	Meta a 2021
Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria	(Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente/Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que solicitan atención humanitaria con carencias en subsistencia mínima)*100.	0%	100%
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral	Sumatoria personas atendidas por (i) programa Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados (SENA); ii) programa Enrutate - TU (DPS); iii) programa Ventanilla (DPS); (iv) programa Empleo Temporal -ET (DPS); y v) programa Empleabilidad del DPS	127.492	1.019.042
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	Sumatoria personas atendidas por i) el programa de Atención en formación a las víctimas de desplazamiento a través de (centros de formación-jóvenes rurales emprendedores-atención a población desplazada-ampliación de cobertura) del SENA; (ii) los programas incentivo a la capacitación para el empleo -ICE, Habilidades socioemocionales y Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS, iii) los programas: Desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales. Capacidades empresariales y generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del Ministerio de Agricultura	416.793	1.636.128
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	Sumatoria víctimas atendidas por (i) Los programas Familias en su Tierra - FEST, Ruta de Ingresos y empresarismo-RIE, Capitalización - CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de Activos improductivos - RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Iraca del DPS; ii) Los programas: Alianzas productivas, Mujer rural y Joven Rural del Ministerio de Agricultura; iii) El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras; iv) Los programas Fortalecimiento de la Política de Generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria APD, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria Afros, Programa de Desarrollo de Proveedores, Ruedas sociales de negocios, Programa de fortalecimiento empresarial para comunidades indígenas de Colombia, Centro de Desarrollo de Empleabilidad y Empresarial Próspera Aguablanca, Fortalecimiento a tenderos del oriente antioqueño y Negocios Inclusivos. PROIM del Ministerio de Comercio; v) Las líneas de crédito: Para empresas de la población desplazada, Para empresas de la población víctima en convenio con la UARIV y Portafolio de BANCÓLDEX diferente al de empresas de la población desplazada de BANCÓLDEX	55.272	344.125
Porcentaje de víctimas que cuentan con documento de identificación	(Número de víctimas incluidas en el RUV que cuentan con sus documentos de identificación completos de acuerdo con su edad/ número de víctimas incluidas en el RUV) *100	100%	100%



Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base	Meta a 2021
Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con Libreta Militar	(Número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/ número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas)*100	100%	100%
Porcentaje de Víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas	(No de Víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100	100%	100%
Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación en salud física y/o mental	Sumatoria de personas incluidas en el RUV plenamente identificadas que recibieron servicios de rehabilitación en salud física o mental	77.493	378.348
Porcentaje de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	(Número de mujeres víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atenciones en salud/Número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100	81%	PD

Fuente: DNP CONPES 3726. 2015. Elaboración propia.

**Tabla 2. Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.**

Indicador	Línea Base	Meta a 2021
Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	460.826	470.000
Meta Intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzadas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	0	300
Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio	19	66
Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	0	12
Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional	0	16
Producto	Línea Base 2014	Meta a 2018
Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio	100000	490.000
Meta Intermedia	Línea Base 2014	Meta a 2018
Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas	76	210
Producto	Línea Base 2014	Meta a 2018
Planes de Reparación Colectiva con infraestructura mejorada y construida	3	50

Indicador	Línea Base	Meta a 2021
Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños de construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva	5	80
Comunidades en proceso de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial	135	300
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	24.000	230.000
<b>Producto</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento, en adelante EEA, en retorno o reubicación durante el cuatrienio incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial	43.144	50.000
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	0	13.000
<b>Producto</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Museo Nacional de Memoria Histórica construido	10%	100%
Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto	23	44
Archivos de derechos humanos y conflicto armado copiados y puestos al servicio de la sociedad en general	100.000	381.460
Hechos victimizantes documentados	0	155.000
Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica	21	120
<b>Producto</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas	5.466	23.000
Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado	50%	50%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Mayo 2014. Elaboración propia.

## Primera Sección: Presupuesto

El capítulo presenta un análisis en tres ejes de seguimiento: (i) análisis del presupuesto histórico de la política pública de víctimas, (ii) costeo de medidas del componente de reparación integral y (iii) análisis comparativo del esfuerzo fiscal requerido

De acuerdo con lo anterior, para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas -CSMLV-, el esfuerzo fiscal requerido para el financiamiento de la Ley en el periodo comprendido entre 2018 y 2021 debería ser de aproximadamente \$129.29 billones de pesos, lo que supera el valor estimado por el Gobierno Nacional en \$28.4 billones.

Esta situación evidencia que el plazo de ejecución actual y los recursos disponibles resultan insuficientes. Si se toma como referente el valor ejecutado para esta política pública en 2017 - \$13.5 billones - se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se requieren cerca de 10 años adicionales.

Finalmente, la CSMLV señala que para la implementación de la política de víctimas, el Gobierno Nacional asignó, entre 2012 y 2018, \$76.9 billones de pesos a precios constantes de 2018. Sin embargo, no realizó un esfuerzo fiscal adicional, sino una destinación prioritaria de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanzó el 56% del total asignado.

### 1.1 Conclusiones

- El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2018 para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas recursos por \$ 76.9 billones<sup>5</sup> de pesos del año 2018, valor superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que soportan dicha política. Sin embargo, por fuente de recursos se observa que no existe esfuerzo fiscal adicional

5 Para efectos del cálculo, los datos de ejecución en la política pública de víctimas para 2012 y 2013, son tomados de los mensajes presidenciales del PGN de los años respectivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanzan en promedio el 56% del total asignado a la política<sup>6</sup> y que son destinados a la totalidad de la población colombiana.

- Entre 2014 y 2018, los recursos asignados para la política pública de víctimas alcanzaron \$61.2 billones de pesos constantes de 2018. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de asistencia (76%), reparación integral (14%) y costos institucionales (7.9%).

Para el caso de asistencia, los recursos alcanzaron, en términos reales la suma de \$10 billones en 2017, financiados principalmente con recursos del Sistema General de Participación.<sup>7</sup> En reparación integral participa con 14.5% de los recursos en promedio<sup>8</sup>. Por monto, se destacan las asignaciones a precios corrientes de los componentes de Vivienda e Indemnizaciones, para 2017, el rubro de indemnizaciones tuvo asignación de \$877.6 mm<sup>9</sup>, y para 2018 se tiene una asignación de \$675.6 mm. En el caso de vivienda, se asignaron en 2017 \$696.6 mm y para 2018 \$ 738.8 mm. En términos reales estos recursos han presentado un crecimiento del 25%, alcanzando su punto más alto en 2017.

- En materia de atención se evidencia un crecimiento del 88% en los recursos asignados, principalmente asociados a los proyectos de inversión desarrollados por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La clasificación del gasto acorde con cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas presenta complejidades. Si bien el Gobierno Nacional ha generado algunos clasificadores presupuestales para la identificación del presupuesto destinado a las víctimas, se identifican dificultades en su uso, además que las entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas no tienen rigurosidad para clasificar los recursos asignados, en congruencia con la política pública y los objetivos consignados en los diversos proyectos de inversión.
- Los costos institucionales en términos reales han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a la política. La asignación fue de \$ 1.1 billones en 2014, de \$ 898.3 mm para 2017 y \$ 933.1 mm para 2018. En este componente se destacan los gastos de funcionamiento de las entidades Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas que participan con 76% de los recursos asignados, seguido de la asignación en los proyectos de desarrollo institucional con 20.8% y en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información con 3.3%.

6 Información sobre la que la CMSLV ha sido reiterativa en sus informes anteriores.

7 Sin tener en cuenta los recursos de SGP (salud y educación), el componente en términos reales aporta en promedio 36%.

8 Sin tener en cuenta los recursos del SGP, el porcentaje de participación de estos recursos alcanza el 31%.

9 El rubro de indemnizaciones cuenta con recursos de funcionamiento por el Fondo de Reparación para las Víctimas (67%) y Recursos de Inversión del Proyecto Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional (33%).

- En 2018, 39 entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas destinaron recursos de gastos de funcionamiento por valor de \$ 729 mm exclusivamente a la política pública de víctimas<sup>10</sup>. Se destaca el crecimiento en términos reales de los recursos asignados por funcionamiento de las entidades ejecutoras de la política<sup>11</sup>(20%), así como de las entidades de los sectores Defensa y Policía, Cultura, Presidencia y Salud y Protección Social. Así como, el decrecimiento de los recursos asignados en los sectores de inclusión social y reconciliación, planeación y vivienda, ciudad y territorio.
- La auditoría realizada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por parte de la Contraloría General de la República presentó opinión negativa de sus estados contables, dado que no se encontró razonabilidad frente a los aspectos importantes al cierre de 2017 y los resultados de sus operaciones de conformidad con los principios y normas de contabilidad establecidas por la Contaduría General de la Nación.
- Al cierre de 2017, 116 proyectos fueron marcados con la política transversal de víctimas, los cuales, presentan una ejecución por compromisos del 95%, de los cuales 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima, y 17 son enfocados a fortalecimiento institucional de entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas .
- Del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas que alcanzó \$ 15 billones, el 23% es asignado a la ejecución de dicha política pública<sup>12</sup>. Se evidencia un rezago en la ejecución presupuestal de \$ 1,2 billones en la ejecución de los proyectos, es decir 62%, valor significativamente menor, comparado con la ejecución por pagos del total de los proyectos que alcanzó 84%.
- El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la ley 1448 de 2011. El valor asignado a la política pública de víctimas en el Presupuesto General de la Nación 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$38.2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo establecido en la respuesta al auto 373 de 2016. La brecha frente a las estimaciones de la Contraloría General de la República, es mayor y se requerirá un esfuerzo fiscal considerable para cumplir con lo requerido por la ley.
- El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129,29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno en la respuesta al auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018. Así las cosas, el esfuerzo presupuestal requerido de 2019 a 2021, es del orden de \$39,04

10 De acuerdo con el reporte periódico que realizan las entidades SNARIV a la Base de Datos Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11 UARIV, UAEGRTD y CMH.

12 Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente del proyecto total de la Tabla 4. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.

billones por año, por lo que el plazo de ejecución actual de la ley y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$ 13.5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se necesitarían cerca de 10 años adicionales<sup>13</sup>.

## 1.2 Recomendaciones

- A las entidades nacionales que conforman el Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, revisar la marcación de los proyectos de inversión de acuerdo con su objeto y la congruencia con las medidas de la política, de manera que se logren establecer directrices claras para el uso de los clasificadores presupuestales, tanto por la política transversal como por los componentes de la misma.
- Al Departamento Nacional de Planeación, establecer para la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión el porcentaje de los recursos destinados a la política pública de víctimas para la población desplazada.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, mejorar los procesos de depuración y análisis de datos, para contar con información clara y precisa sobre la población pendiente de atención<sup>14</sup> en cada una de los componentes y medidas contempladas en la ley.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para las Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados por medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados a garantizar una mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Fuentes de recursos para el financiamiento de la ley.
- Dichos cálculos deberán tener en cuenta qué medidas requieren de erogación presupuestal directa y cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley. Además, se deberá considerar el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre de la reparación en congruencia con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.
- Al Gobierno Nacional, particularmente al Departamento Nacional de Planeación,

13 Si se continúa con el monto de pagos efectuados por concepto de indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Para vivienda serían necesarios 45 años, calculado sobre el valor ejecutado para la política en 2017 de \$ 696.644 millones.

14 Universo pendiente de atención, según la conceptualización de la UARIV.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, ya que se calcula en este análisis por lo menos 10 años adicionales, con base en el histórico promedio de recursos asignados.





## Segunda Sección: Prevención y Protección

El abordaje de este capítulo se hace teniendo en cuenta la coyuntura que atraviesa el país por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales en distintos territorios. Esta situación se ha traducido en algunas zonas, en amenazas, hostigamientos y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición.

Así, 337 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos han sido asesinados en Colombia<sup>15</sup>, entre el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 13 de agosto de 2018, lo que equivale a decir que cada mes han sido asesinados en promedio 10 colombianos dedicados a temas sociales y DDHH.

Ahora bien, a pesar de que el procedimiento ordinario de la ruta de protección, no solo es responsabilidad de la Unidad Nacional de Protección (UNP), sino de las Gobernaciones, Alcaldías Distritales y/o municipios como lo indica el decreto 1066 de 2015, el análisis de este capítulo se concentra en el ejercicio de control a la gestión de la - UNP, junto a su indicador: "Porcentaje de Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas durante el cuatrienio", a través del análisis de documentos de planeación oficial – CONPES 3726 y PND, además del estudio de información proveniente de documentos de advertencia tales como el Informe de Riesgo 010-17 y la Alerta Temprana 026-18, emitidos por la Defensoría del Pueblo.

### 2.1 Conclusiones

- Se evidencia la grave situación a la que se enfrentan los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, puesta en conocimiento a través de los documentos de advertencia IR 010-17 y AT 026-18. Hasta la fecha, las acciones adelantadas en este sentido por las autoridades con deber de protección, no han tenido el impacto necesario para mitigar los factores de riesgo a nivel territorial.

<sup>15</sup> <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7074/>

- Se advierte que la Unidad Nacional de Protección requiere urgentemente fortalecer su capacidad técnica para desarrollar de manera efectiva acciones en los municipios y departamentos donde se presentan violaciones a los DDHH por amenazas a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en materia de coordinación interinstitucional,<sup>16</sup> y en la celeridad requerida para implementar el análisis de riesgo y las medidas de manera oportuna, adecuada e integral, para la protección de individuos, colectivos y comunidades en situación de riesgo; garantizando la activación de espacios para la concertación de acciones de corresponsabilidad y el seguimiento de las mismas.
- La Unidad Nacional de Protección no ha logrado establecer los criterios propicios para la evaluación del riesgo de los líderes y defensores de derechos humanos. Se han presentado casos en los que la población objeto, evaluada con un riesgo ordinario, sufre hechos victimizantes que ponen en peligro su vida e integridad personal<sup>17</sup>, y posteriormente, la víctima sufre un atentado o es asesinada por grupos armados ilegales.

## 2.2 Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, implementar medidas de protección eficaces para las víctimas del conflicto armado, relacionados de manera concreta en los documentos de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. También, agilizar todas aquellas solicitudes que, taxativamente, han sido elevadas ante esa entidad por algunos líderes y lideresas pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales que se han señalado en los mismos documentos y que hasta la fecha no han obtenido respuesta.
- Es importante que la Unidad Nacional de Protección ajuste las metodologías que le permitan ampliar la capacidad de reacción ante situaciones de riesgo inminentes o extraordinarias, y mejore la coordinación con otras autoridades responsables en la adopción de medidas de protección, incluyendo aquellas evidenciadas por la Defensoría del Pueblo a través de las Alertas Tempranas.
- Se insta a la Unidad Nacional de Protección para que realice ajustes a sus indicadores debido a que la medición reducida al número de solicitudes de protección y su respectiva evaluación, no da cuenta del cumplimiento frente a la mitigación del riesgo advertido y la prevención de la consumación del riesgo de hechos de violencia y vulneraciones a los DDHH, teniendo en cuenta que la CSMLV observa que la intervención de esta entidad no se adelanta de manera inmediata y oportuna.
- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a los entes territoriales, generar una estrategia articulada para: i) el intercambio de información de

16 Iniciando con su participación permanente en los Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Justicia Transicional, Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

17 <https://90minutos.co/asesinato-lider-afro-olaya-herrera-narino-03-06-2018/> Fecha de consulta 16-06-2018.

riesgo; ii) la atención a casos de riesgo manifestados por líderes, lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos; iii) y la construcción de una estrategia de mitigación de riesgos a los líderes y lideresas desplazados, reclamantes de tierras y representantes de víctimas en los escenarios de participación.

- A la CSMLV realizar seguimiento a las estrategias de prevención y protección ejecutadas por la Unidad Nacional de Protección y demás entidades competentes en brindar protección individual y colectiva. Asimismo, a la Contraloría General de la República realizar auditoría de desempeño a la Unidad Nacional de Protección

## 2.3 Pronunciamiento Mesa Nacional de Participación sobre los Asesinatos de las Lideresas y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos

### Rechazo a los asesinatos de todos nuestros compañeros y compañeras y exigencia de protección de nuestras vidas y nuestros territorios.

Ante el asesinato de tantas y tantos amigos y amigas, compañeras, compañeros y defensores de Derechos Humanos, con profundo dolor y una creciente desconfianza ante el silencio y la indiferencia gubernamental, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, reclama hoy al Gobierno Nacional, entrante y saliente, una firme decisión de proteger a los líderes y lideresas que defienden los derechos de las víctimas y de los grupos sociales y comunitarios en los territorios y en el país.

No podemos seguir asistiendo, diariamente, a los asesinatos de líderes y lideresas en Colombia, sin ver una respuesta eficaz y oportuna por parte del Gobierno que garantice su protección de la vida y de su integridad física. Por el contrario, se imponen la desprotección, la indiferencia de funcionarios, como los de la UNP y del CERREM, que, desde Bogotá y con un profundo desconocimiento de lo que pasa en los territorios, deciden quiénes tienen protección del Estado y quiénes no, a través de valoraciones sustentadas en el interés de cuidar el fisco y no la vida de los y las colombianas.

Esta situación muestra la reiterada incapacidad de diseñar y aplicar medidas acordes con la situación actual de persistencia de grupos de matones, dedicados a acallar la voz de quienes, sin armas, defienden la tierra, la cultura, los ancestros y los intereses de los afros, los grupos étnicos, las víctimas del conflicto armado y, en general, de todas las personas que levanten una voz contraria a ellos.

Nosotros, víctimas de un conflicto armado que ha servido de sustento para quienes se enriquecen con el odio y la venganza, les decimos como una sola voz: la paz que se nos propuso, hoy necesita de fuerza y decisión; tal y como sucedió tras los resultados del plebiscito en donde se requirió buscar una salida. La paz no es solo una firma y no puede significar tener que ver a nuestra

gente asesinada, también, por un Estado que hoy no se levanta para defendernos. La paz no puede ser solo decretos o leyes. La paz es ante todo, voluntad y firmeza, en la toma de decisiones para preservar nuestro Estado de derecho, que hoy ni vemos ni sentimos. Tampoco percibimos la decisión por parte del Gobierno de proteger al pueblo que habita fundamentalmente en los territorios más afectados por la violencia.

Nosotros preguntamos (y exigimos) los planes, no solo especiales de desarrollo, sino de protección. En efecto, no podemos repetir la historia porque eso significaría retroceder. Recordemos que se nos convocó para respaldar lo que era nuestro clamor: la paz. Ahora nosotros, que hemos acompañamos esa gesta, pedimos decisión, voluntad y acciones concretas de protección de la vida de líderes y lideresas, defensoras de derechos humanos, de los derechos de las víctimas, de los pueblos indígenas, de las comunidades afro, de territorios olvidados como Buenaventura y el Chocó, entre otros, de los maestros y maestras, que no pueden recibir como respuesta a su protesta, el asesinato.

Reiteramos que urge, en estos momentos, poner en marcha con decisión, el plan de protección donde el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales, la ciudadanía y las organizaciones sociales participemos y se nos garantice ser escuchados para honrar la memoria de nuestros muertos, de las víctimas del conflicto armado y de todos los líderes y lideresas asesinados en las regiones.

Para ello, solicitamos que, en el marco de la ley y la normatividad existente, se revise con extrema urgencia, a quienes hoy están al frente de la UNP y de la institucionalidad responsable. Esto, porque no han sabido (o no han tenido la voluntad y la firmeza) defender al pueblo colombiano después de la firma del Acuerdo Final. Por ello, ni quienes hoy transitan a la paz, ni los líderes, ni las comunidades, podemos confiar nuestra protección y seguridad a funcionarios y funcionarias que no escuchan nuestras realidades y que, con amaño en sus pequeños intereses, definen la protección de nuestras vidas con un chaleco antibalas, a lo sumo.

Este grito también debe llegar a la comunidad internacional, a quienes vimos acompañarnos y arriesgar su vida en solidaridad en los momentos más difíciles de nuestros territorios. A ellos, les hacemos un llamado a que nos acompañen hoy para que se proteja la vida de los líderes y lideresas en los territorios, con decisión, política, planes y con entidades amigas de la vida, no solo estructuras administrativas.

La paz lograda, el Nobel alcanzado y el apoyo internacional que nos acompaña, no servirán si no se trazan políticas y planes. Esto se hace poniendo al frente de las entidades responsables, a funcionarios comprometidos con frenar las amenazas, el amedrentamiento, el temor en los territorios y el asesinato de líderes y de hombres y mujeres, como tantas y tantos, abnegados, solidarios, luchadores, líderes de causas comunes, colectivas, comunitarias y profundamente humanas, en un país deshumanizado.

Finalmente, estamos a la espera de realizar una mesa de trabajo con los representantes de la Mesa Nacional, el Ministerio del Interior y otras entidades, pues la vida de los líderes y lideresas nacionales, las de sus familias y otras víctimas en las regiones, seguirán dependiendo de decisiones del Gobierno Nacional. También, reiteramos que, de no aprobarse en el Congreso de la República planes de protección para las víctimas, los líderes y lideresas, las comunidades y los territorios de las circunscripciones especiales de paz, no nos será posible participar, ni resarcir a las víctimas, restituyéndoles el derecho a participar en sus territorios.

Con sentimientos de afecto y de desesperación,  
Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas



## Tercera Sección: Atención y Orientación

En la Ley 1448 de 2011<sup>18</sup>, las víctimas del conflicto armado tienen el “derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso que se establecen en la presente ley”, para lo cual, el Gobierno Nacional ha dispuesto una serie de estrategias de orientación y asesoría, entre las que se encuentran los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas (CRAV). Si bien, no existen metas, ni productos para la estrategia en el Plan Nacional de Desarrollo y ni en el CONPES 3726 de 2012, en este capítulo se analizaron los avances de la estrategia en relación con la creación y funcionamiento de los CRAV como espacios permanentes que reúne la oferta institucional.

A nivel general, la CSMLV encuentra que la estrategia aún no está completamente consolidada por parte de la UARIV, teniendo en cuenta que en seis departamentos aún no hay ningún CRAV en servicio. En aquellos Centros que se encuentran operativos, la oferta no está completamente concentrada, pues diversas entidades realizan la atención de víctimas desde sus propias sedes y otras simplemente no realizan la oferta frente al derecho. Finalmente, se evidencian fallas constantes en los servicios y estado de inmuebles, generan problemas en la atención de las víctimas del conflicto armado.

### 3.1 Conclusiones

- Los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, como estrategia de coordinación interinstitucional para brindar orientación, asesoría y atención a víctimas del conflicto armado, presentan fallas causadas por la ausencia de las entidades que tiene la obligación de prestar servicios específicos y ofrecer productos para la población víctima. Entre estas, se encuentran principalmente el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, Superintendencia de Notariado y Registro, así como la Fiscalía General de la Nación.

<sup>18</sup> Artículo 28, parágrafo 10

- Los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en la práctica, tienen una oferta parcial, lo que dificulta que estos alcancen el objetivo para lo cual están diseñados. Entre esta oferta parcial se evidenció la presencia limitada del Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- El compromiso de las entidades territoriales es variable en los diferentes territorios, evidenciado en la ausencia de prestación del servicio en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en su baja capacidad para la administración y sostenimiento de los mismos, en las fallas de infraestructura, el estado de equipos y mobiliarios, la falta de aseo en algunas instalaciones y la disponibilidad intermitente de personal para orientar a las víctimas en las rutas de atención.
- El funcionamiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas depende del nivel de compromiso de las entidades territoriales con el cumplimiento de esta obligación legal y de los recursos vinculados al Plan de Desarrollo para este fin, así las cosas, que la sostenibilidad de estos centros no tiene vocación de continuidad después de la vigencia de la ley.

### 3.2 Recomendaciones

- A las entidades territoriales desarrollar estrategias para cumplir con el mandato legal de sostenimiento y operación de los Centros Regionales de Atención, en el marco de los principios que sustentan la estrategia de Corresponsabilidad establecida en el Decreto 2460 de 2015.
- A las entidades territoriales, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y las gerencias de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, mejorar sus sistemas de información de víctimas atendidas, discriminando no solo el número de atenciones, sino además los usuarios nuevos que asisten, con el objeto de llevar mayor control y seguimiento del funcionamiento de la estrategia.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer la labor de Gerencia de los Centros Regionales Atención a Víctimas con el fin de superar las fallas y obstáculos de funcionamiento e infraestructura para la prestación de los servicios.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas adelantar las acciones de articulación y coordinación para que las instituciones en el territorio, participen activamente en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en aras de que se garantice a las víctimas del conflicto armado, el acceso a una oferta efectiva de trámites y servicios.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y a las entidades territoriales, avanzar en la etapa de construcción de las instalaciones de los Centros Regionales de Atención a Víctimas para que puedan entrar en operación prontamente



cumpliendo con los criterios establecidos por la Ley 1448 de 2011 y demás normas complementarias.

- A la Registraduría Nacional del Estado Civil; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Trabajo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Servicio Nacional de Aprendizaje, Fiscalía General de la Nación; Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Notariado y Registro hacer presencia en los Centros Regionales y participar de manera constante y periódica para favorecer el acceso de las víctimas a la información pertinente para obtener sus medidas de asistencia y reparación integral.

Las anteriores entidades deben garantizar la asignación de recurso humano y técnico para la orientación, asesoría y/o atención de víctimas del conflicto armado. En caso de ausencia, la entidad vinculada debe mantener un enlace permanente con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para garantizar la adecuada orientación.



## Cuarta Sección: Asistencia

Esta sección abarca los temas de Asistencia Humanitaria, Salud, Educación, Identificación, más Retornos y Reubicaciones. Como se mencionó en capítulos anteriores, la mayor parte del presupuesto para la implementación de la Ley de Víctimas se ha destinado a este componente. En este escenario es importante señalar que en los componentes de asistencia analizados, se evidencian problemas en los reportes de la información que impiden hacer un seguimiento puntual (como en salud, identificación y educación) e igualmente, se presentan barreras de acceso para que la población víctima pueda recibir de manera efectiva este tipo de medidas.

A nivel general, dentro de los mencionados obstáculos, pueden nombrarse los siguientes: (i) no es clara la ejecución presupuestal que permite el pago de ayuda humanitaria, (ii) no está definido el universo de atención en cuanto a retorno y reubicación, (iii) para el acceso a derechos a la salud y la educación, el Estado carece de un enfoque especial para víctimas y finalmente, (iv) en los temas relacionados con identificación, a pesar de contar con el componente de gratuidad, no logran cumplir las metas definidas.

### 4.1 Atención humanitaria

#### 4.1.1 Conclusiones

Respecto a la gestión llevada a cabo por la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en el cuatrienio 2014 -2017 y primer trimestre de 2018, se concluye que:

- Ha venido realizando gestión para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a la población víctima de desplazamiento forzado con carencias de subsistencia mínima, la cual se refleja en la ejecución presupuestal, que en lo corrido del cuatrienio, correspondió 2.1 billones de pesos.
- Existe incertidumbre sobre la real ejecución presupuestal para el proyecto de inversión que soporta el pago de atención humanitaria, pues la información no es consistente en las distintas fases que componen el ciclo de la inversión pública. Lo anterior,

pone en riesgo la coherencia entre la formulación, la programación, la ejecución y el seguimiento a los proyectos de inversión que se realizan a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.

- El seguimiento y control a los recursos destinados para atención humanitaria, tanto de emergencia como de transición a víctimas de desplazamiento forzado, se ve limitado por cuanto la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en sus registros no discrimina la ejecución presupuestal por tipo de atención, sino que la presenta de manera global frente a las etapas de atención humanitaria.
- A tres años del plazo para la terminación de la Ley de Víctimas, persisten falencias en la gestión presupuestal desde la planeación hasta la ejecución de los recursos, generando riesgo e incertidumbre para su seguimiento y control.
- Los fallos de tutela sobre el derecho a la atención humanitaria de emergencia y transición, en los que se condena a la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas corresponden a un valor de \$235.752.889.000. Si bien no se puede identificar cuántas fueron por la etapa de emergencia y cuántas por etapa de transición, este hecho preocupa a la CSMLV dado que sugiere limitaciones relacionadas con la oportunidad en la entrega de atención.
- Las notificaciones de actos administrativos tanto de entrega como de suspensión, no llegan de manera oportuna a los beneficiarios, lo cual limita el acceso a la información por parte de la población.

#### 4.1.2 Recomendaciones

A la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas:

- Implementar acciones correctivas para mejorar el proceso de planeación, y la definición de indicadores y metas propuestas para el seguimiento de la atención humanitaria, en coherencia con los resultados obtenidos por el modelo de medición de carencias para la subsistencia mínima.
- Cumplir efectivamente con los reportes de seguimiento a los proyectos de inversión, acordes con el Decreto 2844 de 2010, de manera clara y transparente, sin que haya lugar a inconsistencias entre lo reportado por el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas y las cifras oficiales de la entidad.
- Tener un centro de costos por atención humanitaria tanto de emergencia como de transición con el objeto de hacer seguimiento y control a la ejecución de las entregas y a los gastos operativos en que incurre.
- Mejorar los canales de contactabilidad con los beneficiarios para notificar de manera oportuna las decisiones administrativas sobre la entrega o suspensión de atención humanitaria.

## 4.2 Salud

### 4.2.1 Conclusiones

- Se evidencia que el Gobierno Nacional presta atención en salud a la población víctima y, a pesar de la limitada información disponible, se puede afirmar que los recursos para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud han ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, tal y como estableció la CSMLV en el año 2016, no se evidencia que el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política de salud, diferencien a la población víctima, lo cual impide un adecuado seguimiento a la prestación de los servicios específicos requeridos para esta población.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, entidad responsable de establecer los lineamientos de las medidas de acceso a salud de la población víctima, no presenta información oportuna, de tal manera que permita llevar a cabo un seguimiento riguroso a la prestación de este servicio. Este es el caso para los reportes producidos por el Gobierno Nacional y para la CSMLV.

### 4.2.2 Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social se recomienda poner en marcha el sistema de monitoreo al acceso a la salud de la población víctima, como parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social, tal y como se contempla en el Plan Decenal de Salud Pública. Lo anterior, teniendo en cuenta los diferentes enfoques complementarios para la prestación del servicio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer la interoperabilidad en los sistemas de información sobre las afiliaciones a nivel nacional, departamental y municipal y la población plenamente definida, con el fin de mejorar el control y seguimiento.

## 4.3 Educación

### 4.3.1 Conclusiones

- Los recursos del Sistema General de Participaciones para permitir el acceso al sistema educativo de la población víctima pasaron de \$2,7 billones a \$4,1 billones en el período 2014 – 2017.
- Se evidencia inconsistencias de información tanto de las entidades nacionales como de las entidades territoriales en relación con la medida de educación. Las imprecisiones de datos entre el Registro Único Víctimas, el Sistema Integrado de Matrícula, y Plan de Acción Territorial, impiden identificar efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que están desescolarizados, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado.

- Aun cuando se reconoce que el Sistema General de Participaciones es una fuente de recursos estable, el acceso y la gratuidad entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la condición de víctima de la población.
- El Plan Decenal de Educación, recoge principios importantes que contemplan la integralidad y complementariedad del derecho a la educación, sin embargo, el seguimiento a su implementación se limita al porcentaje de víctimas que se encuentra en el sistema educativo.

### 4.3.2 Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, realizar el acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para garantizar la implementación de los lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno.
- Al Ministerio de Educación Nacional, establecer indicadores de seguimiento mas allá de la cobertura del sistema educativo, de acuerdo con los principios y marco de referencia establecidos en el Plan Decenal de Educación 2016-2026.
- A las entidades territoriales certificadas, administrar adecuadamente los registros de población víctima que se encuentran escolarizadas y las que no.
- A las entidades territoriales certificadas, implementar los lineamientos y acciones diferenciales para las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con los daños ocasionados por el conflicto y las recomendaciones emitidas por el rector de la política educativa.
- A la Unidad para la Atención y reparación Integral de las Víctimas y al Ministerio de Educación fortalecer el intercambio de información, para establecer con precisión las víctimas que se encuentra en el sistema educativo y aquellas que no.

## 4.4 Identificación

### 4.4.1 Conclusiones

- Existen deficiencias en el proceso de programación y seguimiento de metas, que se explican porque no existe correlación entre la población que demanda el servicio y la meta que se programa.
- Se evidencia falta de consistencia entre los datos que se soportan el cumplimiento misional de la Registraduría a través de las plataformas que dispone el Gobierno para hacer el seguimiento respectivo.
- Se destaca la estrategia de exoneración de costos y jornadas móviles para facilitar la

accesibilidad de las víctimas que requieren su documentación.

- Se identifica una demanda potencial por atender 871.699 víctimas que no cuenta con sus documentos de identidad, lo que implica un aumento en la capacidad y cobertura de la Registraduría a través de sus jornadas de atención.

#### 4.4.2 Recomendaciones

A la Registraduría Nacional del Estado Civil:

- Mejorar los procesos de planeación y definición de los indicadores y metas propuestas a partir de la demanda identificada, así como la rigurosidad en el manejo de información que soporta el seguimiento.
- Implementar el proceso de consultas en línea del Registro Único de Víctimas en las regionales de la Registraduría, para verificar en tiempo real la inclusión de las víctimas en este registro, y así mejorar los tiempos de atención.
- Implementar las jornadas móviles de atención a partir de la demanda identificada por la Unidad de Atención y reparación Integral de las Víctimas de víctimas que no han accedido al derecho.

### 4.5 Retornos y reubicaciones

#### 4.5.1 Conclusiones

- La meta intermedia y el producto focalizado no miden los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública y del establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; por un lado, debido a que las metas de estos son insuficientes para la atención del universo de hogares en proceso de retorno o reubicación en todo el país; y por otro, por su metodología de medición que no refleja los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública, ni los efectos de esta en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.
- No hay claridad sobre el universo total de personas desplazadas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados. En cuanto a los acompañados, en la meta del Plan Nacional de Desarrollo, este se mide por el número de hogares que firmaron acta de voluntariedad, mientras que en los informes de respuesta a la orden 34 del Auto 373, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta los hogares que han sido objeto de las acciones de acompañamiento gubernamental, pero no todos los hogares acompañados tienen sus miembros identificados<sup>19</sup>. Por otro lado, la cifra de no acompañamiento, se presenta en número de personas y no de hogares.

<sup>19</sup> Unidad para las Víctimas. "III Informe Trimestral en Respuesta a la Orden 34 del Auto 373/16". 5 de mayo de 2017. P. 4.

- Las brechas entre la demanda de atención y la oferta, identificadas en este informe, evidencian las dificultades y los retos que enfrenta el Gobierno Nacional para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno o reubicación.
- Aunque el Gobierno Nacional ha realizado ajustes a la política pública de retornos y reubicaciones, aún no es posible determinar si los cambios permitirán superar las falencias en la implementación de esta política pública<sup>20</sup> que impiden que se avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de retornos y reubicaciones<sup>21</sup>.
- A partir del acompañamiento a comunidades desplazadas en procesos de retorno o reubicación, se ha podido observar que, si bien es cierto el Gobierno Nacional en sus informes presenta los avances en el cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, continúan las falencias en la implementación de la política pública y, por lo tanto, persisten las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en la realización de sus derechos<sup>22</sup>.

#### 4.5.2 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, continuar con el proceso de caracterización que se inició en cumplimiento de la orden 34 del Auto 373/16 y, con el Departamento para la Prosperidad Social, ajustar la identificación de los hogares relacionados con las metas, para poder hacer análisis y mediciones, que den cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, a la luz del universo total de los procesos de retornos y reubicaciones.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, garantizar la atención inicial para cubrir el mínimo vital en los procesos de retornos y reubicaciones, así como incluir en los componentes los de seguridad/soberanía alimentaria, atención psicosocial, vías y comunicaciones.
- Al Departamento Nacional de Planeación, diseñar un indicador que permita valorar el alcance de los objetivos de la política pública, considerando, por ejemplo, el índice de estabilización socioeconómica, para poder dar cuenta del avance en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Este indicador debe además hacer referencia al universo total de las víctimas para que sea funcional

20 Particularmente aquellas relacionadas con la garantía a los derechos económicos, sociales y culturales, así como la intervención desarticulada de las entidades del SNARIV; fallas en la estrategia de corresponsabilidad que no permite disponibilidad de recursos; falencias en los sistemas de medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados; demoras en el cumplimiento de órdenes de restitución y de medidas de los PIRC. Al respecto se recomienda consultar informes anteriores de la Defensoría del Pueblo como: “Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011 (abril 2015), los informes en respuesta a los Autos 219/12 y 298/15 de la Corte Constitucional. “Balance de las Políticas Públicas Territoriales de Atención para la Población en Situación de Desplazamiento del Periodo 2012 – 2015 (junio 2017).

21 Al respecto ver: DDPD. Informe Anual 2017. Enviado a la HCC en el mes de junio de 2018. Capítulo de Retornos y reubicaciones.

22 La crisis en la comercialización del ñame en 2017, refleja las dificultades que tiene esta comunidad retornada para insertarse en los mercados locales. Quedó en evidencia que el Ministerio de Agricultura no cuenta con estrategias para atender la crisis y mitigar sus efectos. La situación presentada pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de retorno.



en el ciclo de la política pública (diseño, implementación, evaluación y ajuste).

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Dirección Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de Corresponsabilidad, mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin<sup>23</sup>.

Asimismo, la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones<sup>24</sup>

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y entes territoriales realizar un balance de los planes de retorno que actualmente están en proceso de implementación, especificando las medidas ejecutadas, las que están pendientes de ejecución y las acciones a realizar para garantizar el cumplimiento de los mismos; presupuesto ejecutado y proyectado y cronograma de implementación.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Ministerio del Interior, informar cuál es la ruta de retornos étnicos, comunidades atendidas actualmente y presupuesto disponible. Especificar cómo se incorpora la atención a comunidades étnicas en los planes de retorno municipales. Aclarar cuál es la estrategia para garantizar una atención integral de los sujetos colectivos cuando no todas las personas están en proceso de retorno.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación, informar, en el marco de la implementación de la política de corresponsabilidad y coordinación nación territorio, cómo se garantiza la respuesta estatal a las demandas de atención, asistencia y reparación de comunidades retornadas o reubicadas en jurisdicción de entes territoriales con capacidad institucional baja o media baja.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras continuar con los esfuerzos que viene realizando en cuanto a la conceptualización y cuantificación de cada una de las categorías de retorno que visualiza en las familias con sentencias de restitución de tierras; y el impulso que se viene dando a los procesos de identificación de los diferentes tipos de retorno pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas el llamado respecto de la necesidad de que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, y sobre la base de la priorización en los territorios donde se aborden varios casos aprovechando las economías de escala que tiene la intervención acumulada y coordinada sobre áreas determinadas, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.

23 RUCISTC, PAT y Tablero PAT.

24 De conformidad a las recomendaciones de esta comisión dadas en informes pasados y que se encuentran vigentes.



## Quinta Sección: Reparación Integral

Según el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, la reparación integral es definida como un derecho de las víctimas del conflicto armado, que debe proporcionarse de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, siempre con relación al daño sufrido como consecuencia de las violaciones definidas en la misma Ley, entendiendo que el proceso comprende la implementación de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición en las dimensiones colectivas, individual, material y simbólica -medidas de satisfacción-.

En el capítulo del informe referente al componente de reparación integral, se hizo seguimiento a las metas intermedias y productos asociados a algunas de las medidas de rehabilitación, restitución<sup>25</sup> e indemnización - en donde se siguen presentando problemas de cobertura - así como la dimensión de la reparación colectiva que, para el caso del producto relacionado con la rehabilitación comunitaria, se hace desde el enfoque de género de algunos Planes Integrales de Reparación Colectiva en cuatro sujetos específicos<sup>26</sup>.

Finalmente, vale la pena precisar que para el caso de la medida de garantías de no repetición, algunos de sus aspectos se abordan desde el enfoque de prevención y protección que se encuentra en un capítulo anterior, mientras que para las medidas de reparación simbólica e individual, se hace análisis de un tema específico: la exención al servicio militar obligatorio que se traduce en la entrega efectiva de las libretas militares y que se encuentra estrechamente ligado, en términos de planeación, con las medidas de identificación.

25 En este capítulo se analizan restitución de tierras, vivienda, acceso a créditos, educación superior -créditos- y generación de ingresos

26 Tres de los cuales están integrados mayoritariamente por mujeres y uno de ellos por población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas (OSIGD), a saber: Asociación de Mujeres Afro por la Paz – AFROMUPAZ, Liga de Mujeres Desplazadas y Narrar para Vivir, de un lado, y Mesa LGBT de La Comuna 8

## 5.1 Rehabilitación

### 5.1.2 Conclusiones

- Las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el CONPES 3726 de 2012, no están acorde con el universo estimado de población víctima que requiere atención psicosocial (3.472.453 personas). Lo anterior implica una planeación presupuestal desde el nivel nacional garantizando que el presupuesto asignado no siga reduciéndose en las próximas vigencias para ser cubierto por proyectos de inversión, pero adicionalmente requerirá un esfuerzo de las entidades territoriales para que sigan asumiendo la responsabilidad de designar recursos propios para aumentar la cobertura del PAPSIVI en sus territorios.
- No se ha logrado medir la población víctima que accede a la atención psicosocial del PAPSIVI y que reside en zonas rurales dispersas del territorio. De ahí que no se cuente con un diagnóstico de cómo ha avanzado la implementación del programa en estas zonas. Lo anterior, se considera importante por cuanto la oferta psicosocial debería trascender las barreras urbanas de implementación y de cara a la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación, que pretende ampliar la oferta de la medida en estas zonas.
- Se reconoce que el PAPSIVI ha aumentado su tiempo de implementación progresivamente en el territorio (en 2015 en la mayoría de departamentos se implementaba por 5 o 6 meses, y en 2017 en la mayoría se implementó por 9 meses).
- Más allá de las evaluaciones sobre perspectivas y opiniones individuales que han logrado recoger el Ministerio de Salud Protección Social o la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para medir los resultados de sus estrategias, el Gobierno Nacional no ha desarrollado una evaluación de política pública a la medida de rehabilitación lo que impide contar con resultados robustos sobre el impacto de esta medida en la población víctima.

### 5.1.2 Recomendaciones<sup>27</sup>

- Al Departamento Nacional de Planeación, asignar nuevas metas para medir el avance de la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, tanto en la atención psicosocial como en la salud física y/o mental. Es necesario realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar esta atención en comparación a la población que efectivamente ha accedido a estos servicios, para determinar con mayor certeza el avance en este componente.

<sup>27</sup> Estas recomendaciones recogen las expuestas en los anteriores informes presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso de la República correspondiente a los años 2014-2015 y 2016-2017.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar atención en rehabilitación física y/o mental en relación con la población que efectivamente ha accedido a estos servicios
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, realizar un diagnóstico de la población víctima residente en zonas rurales que solicita acceder y/o accedió al PAPSIVI.
- A las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud realizar la planeación oportuna de los recursos destinados a la implementación del PAPSIVI durante el primer trimestre del año, para así lograr aumentar el tiempo de implementación del programa mientras son transferidos los recursos desde el nivel nacional.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, desarrollar un mecanismo que mida la efectividad de la divulgación del PAPSIVI en el territorio.

## 5.2 Restitución

### 5.2.1 Tierras

#### 5.2.1.1 Conclusiones

- La política de restitución de tierras, tiene como propósito permitir la recuperación o generación de condiciones de vida autónoma y digna de las víctimas de abandono forzado y despojo, mediante un conjunto de medidas que tienen por base la restitución jurídica y material los predios. En consecuencia, la presentación de un balance sobre los avances de la política de restitución obliga a ir más allá de los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la política en clave del goce efectivo de derechos de la población restituida.
- En relación con los indicadores establecidos por el Gobierno nacional, en particular el indicador de “familias con orden judicial de restitución de tierras”, se observa una dificultad en el seguimiento por falta de información consolidada, y a partir de la información disponible se observa un cumplimiento parcial de la meta porque se han restituido predios apenas a un aproximado de 10.305 familias, de las 15.000 que se proyectaron.
- Respecto del indicador “solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa” de acuerdo con las cifras de la Unidad de Restitución de Tierras a marzo de 2018 se ha logrado un cumplimiento del 126%. Si bien esta cifra muestra un avance significativo, la CSMLV nota que el 63% de las solicitudes decididas han sido resueltas negativamente.
- En relación con las causales que fundamentan las decisiones de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forza-

damente, la CSMLV alerta sobre la aplicación de figuras como desistimientos, nexo de causalidad y hecho superado en el proceso de restitución de tierras, que pueden ser cuestionables teniendo en cuenta la naturaleza especial de esta acción y su importancia, no solo para lograr revertir el despojo, sino también para avanzar en la búsqueda de la verdad y la justicia.

- Se reconoce el avance en la microfocalización de zonas lo que garantiza mayor accesibilidad a la política de restitución. No obstante, la CSMLV alerta sobre las decisiones de cierre de microzonas en la medida en que estas pueden obstaculizar el acceso al derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado quienes por distintas razones, en muchos casos que constituyen fuerza mayor, no se han acercado a reclamar su derecho sobre los predios despojados o abandonados forzosamente.
- En cuanto a los subsidios de vivienda para las víctimas restituidas, como elemento importante que garantiza el retorno, la CSMLV advierte que esta oferta puede ser poco eficiente, y que en consecuencia dificulta el goce efectivo de sus derechos.
- Los resultados de la implementación de la política pública de restitución de tierras de tierras, el alto de número de solicitudes no incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, la baja presentación de los recursos de reposición frente a los actos administrativos de no inclusión, la baja socialización de las órdenes judiciales de las sentencias, entre otros factores, denotan que aún existe desconocimiento por parte de las víctimas sobre la oferta institucional del proceso de restitución de tierras, por lo que la CSMLV reitera la recomendación de mayor pedagogía sobre su alcance y una participación más activa de las víctimas en los espacios que tienen que ver con la implementación de esta política pública.

### 5.2.1.2 Recomendaciones

- A la Rama Judicial contar con una base de datos que permita dar cuenta de las cifras reales sobre el número de familias restituidas, número de predios y hectáreas restituidas, ya que solo se cuenta con las que entrega la Unidad de Tierras, las cuales se calculan con base en las sentencias que son notificadas a dicha entidad y no al número total de las sentencias proferidas.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas contar con un indicador en su sistema de información que señale con precisión y para cada uno de los casos las causales determinantes para tomar la decisión de fondo, especialmente en los casos de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas revisar sus directrices internas ajustándolas a la jurisprudencia constitucional y a las normas y principios que orientan la política de restitución de tierras, para la toma de decisiones de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.

## 5.2.2 Vivienda urbana y rural

### 5.2.2.1 Vivienda Urbana

#### 5.2.2.1.1 Conclusiones Vivienda Urbana

- En materia de vivienda urbana el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda Gratuita, como instrumento para contribuir al acceso preferencial de la población desplazada a una vivienda.
- El acceso preferente de la población desplazada al Programa de Vivienda Gratuita, se evidencia en la asignación de un total de 41.418 de subsidios familiares de vivienda en especie a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco de dicho programa durante este periodo.
- En relación con las metas de asignación de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, exclusivo para población desplazada propuestas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se tiene que de una meta de 46.400 subsidios asignados se lograron 41.418 subsidios, es decir se registra un cumplimiento del 83% de la meta.
- Se han escriturado un total de 33.572 viviendas, es decir el 80% del total de los subsidios asignados. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que en cuanto acceso de la población víctima a una solución de vivienda, la política ha avanzado frente al esquema anterior.
- Frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%. Se evidenció que de las convocatorias 2004 y 2007 quedan pendientes por atender 71.131 hogares. Asimismo, se encuentra una demanda por atender de 72.281 hogares postulados que cumplieron requisitos durante el periodo 2014-2018. Es decir, en general existe una demanda pendiente total por atender de 143.412 hogares.
- Pese a los avances, aún no se superan las barreras de acceso tanto a nivel de cobertura pues no hay oferta suficiente frente a la demanda, como a nivel de localización geográfica, dadas las restricciones de mercado que limitan la oferta de vivienda en los territorios requeridos.
- No existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.
- Se evidencian avances en la configuración del esquema institucional para el acompañamiento social y comunitario de la vivienda gratuita. Sin embargo, persisten retos importantes frente a las problemáticas sociales que convergen en muchos de estos proyectos.

### 5.2.2.1.2 Recomendaciones Vivienda Urbana

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mantener un registro detallado y preciso sobre la situación actual de las viviendas escrituradas, entregadas y habitadas, que esté disponible y facilite el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, como rector de la política de vivienda urbana, en virtud del principio de corresponsabilidad, debe acompañar y asistir técnicamente a los municipios para la implementación de la Circular 004 de 2017, donde se les encargó a éstos la labor de seguimiento a las obligaciones de los beneficiarios que habitan los respectivos proyectos.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar el esfuerzo presupuestal requerido para incrementar la cobertura necesaria de atención a población víctima en materia de vivienda urbana, en congruencia con la demanda de hogares víctimas que están pendiente por atender de las convocatorias pasadas, así como aquellos hogares que no gozan de la vivienda y están identificados por otras fuentes de información.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, generar los mecanismos preferenciales para que la población desplazada que tenga condiciones para participar en los programas de “Mi Casa Ya” tengan mayores posibilidades de acceso.
- Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita - SNAIS, sostener y fortalecer el proceso de acompañamiento social a las viviendas gratis con el propósito de superar las necesidades de atención en sus diferentes dimensiones sociales, a fin de buscar una efectiva adaptación e inclusión en su entorno receptor.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios de la vivienda gratis accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.
- Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, promover los mecanismos y brindar orientación sobre el régimen de propiedad horizontal, buscando la adaptabilidad de la población desplazada en dicho proyecto de vivienda gratuita.

### 5.2.2.2 Vivienda Rural

#### 5.2.2.2.1 Conclusiones Vivienda Rural

- Si bien es cierto, el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, como principal instrumento para propender el acceso preferencial y



efectivo de la población desplazada a una vivienda, los cambios introducidos no registran mayores avances en el cumplimiento. Lo anterior, a pesar del cambio de esquema operativo, el incremento del subsidio, los programas estratégicos para priorización preferencial y demás ajustes programáticos.

- En materia de entrega de soluciones de vivienda para hogares víctimas se concluye que el avance frente a la meta del cuatrienio, según lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, es muy bajo si se tienen en cuenta que se registra un cumplimiento del 19% frente a la meta del periodo (3.995 de una meta de 23.000).
- La ausencia de un sistema de información que identifique los beneficiarios en cada una de las fases del programa de vivienda rural, genera incertidumbre frente a las cifras reportadas lo cual limita el adecuado seguimiento y control a esta política.
- Según informa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el esquema actual presentó durante el año 2016 dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras. Asimismo, afirma que dichas dificultades fueron solucionadas en octubre de 2017 y que a la fecha se encuentran en ejecución las obras civiles.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que durante el proceso constructivo la ejecución de vivienda rural enfrenta dificultades tales como: (i) acceso terrestre o fluvial, (ii) costos de los materiales de construcción, (iii) condiciones climáticas y (iv) dificultades sociales, entre otros. Situaciones que se convierten en problemas de tipo contractual como incumplimiento de cronogramas, adiciones o suspensiones de contratos e incluso liquidación anticipada o cesiones.
- En términos de adaptabilidad, el esquema actual, mejora las características de las soluciones en cuanto a espacio, acabados y servicios más apropiados para la población víctima. No obstante, los procesos de retornos y reubicaciones requieren además de la solución un acompañamiento integral, garantizando el goce efectivo de derechos, de tal manera que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna.

#### 5.2.2.2 Recomendaciones Vivienda Rural

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, evaluar los cuellos de botella de la política de vivienda rural actual e implementar los correctivos del caso para garantizar el cumplimiento del acceso a vivienda rural por parte de la población víctima. En particular, se deben revisar las causas que conllevaron a las demoras para la contratación de las entidades operadoras y buscar mecanismos que solucionen esta problemática en el marco esquema actual.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con las problemáticas asociadas al proceso constructivo de vivienda rural, debe idear instrumentos como por ejemplo valor del Subsidio Familiar de Rural diferencial según particularidades territoriales, que mitiguen situaciones de mercado tales como disponibilidad de materiales, difícil acceso geográfico entre otros, de tal forma que se garantice el equilibrio financiero de los proyectos de vivienda rural.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con sus entidades operadoras, debe contar con un sistema de información único y estandarizado que permita monitorear los beneficiarios permitiendo la trazabilidad del ciclo del Subsidio de vivienda rural en sus diferentes fases.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, formular y liderar una estrategia de acompañamiento integral efectiva para los hogares beneficiarios de vivienda rural, en el marco del ciclo del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, que vaya desde la postulación, hasta la entrega y posterior articulación del hogar beneficiario con componentes de política social según sus necesidades.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios del Subsidio de Vivienda Rural accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.

### 5.2.3 Acceso a créditos

#### 5.2.3.1 Conclusiones

- Dentro de la categoría de Riesgo especial, 53.653 víctimas establecieron acuerdos de pago refinanciando sus deudas que entraron en mora con ocasión de los hechos victimizantes; esto corresponde al 98,6% de las solicitudes.
- Las operaciones de crédito de BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, demuestran que las líneas de redescuento y de crédito propias de la banca, son más utilizadas que la línea de redescuento preferencial para víctimas creadas por dichas entidades en convenio con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- Durante el cuatrienio, BANCÓLDEX financió 352 empresas por la línea preferencial, frente a 66.370 por otras líneas propias del banco. En FINAGRO, los beneficiarios de la línea preferencial correspondieron a 3.512 víctimas y por las líneas propias se atendieron 27.470. Por el Banco Agrario, la línea preferencial financió a 19.478 víctimas; las líneas de redescuento propias atendieron a 113.677 y las otras líneas de crédito atendieron 78.189.
- Con el análisis de la operación del Banco Agrario, BANCÓLDEX y FINAGRO se demuestra que existe una alta demanda de créditos, que aún no ha sido satisfecha por las líneas de redescuento que se crearon como respuesta a las medidas establecidas por la Ley 1448 de 2011.
- La demanda de crédito de las víctimas se ha cubierto por los bancos de primer y segundo piso con otras modalidades y líneas de crédito, que han tenido mayor número de operaciones, mayor cantidad de empresas de víctimas y víctimas atendidas, mayor cobertura y mayores montos desembolsados.

- Se evidencia que la información presentada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en algunos casos, difiere de la presentada por BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, supone asimetría en los reportes que los establecimientos de crédito deben hacer a dicha entidad.
- Los cupos de crédito con tasas de redescuento como una medida para recuperar la capacidad productiva de las víctimas, son insuficientes. Sin embargo, los recursos girados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para pagar el redescuento al Intermediario Financiero, no han sido ejecutados al 100%.

### 5.2.3.2 Recomendaciones

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas en coordinación con las Superintendencia Financiera aumentar la divulgación y orientación a las víctimas sobre la medida de categoría de riesgo especial para refinanciar o consolidar sus deudas con los bancos.
- A los establecimientos de crédito, permitir la celebración de acuerdos de pago entre la víctima y el establecimiento financiero se de en condiciones de viabilidad financiera para el deudor.
- Al Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, y Ministerio de Trabajo, como rectores de la política, armonizar sus programas con la medida de acceso a crédito para lograr el adecuado apoyo técnico en el manejo de los proyectos y apoyar la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Banco de Comercio Exterior de Colombia y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, revisar la pertinencia de los convenios interadministrativos, en relación con la demanda atendida y la capacidad de respuesta de otras líneas preferenciales de las entidades bancarias.
- A los establecimientos de crédito, administrar y reportar adecuadamente la información de las víctimas con operaciones de crédito y cartera a la Superintendencia Financiera de Colombia.

### 5.2.4 Educación superior

#### 5.2.4.1 Conclusiones

- A través del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243), lo cual refleja la dificultad del Fondo en lograr cumplir con la demanda requerida.
- En cuanto a los aportes del Ministerio de Educación Nacional al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la

Población Víctima, los recursos se han visto disminuidos en un 86%, al pasar de \$ 33.484.267.627 en el 2013 a \$4.632.275.781 en el 2017.

- Se evidencia falta de concurrencia de las entidades territoriales con el Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, en el fortalecimiento de la cobertura territorial. Solo se destaca como experiencia exitosa el Distrito Capital.
- La demanda insatisfecha llevó a que parte de las víctimas buscaran financiación en otras líneas de crédito del ICETEX, con condiciones distintas y costos superiores. Allí, del 100% de las solicitudes de crédito (17.137), logró acceder el 73% (12.544).

### 5.2.4.2 Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, garantizar la operación del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima con una cobertura aceptable frente a la demanda, fortaleciendo el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover los mecanismos de concurrencia con las entidades territoriales para el fortalecimiento del Fondo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizar el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, de acuerdo con las fechas de convocatoria y minimizar los errores de aplicación, cumplimiento de requisitos y legalización de créditos.
- A los constituyentes del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima revisar la pertinencia de los requisitos en relación con aquellas víctimas que aplican en proceso de admisión.
- Al Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, desarrollar estrategias de acompañamiento de las entidades constituyentes e instituciones educativas para el acompañamiento a las víctimas y lograr la efectiva graduación.
- Al Ministerio de Educación Nacional establecer otras medidas en materia de acceso educación superior, diferente al crédito educativo.

### 5.2.5 Generación de ingresos

#### 5.2.5.1 Conclusiones

- Las metas en materia de generación de ingresos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 no son concordantes con las establecidas en el CONPES 3726 de 2012,

las cuales fueron actualizadas en el 2015. Además, las programaciones de las metas no aportan de manera significativa al objetivo específico de la Ley 1448 de 2011, en relación con el autosostenimiento de las víctimas que perdieron su capacidad productiva a causa del conflicto armado.

- Los niveles de cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo aún son insuficientes, ya que las metas de atención solo impactan al 19% de la población que requieren atención en esta medida, según las mediciones que ha desarrollado el mismo Gobierno.
- No existe una oferta que permita a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad que exige los programas ofertados en esta política.
- La oferta en materia de generación de ingresos para las víctimas, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo, los cuales han sido impulsados por el SENA y el Ministerio del Trabajo y solo se ha logrado colocar al 4.17% de la población que fue formada en la línea de intervención para el trabajo. En la línea de emprendimiento y fortalecimiento productivo solo ha impactado al 3.5% de esta población.
- El Gobierno se comprometió con la reformulación de la política de inclusión social y productiva desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, a través de la Ley 1753 de 2015, sin embargo, a cierre del gobierno no se evidencian avances significativos, que permita superar las fallas ya identificadas por esta Comisión y las órdenes dadas por la Corte Constitucional en sus diversos autos de seguimiento.

### 5.2.5.2 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, formular metas en materia de generación de ingresos que sean concordantes con la demanda de atención identificada a partir de los sistemas de medición del mismo Gobierno.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, al Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura, establecer una participación mínima de atención a población víctimas en cada uno de sus programas, incluso aquellos que operan a través de convocatoria.
- Al Ministerio de Educación, que en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, formular una estrategia que permita nivelar a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad demandados por los programas de esta política.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar la política de generación de ingresos y empleabilidad,

donde de manera clara se plantee la ruta de atención en el ámbito urbano y rural, y se generen las estrategias para superar las fallas evidenciadas en el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional.

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es imperativo que en el ajuste de la política de inclusión social y productiva se tenga en cuenta el enfoque reparador y transformador de la ley, a efectos que se atiendan las vulnerabilidades de la población víctima y se establezcan sinergias y complementos con las demás políticas sociales, sin perder la especial protección constitucional en la que ellas se encuentran.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecer una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la cual se clarifiquen las competencias de las entidades en materia de fortalecimiento, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las incitativas productivas. Asimismo, establecer mecanismos eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nación- nación y nación- territorio, de manera que se logren acciones contundentes frente al resultado esperado de la política.

## 5.2.6 Indemnización administrativa

### 5.2.6.1 Conclusiones

- Las metas formuladas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, son consistentes con la realidad presupuestal que soporta la implementación de la Ley 1448 de 2011. No obstante no se compadece con la realidad, ya que una vez finalizado el cuatrienio la medida presentará un avance del 11.2% frente al universo de víctimas del conflicto armado que tienen derecho a esta medida. Lo que significa que al ritmo de implementación de la medida se requieren de 57 años para pagar la totalidad de las indemnizaciones.
- Sobre el total de indemnizaciones pagadas durante el cuatrienio se identificó que de las 759.341 víctimas indemnizadas, el 48% corresponden a víctimas desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, frente al universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado es del 5%, lo que representa un estimado pendiente de 6.207.189 de personas desplazadas.
- Solo el 24% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, atienden criterios de priorización basados en vulnerabilidad.
- El 4.18% de las indemnizaciones pagadas se realizaron en cumplimiento a turnos asignados por una orden emitida en el marco de una acción constitucional (fallo de tutela).

- El 46.2% ello es, 174.031 de las indemnizaciones pagadas a víctimas del delito de desplazamiento forzado, no atendieron ningún criterio de priorización.
- Los procedimientos adoptados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para acceder a la indemnización son limitados, se concentran en establecer un orden de pago que no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Persiste la incongruencia entre los datos (número de giros, número de personas, número de personas y hogares pagados, cortes de información, tipología de hechos victimizantes, entre otros) lo que genera incertidumbre y limitan el ejercicio de seguimiento y control que se desarrolla en la CSMLV.

### 5.2.6.2 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado sobre las víctimas para indemnizar y la fuente de recursos para su financiamiento, dado que la indemnización es una de las medidas que mayor presión fiscal ejerce en el presupuesto asignado a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, adoptar el documento de política pertinente que permita dar respuesta clara y precisa a la orden emitida por la Corte Constitucional en el Auto 206 del 2017.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, optimizar los sistemas de información, depurar la información relacionada con el comportamiento histórico de esta medida.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer estrategias eficientes para el procedimiento establecido en la Resolución 01958 de 2018, de manera que se optimicen la verificación de información a la capacidad instalada de dicha entidad.

## 5.3 Medidas de Satisfacción Libreta Militar

### 5.3.1 Conclusiones

- Desde la expedición de la Ley 1448 en 2011, el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas. Sin embargo, sólo posibilitó esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Tal interpretación y aplicación de la ley significó

un obstáculo importante en el acceso a la libreta militar por parte de víctimas del conflicto armado de otros hechos victimizantes.

- A pesar de la expedición de la Ley 1861 de 2017 para garantizar este derecho, aún existen imprecisiones frente a los costos de las multas de inscripción y remisión que deben asumir por las víctimas de otros hechos victimizantes, lo cual obstaculiza la obtención de la libreta militar de manera oportuna.
- En materia de planeación y programación, el Gobierno Nacional no definió, ni metas, ni productos de esta medida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que dificulta hacer seguimiento a los avances en esta materia.
- El Ministerio de Defensa, el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, no llevan registros de las solicitudes de libreta militar a las que se les haya dado respuesta negativa, lo que impide hacer un seguimiento de las víctimas que reciben un concepto negativo y no acceden al derecho.
- Pese a la actualización del Protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas, existe una desarticulación evidente entre la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio de Defensa, referente a la disparidad de datos reportados por ambas entidades, sobre el número de solicitudes y entregas de la medida.
- La atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar, los niveles de avance están rezagados y no presentan una tendencia estable en el periodo del cuatrienio, pese a la herramientas y protocolos que se han promulgado para la garantía de este derecho.
- Los mecanismos utilizados para facilitar la orientación, inscripción y entrega de la libreta militar a las víctimas son limitados. Considerando el acceso por demanda, ellas sólo pueden acercarse a 3 de 28 Centros Regionales donde hace presencia el Ejército. Frente al mecanismo de acceso por oferta (el cual corresponde a las jornadas de atención), se evidencia que dichas jornadas vienen descendiendo, en lo corrido del año sólo llegan a cinco, y en algunos casos los gastos operativos de dichas jornadas son mucho más altos de lo que cuesta la entrega del beneficio.

### 5.3.2 Recomendaciones

Al Ministerio de Defensa y al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa:

- En materia de planeación se recomienda que el Ministerio de Defensa defina metas y productos de la medida para el Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera, estas metas deben estar definidas numéricamente y no en porcentaje que facilite su seguimiento.



- Vincular en este proceso de planeación y rendición de cuentas a la Policía Nacional y a la Armada Nacional, teniendo en cuenta que en dichas entidades también se presta servicio militar y no sólo en el ejército.
- Disponer del personal y de estrategias claras para brindar orientación y asesoría a las víctimas en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.
- Precisar en el instrumento normativo y/u operativo la exoneración de multas de remiso e inscripción para víctimas de otros hechos victimizantes.

A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas:

- Promover y adoptar los ajustes y la actualización del Protocolo para facilitar la definición de la situación militar de víctimas de otros hechos victimizantes de acuerdo con la Ley 1681 de 2017 y la reglamentación que de allí se derive.

Al Ministerio de Defensa, al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas

- Realizar jornadas de entrega de libreta militar a víctimas por otros hechos victimizantes, que permitan avanzar en el rezago que tiene el acceso a esta medida, antes de finalizar la vigencia de la Ley en 2021.
- Fortalecer los mecanismos de accesibilidad por demanda, es decir los mecanismos de atención que se presta en los Centros Regionales de Atención a Víctimas como en los respectivos batallones. Así como la atención que se brinda por oferta a través de las jornadas de atención. Para ambos casos garantizar la orientación diferencial para las víctimas con orientación sexual diversa.
- Llevar un registro claro y preciso sobre las solicitudes de acceso, los beneficiarios efectivamente atendidos, y las solicitudes de desacuartelamiento elevadas por las víctimas, con el fin de optimizar el intercambio, unificación de información y presentar cifras concretas y de calidad con relación a las víctimas que han solicitado y accedido de manera efectiva a la exención del servicio militar.

## 5.4 Reparación colectiva

### 5.4.1 Conclusiones

- Se observa que el Gobierno Nacional no ha cumplido ni con la meta intermedia, ni con los tres productos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, relacionados con el Programa de Reparación Colectiva. Por el contrario en dos de los productos se evidencia una baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes y servicios relacionados con la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

- Al hacer seguimiento a los resultados de los productos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrinenio, no es posible tener un panorama general de avance del Programa de Reparación Colectiva. Por cuanto los indicadores analizados incluyen acciones que se relacionan únicamente con la fase de implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- El Gobierno no definió productos ni indicadores para las demás fases del programa en las que se encuentran la mayoría de sujetos de reparación colectiva. Del análisis se deduce que, de 626 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, 50% están en la fase de identificación, 15% están en alistamiento, 11% en caracterización y diagnóstico del daño, 2% están en diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva y solo el 20% de los sujetos cuenta con un Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado que se encuentra en implementación.
- Frente a las acciones relacionadas con infraestructura, se evidencia que existe una baja capacidad del Estado para garantizar a los sujetos de reparación colectiva el acceso a los bienes y servicios con la construcción y/o mejoramiento de las obras. Lo anterior se debe a las debilidades identificadas en las etapas de formulación y aprobación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Pues la fase de formulación no se realiza con una especificidad técnica, jurídica y financiera que permita asegurar el cumplimiento de lo formulado, a lo que se suma que en la mayoría de casos no participan las entidades con responsabilidad en implementación de esas medidas.

Frente a esta situación la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas ha informado la necesidad de ajustarlos, por cuanto los sujetos de reparación colectiva tienen una expectativa frente a su cumplimiento<sup>28</sup>. Asimismo, se identificó que varias de las medidas de infraestructura no fueron concertadas con los sujetos de reparación colectiva<sup>29</sup>.

- No existen indicadores de inclusión de enfoque de género en los procesos de reparación colectiva y en general, existe un desconocimiento en la aplicación del enfoque de Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa en las acciones institucionales, situación que se presenta con particular énfasis en la Dirección Territorial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de Antioquia.
- Se evidencia la importancia de formular e implementar medidas diferentes en cada uno de los colectivos, que parta de sus características particulares, necesidades e intereses enmarcados o focalizados desde el enfoque de género.
- Se identificó una baja articulación entre las entidades nacionales y territoriales, especialmente en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y su rela-

28 Frente a esta situación el 30 de mayo de 2018, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo manifestaron a la UARIV su preocupación frente al proceso de implementación de PIRC que contienen medidas que son inviables.

29 Unos de los casos más emblemáticos que refleja esta problemática es el proyecto de la Planta de Procesamiento de Cárnicos que se asignó a las mujeres de las organizaciones de AMUCANEFU (La Gabarra) y AMUCIC (El Zulia). Frente al cual la PGN y CGR identificaron que la formulación y aprobación del proyecto no contó con la aprobación de las mujeres pertenecientes a estas organizaciones.

ción con el nivel regional, situación que incide negativamente en la implementación exitosa de los Plan Integral de Reparación Colectiva. Además, se evidenció un mayor avance de las medidas cuyo cumplimiento corresponde exclusivamente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, respecto a las medidas que para su cumplimiento requieren la articulación de dos o más entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

#### 5.4.2 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación de cara a la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021, tener en cuenta las diferentes fases del Programa de Reparación Colectiva para la definición de metas y productos. Asimismo, se recomienda plantear con precisión los criterios de culminación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva e incluirlos en la programación de metas e los indicadores. Se recomienda la construcción e inclusión de indicadores de enfoque de género en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que permitan realizar el seguimiento pertinente y faciliten la inclusión de actividades puntuales que apunten a las necesidades de los sujetos pertenecientes a los enfoques diferenciales y de género.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su calidad de coordinadora del Programa de Reparación Colectiva, fortalecer a las entidades territoriales y las demas con presencia en el orden regional, en el proceso de formulación de los Planes integrales de Reparación Colectiva, incluyendo los análisis técnicos, financieros y jurídicos de cada medida. Dicho análisis deberá ser realizado de manera conjunta entre el sujeto y las entidades responsables de su materialización, con el fin de evitar la aprobación de medidas que no se puedan implementar.
- A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta, el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplado en el Punto 5.1.3.3.1 del Acuerdo Final, se potencialicen las medidas relacionadas con infraestructura incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que a la fecha no se han materializado.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar procesos de formación continuada a las Direcciones Territoriales en todos sus niveles, sobre los enfoques de género y Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa con el fin de materializar este enfoque en el territorio, así como las acciones institucionales.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se recomienda fortalecer la implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial, para que esta responda a las características y necesidades particulares de los sujetos colectivos desde sus territorios, fortaleciendo su proceso organizativo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas robustecer la asignación presupuestal para la debida implementación de la estrategia Entrela-

zando para garantizar un proceso de atención continuo en todas sus etapas y fases en su conjunto.

- Al Ministerio de Salud y de la Protección Social, garantizar la focalización de la atención psicosocial a través del PAPSIVI de los colectivos que contengan en su Planes Integrales de Reparación Colectiva dicha intervención. Esta atención debe reconocer sus necesidades, características y particularidades.

Adicionalmente, en esta oportunidad la CSMLV reitera las recomendaciones que frente ha emitido a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas en informes anteriores de la CSMLV frente a la reparación colectiva:

- Acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y precisar las medidas que pueden ser incluidas en los mismos. Además, es conveniente que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas oriente a la población sobre aquellas solicitudes que, siendo válidas, deben ser tratadas por fuera del plan. De esta manera y, mediante un proceso consensuado, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.
- Generar un protocolo de participación para los sujetos colectivos y las instituciones que se haga efectivo tanto en la formulación, como en el ajuste de los Planes Integrales de Reparación Colectiva respecto de los cuales no ha podido culminar su implementación. Se deben asignar de manera clara las responsabilidades y competencias de las instituciones, de conformidad con su naturaleza y mandato.
- Adelantar una caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman. Esta caracterización debe actualizarse anualmente de manera articulada con los Comités de Impulso.
- Revisar los procesos y procedimientos establecidos para la coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y los entes territoriales, de manera que pueda agilizarse la implementación efectiva de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y hacer real la reparación a las víctimas colectivas no étnicas.
- Propender porque la participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva, no se reduzca a una socialización. Los proyectos productivos que hagan parte de los planes deben ser concertados con la comunidad y tener en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.

## Sexta Sección: Verdad

Para el presente capítulo, la CSML concibe el componente de verdad como elemento de la política pública que realiza el derecho que tienen los individuos, y la sociedad en general, a saber la verdad y el deber que tienen los Estados de recordar lo sucedido como medida fundamental de la no repetición. Teniendo en cuenta lo anterior, el capítulo buscó hacer un seguimiento a la manera como el CNMH ha avanzado en la política pública de víctimas, respecto a las metas y productos definidos por ella misma en el PND.

Vale la pena hacer claridad sobre un aspecto importante: si bien en términos cuantitativos, la CSMLV realizó seguimiento a la meta y todos los productos asociados, para el aspecto cuantitativo, la Comisión sólo abordó uno de los productos definidos en el PND: "hechos victimizantes documentados", evidenciado en la creación de un observatorio que utiliza diversas fuentes de documentación.

### 6.1 Conclusiones

- Existe una falla en la planeación de la política pública referente al componente de Verdad, que no permite establecer una relación entre la meta intermedia y los productos del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el mecanismo de contribución a la verdad no contiene a los productos definidos: Documentación de hechos victimizantes que se realiza a través del Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica, Museo Nacional de Memoria Histórica, Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto, Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados e Iniciativas de memoria vinculadas a la red de memoria histórica.
- Esta dificultad en términos de planeación también se refleja en la definición de la línea de base y la medición del indicador Museo de Memoria Histórica, en cuanto a su construcción física, además de presentar un rezago significativo en el proceso de implementación de la Ley de Víctimas.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica no ha implementado estrategias que permitan un acceso real de la sociedad a la información del observatorio de documenta-

ción de hechos victimizantes, ya que está supeditado a la solicitud mediante derecho de petición.

- La meta intermedia “Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad” no logra abarcar todos los aspectos que contiene el derecho a la verdad en el marco de una política estatal de justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado.

## 6.2 Recomendaciones

Al Centro Nacional de Memoria Histórica

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, definir una meta que pueda contener ambos procesos: tanto el de acuerdos de contribución a la verdad de desmovilizados de la Ley 1424 de 2010, como los procesos de verdad y memoria histórica que se derivan de la Ley 1448 de 2011.
- Al Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica que documenta los hechos victimizantes, generar estrategias para que la sociedad pueda acceder de manera más efectiva a la información que contiene y no restringirla únicamente a través de derechos de petición. Igualmente, se recomienda crear un micrositio en la página *web* que permita acceder a dicha información de manera ágil y sencilla.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, avanzar de manera significativa en los procesos tanto sociales, como físicos, de la construcción del Museo de la Memoria Histórica.

Adicionalmente la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones realizadas en los anteriores informes:

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, disponer y solicitar los recursos que permitan un mayor acompañamiento en los procesos de reconstrucción de memoria histórica y medidas de satisfacción a los sujetos no étnicos de reparación colectiva.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, continuar con el trabajo de fortalecimiento de las entidades territoriales, buscando garantizar la inclusión de medidas en materia de memoria histórica en los Planes de Acción Territorial.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar los mecanismos de difusión de los programas de atención y reparación integral que permitan mejorar el reconocimiento de los derechos, por parte de las víctimas, así como de las entidades encargadas de atenderlos y asistirlos y de las rutas de acceso a programas y beneficios.

## Séptima Sección: Ejes Transversales

La CSMLV consideró indispensable generar un análisis de tres aspectos fundamentales y transversales a la política pública: (i) Participación Efectiva, (ii) Coordinación Nación - Territorio y (iii) Sistemas de Información. Los resultados para los tres componentes evidencian la existencia de múltiples obstáculos y dificultades en los territorios para materializar la política pública de víctimas. Particularmente frente a los sistemas de información, la CSMLV encontró que en los cuatro componentes evaluados "no se cumple" con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas.

Por su parte, el derecho a la participación efectiva no se ve materializado en la inclusión de las propuestas construidas por las Mesas de Víctimas en los PAT, encontrando que en donde la mayoría de territorios, no se da respuesta (positiva o negativa) a las iniciativas presentadas en el marco de los espacios establecidos para tal fin en la Ley. También preocupa a la Comisión la existencia de casos en donde no se documentan las sesiones de esta instancia.

Para el caso del componente de coordinación Nación-Territorio, el Gobierno Nacional tiene metas de poca cobertura y niveles de cumplimiento muy bajos de las mismas. Adicionalmente, la estructura institucional para acceder a la cofinanciación sigue suponiendo niveles técnicos con los que no cuentan algunas de las entidades territoriales y las capacitaciones técnicas realizadas no se dirigen hacia esas falencias que afectan, la materialización de los principios de concurrencia y subsidiariedad.

### 7.1 Participación

#### 7.1.1 Conclusiones

- Se evidencia la brecha que existe entre el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas entre el orden departamental y el municipal, en aspectos como el cumplimiento en las elecciones de las mesas, el número mínimo de sesiones y la incidencia en el Plan de Acción Territorial 2016.

- La garantía para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas no solo consiste en disponer de los recursos para la elección y funcionamiento de las mesas de víctimas. Además las administraciones y entidades encargadas del diseño de la política pública deben considerar valorar y responder las observaciones que presenten las víctimas en la formulación del PAT, pues existen incumplimientos reiterados al respecto.
- En cuanto al proceso de diseño del Plan de Acción Territorial, se aprecia que algunas entidades territoriales (Nariño, Cauca, Antioquia y Municipio de Caldas-Antioquia) adoptaron estrategias con el fin de permitir a las víctimas presentar sus propuestas en la formulación, lo cual constituye una buena práctica que debería adoptar la totalidad de las administraciones.
- Es evidente, la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección y funcionamiento de las mesas de participación, así como de los empalmes entre los diferentes periodos. Lo anterior, en razón a que en varias visitas administrativas la CSMLV no logró recoger la información pertinente al no contar las administraciones locales con los soportes de lo relativo a las Mesas.
- El municipio de Tumaco resulta ser el caso más preocupante de falta de información soportada sobre la elección, instalación, funcionamiento e incidencia de la mesa municipal de participación efectiva de víctimas desde la implementación del Protocolo de Participación en el 2013.

### 7.1.2 Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior, realizar esfuerzos más decididos para socializar con los diferentes territorios, la metodología diseñada para el proceso de diseño, formulación y adopción del Plan de Acción Territorial

#### A las Entidades territoriales

- Implementar en alcaldías y Personerías Municipales, el sistema de gestión de calidad de archivo que permita la conservación de documentos tanto físicos como digitales de las actuaciones realizadas en el marco del proceso de participación de las víctimas en la incidencia de política pública.
- Emitir una respuesta institucional respecto de cada observación que presenten las mesas de víctimas en el marco del proceso de diseño de los Planes de Acción Territorial, en aplicación del inciso tercero del artículo 194 de la Ley 1448 de 2011.
- Generar espacios para que las mesas de víctimas puedan presentar sus propuestas al Plan de Acción Territorial y estas a su vez puedan ser debatidas y concertadas con la entidad responsable del diseño de la política pública.



- Es fundamental que gobernaciones y alcaldías dispongan de los encuentros necesarios para que las víctimas participen en el proceso de aprobación de los Planes de Acción Territorial, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, a partir de las propuestas construidas por las diferentes mesas e incluidas por las administraciones públicas.

Adicionalmente, de los informes anteriores de la CSMLV, se reiteran las siguientes recomendaciones:

- A la Dirección Nacional de Planeación, programar el presupuesto anual nacional con rubros especiales dentro de las Transferencias a los entes territoriales, con destinación específica para la financiación de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Planes de Desarrollo. Para avanzar en este aspecto se requiere coordinar acciones dentro del marco de corresponsabilidad, que también se recomienda en este informe.
- A las entidades territoriales disponer de los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en los términos establecidos en la Ley de víctimas, el protocolo de participación y las demás normas complementarias, y de no contar con recursos se informe a esta Comisión con copia a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como órgano subsidiario y concurrente a nivel nacional. Asimismo, que se haga cumplimiento de la Resolución 1282 de 2016, en la que se establecen los montos para los apoyos económicos para los representantes de Mesas municipales, departamentales y nacionales, eliminando las trabas, costos bancarios y demás obstáculos para la garantía de este derecho.
- Al Ministerio del Interior, informar a las Mesas departamentales y municipales, los resultados del proceso amplio y participativo, así como las vías a través de las cuales se realizará el ajuste a la Ley 1448 de 2011. Es fundamental que este ejercicio de divulgación sea pedagógico para las víctimas, de manera tal, que puedan entender la complejidad jurídica de los procesos legislativos, así como para que las propuestas de las víctimas del conflicto armado se vean reflejadas en los diferentes ajustes a la ley, so pena de invalidar el proceso si las víctimas percibieran que sus iniciativas no fueron tomadas en cuenta.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas reformular el Protocolo de Participación Efectiva, por medio de una construcción conjunta con las víctimas, que redunde en mayores garantías para el ejercicio de la participación de las personas afectadas por el conflicto armado, teniendo en cuenta que esta labor debería realizarse antes de las próximas elecciones de Mesas de Participación Efectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas desde los ejes de: 1-comunicación, 2-promoción, 3- capacitación, 4-formación, 5-investigación y 6-evaluación. Al respecto, conviene construir un plan de fortalecimiento específico por cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (en el nivel municipal, distrital, departamental, y nacional) que les permita ejecutar su Plan de Trabajo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer los espacios de los Subcomités Técnicos. Los líderes y lideresas asistentes a estos espacios proponen las siguientes estrategias: el mejoramiento o construcción de indicadores cuantitativos que permitan medir la gestión realizada de cada uno de los Subcomités dentro del Plan Operativo Anual; que se garantice Subcomités tengan acceso e incluyan la información con la que se cuenta desde lo territorial; generar instrumentos que permitan la circulación de información por varios canales y no únicamente de manera tecnológica; generar matrices de compromisos que permitan evaluar el cumplimiento de los mismos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas 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.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporar a las mesas en sus distintos niveles los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta que los miembros de las Organizaciones de Víctimas son en su mayoría víctimas que, por el desarraigo y el dolor sufrido, han individualizado su exigibilidad de derechos. Los sujetos de reparación colectiva pueden agruparse desde lo social, lo político, el enfoque de género y otras características, de forma que les permita representarse como sujetos colectivos agrupados. Su aporte al funcionamiento colectivo de las mesas es inestimable dada su memoria colectiva acumulada para abordar y transformar conflictos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover un boletín interno entre los distintos niveles de participación que socialice los avances y genere debates para la construcción de posiciones colectivas.
- A los órganos de control ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las garantías de participación a nivel territorial.

## 7.2 Coordinación y articulación nación-territorio

### 7.2.1 Conclusiones

- Se advierte que la meta que se propuso el Gobierno Nacional para cumplir durante el cuatrienio 2014 - 2018, en relación con la coordinación y articulación nación territorio es de fácil cumplimiento. Esto en razón de la baja proyección frente a la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad y la adecuación institucional realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio del Interior. Pese a lo anterior, el gobierno no cumplió con la meta propuesta, pues su avance en el cuatrienio fue del 28%.
- En relación con los reportes entregados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas sobre el producto: “Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas, cofinanciadas por el Gobierno

Nacional durante el cuatrienio", se encontraron inconsistencias de información. El reporte de SINERGIA es de 54 proyectos cofinanciados durante el cuatrienio, mientras que la Unidad para la atención y Reparación Integral de las Víctimas reporta para el mismo periodo 80.

- Conforme a los resultados del producto: "Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado", se evidencia que para avanzar en el cumplimiento de su finalidad es necesario reglamentar este proceso. Para ello deberá posibilitar la articulación a las diferentes entidades territoriales, desde la dimensión vertical y la horizontal, desarrollando obligaciones vinculantes para las diferentes entidades en relación con los procesos de asociatividad.
- El avance en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad y coordinación nación territorio es poco. Esto a pesar de que la implementación de esta estrategia fue requerida por la Corte Constitucional desde del 2014 en la Sentencia T-025 de 2014 y sus autos de seguimiento.

## 7.2.2 Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación reglamentar la implementación de las alianzas estratégicas, teniendo en cuenta lo definido en el Decreto 2460 de 2015.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que evalúe de manera integral la efectividad del Tablero Plan de Acción Territorial como herramienta central de la estrategia de corresponsabilidad, ello teniendo en cuenta las competencias y operatividad de la oferta.
- Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar un modelo que integre la oferta consignada en las plataformas Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, Sistema de Información de Gestión de Oferta, mas e-SIGNA, con el fin de fortalecer el acceso a la oferta.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, tener en cuenta en la formulación de las metas y los productos del Pla Nacional de Desarrollo relacionados con la articulación y coordinación nación territorio y la estrategia de corresponsabilidad, que para su efectivo cumplimiento se debe tener un diagnóstico real frente a la capacidad institucional de los diferentes niveles territoriales, sectoriales, de manera que tenga una planeación y ejecución armonizada con los diferentes instrumentos. Para ello, debe producirse una asistencia técnica que logre capacidad instalada en las entidades para el manejo de sus sistemas de información de calidad y rigurosos.

## 7.3 Sistemas de información

### 7.3.1 Conclusiones

- El Gobierno Nacional no trazó metas ni productos específicos para realizar seguimiento a los avances en la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas. Por lo cual, la valoración del eje de sistemas de información se enfocó en los resultados obtenidos por la Auditoría de cumplimiento desarrollada a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas y la aplicación de la estrategia de Gobierno en Línea por parte de dicha entidad.
- Como resultado de la Auditoría de cumplimiento a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, se encontró que en los cuatro componentes evaluados Tecnologías de la Información –TI- como en las Tecnologías de las Comunicaciones -TIC-, “no cumple” con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas.

### 7.3.2 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como administradora de la Red Nacional de Información establecer metas concretas en aras de mejorar la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer e implementar las acciones de mejora para subsanar los hallazgos administrativos evidenciados en la Auditoría de cumplimiento.

## Octava Sección: Enfoques Diferenciales

El enfoque diferencial tiene como principio fundamental, el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características y necesidades particulares, buscando generar una adecuada atención y protección de los derechos de la población en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual, situación de discapacidad, entre otros. Bajo este panorama, la Ley de Víctimas y de Restitución de tierras, señala en el artículo 13, que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral debe contar con dicho enfoque.

Por ello, la CSMLV presenta dos enfoques diferenciales importantes a revisar para la próxima vigencia: la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad y violencia sexual. Si bien el tema de discapacidad no se había tocado en informes anteriores, el enfoque de violencia sexual es la continuación de lo presentado en el informe anterior emitido por esta Comisión, tomando como punto de referencia el indicador de atención en salud presente en el CONPES 3726 de 2012.

### 8.1.1 Conclusiones

- Se observa que el avance de cumplimiento del indicador analizado es alto si se tiene en cuenta la meta de brindar atención psicosocial al 85% de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas, y el porcentaje de avance para esta meta que a la fecha es de 78%. Las cifras reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social no permiten identificar con certeza si la atención en salud recibida por las mujeres se realizó como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que una mujer víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado pudo haber accedido a los servicios de salud por motivos diferentes al hecho victimizante mencionado.
- El Gobierno Nacional no se planteó indicadores relacionados con atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual. Teniendo en cuenta que el derecho a la salud debe ser concebido desde una mirada integral, que incluya la atención psico-

social no es posible revisar de manera integral este aspecto respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas.

### 8.1.2 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, en el marco de la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, tener en cuenta que el derecho a la salud debe ser visto desde una perspectiva integral por lo que se recomienda construir indicadores que contengan la atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social desarrollar una estrategia teniendo en cuenta los parámetros de confidencialidad, que permita diferenciar las atenciones en salud que se realizan efectivamente como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con las cifras reportadas, se evidencia que una mujer tuvo acceso al sistema de salud, pero no es posible saber cuál fue la causa que originó el acceso al mismo.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social crear programas de salud integrales en los que las víctimas de violencia sexual puedan tener un trato diferenciado que incluya no solo la atención en salud, sino también la recuperación emocional, y la prevención de enfermedades causados por el hecho victimizante. Estos programas deben estar dirigidos tanto a las víctimas directas como a sus familiares y su cobertura debe incluir los territorios más alejados.

## 8.2 Inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en las medidas de ayuda humanitaria, asistencia y reparación integral.

### 8.2.1 Conclusiones

- En la planeación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas CONPES 3726 de 2012 y Plan Nacional de Desarrollo, no fueron incluidos indicadores, metas intermedias o productos que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad.
- No se evidencia el cumplimiento sobre algunas de las órdenes de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014 emitidos por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional. En tanto, la inclusión de las víctimas reconocidas en los Anexos Reservados en el Registro Único de Víctimas, corresponde en mayor porcentaje al hecho victimizante de desplazamiento forzado, dejando de lado el reconocimiento de otros hechos victimizantes como acto terrorista, amenaza, Minas Antipersonal/Munición Sin Estallar/Artefactos Explosivos Improvisados, homicidio y desaparición forzada. Adicionalmente, no todas las víctimas beneficiarias de estas órdenes han sido indemnizadas.

- El porcentaje de inclusión de actividades específicas para víctimas con discapacidad en los Planes de Acción Departamental, corresponde al 17% del total de planes estudiados.
- Se evidencia que en la orientación y asesoría a víctimas con discapacidad persisten barreras arquitectónicas, comunicativas y actitudinales que obstaculizan el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación de esta población. Igualmente, un obstáculo identificado para la entrega de la medida de indemnización es la falta de aplicación del protocolo de decisión con apoyo.
- Frente al acceso a la ayuda humanitaria por parte de las víctimas con discapacidad de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, no se dispone de información sobre quiénes se encuentran recibiendo la medida y si es entregada con que periodicidad o si los montos son pertinentes de acuerdo al estado de vulnerabilidad.
- No encontrar evidencia de la aplicación de ajustes razonables a la comunicación de las cartas de dignificación, indica que no es una medida de reparación que se ajuste a las necesidades de las víctimas con discapacidad.

### 8.2.2 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, plantear indicadores que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad en la implementación de la política pública.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas realizar las gestiones jurídicas necesarias para posibilitar la aplicación del protocolo para la toma de decisiones con Apoyo para Personas con Discapacidad Intelectual, Psicosocial y Múltiple para la Entrega de Medidas de Atención, Asistencia y Reparación para el pago de la indemnización.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas iniciar la validación e implementación del documento de lineamientos a entidades territoriales para la inclusión del enfoque diferencial y de género.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas la aplicación de ajustes razonables a la carta de dignificación, en especial con las personas con discapacidad visual, garantizando de esta manera el acceso efectivo a esta medida.





## Novena Sección: Investigaciones Fiscales y Disciplinarias

### 9.1 Investigaciones fiscales

El numeral segundo de la parte resolutive del Auto 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional, dispuso que a partir de 2016 el Contralor General de la República deberá presentar los resultados de las actuaciones de control fiscal.

El control fiscal es un proceso sistemático para la evaluación de las políticas públicas, así como de la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal o de los asuntos a auditar, mediante la aplicación de modelos de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de control interno.

Actualmente, dicho control “se fundamenta en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las cuáles son compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), con las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y con las indicaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)”, encontrándose definido en las Guías de Auditoría de la CGR, adoptadas en su última versión, en junio de 2017.

Conforme se observa en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), en el periodo comprendido entre 2012-2018, la CGR adelantó un total de 82 actuaciones de control fiscal<sup>30</sup> en las entidades que conforman el SNARIV, detectando 1.517 hallazgos.

Estos hallazgos pueden revestir una o varias incidencias, simultáneamente, a saber: por una parte, se encuentran los hallazgos administrativos (A), en los que se pone de presente una defi-

<sup>30</sup> En la modalidad de auditorías por asunto y actuaciones especiales de fiscalización y, a partir de junio de 2017, mediante auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras.

ciencia en los sistemas de gestión de la entidad auditada, de cara a sus procesos misionales, y que requiere de una acción correctiva para su prevención. Con tal fin, “la Contraloría puede amonestar o llamar la atención a los servidores públicos o particulares que han actuado en forma contraria a los principios generales de la función pública que consagra el artículo 3 de la Ley 489 de 1998”.

Por otra parte, dicho hallazgo administrativo puede comportar, además, presunto alcance fiscal (F), “por existir presuntamente un detrimento patrimonial”, presunto alcance disciplinario (D), “si se comprueba la violación de normas que regulan las operaciones de la entidad auditada” y/o presunto alcance penal (P), “cuando se presuma la existencia de conductas que se tipifican en nuestro ordenamiento legal como conductas punibles”.

Adicionalmente, un hecho podrá tener otras incidencias, cuando las presuntas irregularidades deban ser puestas en conocimiento de entidades distintas a los órganos de control o la Fiscalía General de la Nación, en razón de sus funciones.

Así las cosas, de los 1.517 hallazgos de tipo administrativo, 28 configuraron incidencia fiscal con un presunto detrimento cuantificado en \$27,8 mil millones, mientras que 288 tuvieron presunta incidencia disciplinaria y 8 presunta incidencia penal, por lo que fueron trasladados a la PGN y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

Por último, los equipos auditores recomendaron adelantar indagaciones preliminares respecto de 10 hallazgos, en los términos del artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

## 9.2 Investigaciones disciplinarias

La Procuraduría General de la Nación como cabeza del Ministerio Público y como máxima autoridad disciplinaria ha conocido de manera preferente en su nivel central y en el nivel territorial de los procesos adelantados en contra de los funcionarios públicos que no cumplen con las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 o que incurrir en graves violaciones a los DDHH relacionados de manera cercana y suficiente con el conflicto armado, e infracciones al DIH.

En cumplimiento de esta labor y luego de un trabajo conjunto entre las distintas dependencias con funciones disciplinarias y la división de registro, control y correspondencia de la PGN, se pudo consolidar la información existente sobre las investigaciones y sanciones disciplinarias que este ente de control ha generado con ocasión a las infracciones disciplinarias derivadas de la implementación de la política pública de atención asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como de los delitos o faltas que se enmarcan en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

A partir de esta información, se pudo identificar que la PGN ha sancionado a 2 alcaldes<sup>31</sup>, un secretario de despacho<sup>32</sup>, y dos personeros municipales<sup>33</sup> por no cumplir con las obligaciones legales contenidas en la Ley 1448 de 2011. A continuación, se presentan las estadísticas generales obtenidas del cruce de los distintos sistemas de información institucional. Dicho reporte arrojó que desde el año 2017 se han iniciado 167 pesquisas formales en contra de funcionarios públicos por temas relacionados con la atención asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado<sup>34</sup>.

Gráfica 1. Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido la PGN. Año 2017-2018



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia.<sup>35</sup>

A la fecha se encuentran vinculados a las investigaciones en curso: 58 Alcaldes, 7 Concejales, 11 Personeros, 21 Gobernadores, 2 Directores Técnicos de la UARIV, 3 miembros del Ejército Nacional, un miembro de la Policía Nacional, 1 inspector de policía, y 3 secretarios de gobierno. En el marco del desarrollo de los procesos disciplinarios, está pendiente por establecerse la vinculación de 27 funcionarios de distintos niveles de gobierno<sup>36</sup>.

31 Municipios de la Cumbre y Yumbo del departamento del Valle del Cauca.

32 Municipio de Nimaima Cundinamarca.

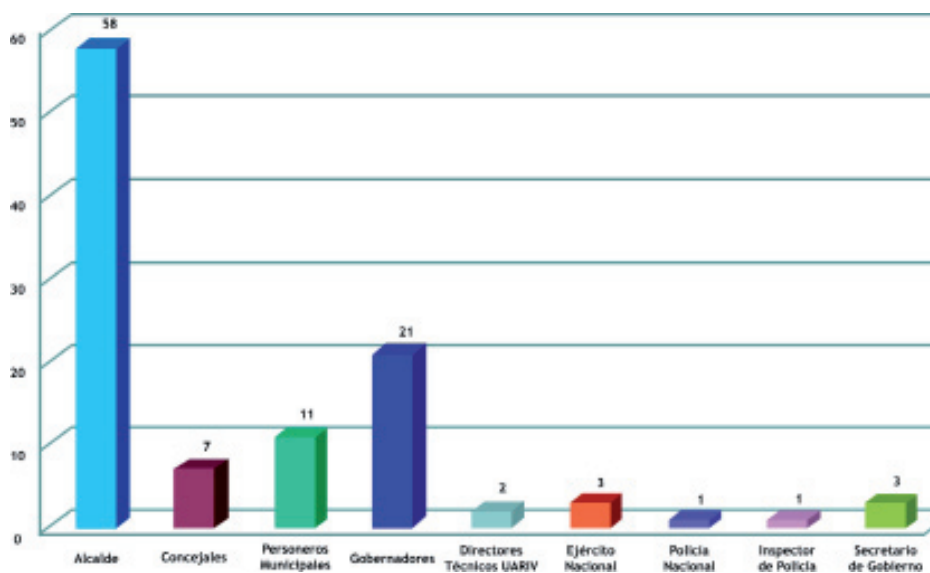
33 Municipio de Paya Cundinamarca y de Jamundí Valle del Cauca. Este último ha sido sancionado en dos oportunidades.

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

35 Los datos resultados de las consultas corresponden a la información susceptible de obtener, luego de utilizar parámetros de búsqueda técnicamente adecuados, incorporada por las diferentes dependencias de la entidad en el Sistema de Información Misional - SIM y están sujetos a variaciones originadas en la dinámica propia de las funciones misionales. Los despachos y funcionarios que conocen los procesos y registran la información emitida, son responsables de la confiabilidad y precisión de los datos aquí consignados, atendiendo las Circulares 009, 021, 038 y 048 de 2009 y la Resolución 068 de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación, al igual que el actual Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales, que establece el deber funcional de registro.

36 Es preciso aclarar que un proceso pueden estar vinculados varios funcionarios públicos.

Gráfica 2. Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia.

Es importante resaltar que el Procurador General de la Nación, mediante las Resoluciones 162 de 2017, y 127 de 2018, designó a la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para la Hacienda Pública para que adelanten las actuaciones necesarias para establecer si las autoridades locales desatendieron o no sus obligaciones en materia de atención, asistencia y reparación integral a la población en situación de desplazamiento forzado, atendiendo a los resultados de las mediciones que adelantó el DNP con ocasión a la orden del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional.

Conforme a lo anterior, se han iniciado 92 procesos<sup>37</sup> disciplinarios en contra de los funcionarios de las entidades departamentales y municipales focalizados por la fórmula Individualizadora diseñada por el DNP con ocasión a la orden 4 del Auto 383 de 2010, la cual determinó de manera preliminar las entidades territoriales que pese a tener una situación grave de desplazamiento forzado, incumplieron presuntamente de manera evidente e injustificada sus obligaciones de atención integral a la población víctima, a pesar de contar con los recursos suficientes para protegerla.

A estas pesquisas se vincularon funcionarios de 21 gobernaciones de los departamentos de: Antioquia, Arauca, Guainía, Córdoba, Chocó, Cauca, Casanare, Caquetá, Caldas, Bolívar, Vichada, Sucre, Risaralda, Quindío, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Meta, Magdalena, Huila y Guaviare.

37 Un ente territorial puede estar vinculado en varias investigaciones porque las actuaciones disciplinarias se adelantan por cada vigencia fiscal.

Asimismo, fueron vinculadas a la indagación servidores de 50 alcaldías de los municipios de Fortúl, Saravena y Tame del departamento de Arauca; Soledad, Barranquilla y Malambo en el Atlántico; Magangué y El Carmen de Bolívar en Bolívar; Patía, Caloto, Cajibío y Buenos Aires en el Cauca; Belén de los Andaquíes en el Caquetá; Chimichagua, Chiriguaná, La Jagua de Ibirico, Valledupar y El Copey en Cesar; Carmen del Darién, Bagadó y Bojayá en el Chocó; Tierralta y Montelíbano en Córdoba; Pitalito en el Huila; Maicao, Fonseca, San Juan del Cesar en La Guajira; Ciénaga, El Banco, Santa Marta, Remolino y Plato en el Magdalena; Puerto Gaitán y Puerto Rico en el Meta; Ipiales y 6San Andrés de Tumaco en Nariño; Cúcuta, El Carmen y Teorama en Norte de Santander; Puerto Asís en el Putumayo; Pereira en Risaralda; Sabana de Torres, Piedecuesta y Girón en Santander; Palmitos, Colosó, Sincelejo y San Onofre en Sucre; Ibagué y Chaparral en el Tolima.

De igual manera, es importante mencionar que en la Procuraduría Provincial de Buenaventura se iniciaron 8 pesquisas disciplinarias en contra de la administración municipal de Buenaventura por el incumplimiento de sus obligaciones de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

