

Tercer Informe

sobre la implementación a la Ley de Víctimas y
Restitución de Tierras

al Congreso de la República
2015 - 2016



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



TERCER INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2015-2016

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de
2011**

**Bogotá – Colombia
Agosto 19 de 2016**



Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado

Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez

Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Orlando Burgos García

Darla Cristina González Arias

Manuel Iván Monroy Sánchez

Equipo Procuraduría General de la Nación

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

Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado para los Asuntos de la Restitución de Tierras

German Daniel Robles Espinosa

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

Equipo de Trabajo

Santiago Hoyos Aguirre

José Alexander Pacheco Noriega

Silvia Juliana Pradilla Rivera

Gina Marcela Ramírez Rojas

Catalina Rodríguez Buenahora

Camilo Rojas Leal

Procuraduría Delegada para los Asuntos de la Restitución de Tierras

Equipo de Trabajo



Ruth Samantha Narvárez Villareal
José Luis Rodríguez Arévalo

Equipo Defensoría del Pueblo

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

Patricia Luna Paredes

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

Jorge Enrique Calero Chacón

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

Luisa Avellaneda Castellanos

Jorge Cuesta León

Enith Ebrat Sinning

Antonio Guerrero Quintero

Ana Carolina Rada Ariza

Elizabeth Ruiz Thorrens

Aida Serna Cortes

Francis Vargas Díaz

Cesar Vergara Gutiérrez

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH Director Sistema de Alertas Tempranas – SAT

Fernando Gaitán

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 la Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Territorial. Igualmente, valora la participación de los líderes de la población víctima y los coordinadores de las diferentes Mesas de Participación Efectiva en la construcción de este informe.

Equipo Contraloría General de la República



Contralor Delegado para Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario

Luis Alberto Barón Bejarano

William Rene Carrillo Veloza

Liliana Duica Amaya

Jorge Enrique Espitia Zamora

Carolina Chaves Acosta

Arledys Hernández Babilonia

Betty Linares Bolívar

Martha Lucía Mesa Rodríguez

Vivian Marcela Orjuela Muñoz

Mercedes Ortiz Cañón

Pablo Gómez Pinilla

María Camila Sacristán Carvajal

Ana Catalina Sarmiento Zarate

Juan Pablo Torres Arbeláez

Portada

Juan Carlos Jaramillo

Procuraduría General de la República - Prensa

Foto

Duván Fernando Ramírez Linares



GLOSARIO

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AHE	Ayuda Humanitaria de Emergencia
AHÍ	Ayuda Humanitaria Inmediata
AHT	Ayuda Humanitaria de Transición
AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BAC	Banco Agrario de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de Salud
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados al sistema de salud
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CODA	Comité Operativo de la Dejación de las Armas
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORL	Comité Operativo de Restitución Local
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CRAIV	Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
CSML	Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas
CRMPJT	Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DAICMA	Dirección Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DEI	Desarrollo Económico Incluyente
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario



DPS	Departamento de la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ET	Entidades Territoriales
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENALPER	Federación Nacional de Personeros
FEST	Familias en su Tierra
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
GNC	Gobierno Nacional Central
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICR	Incentivo de Capitalización Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LEC	Líneas Especiales de Crédito
LGTBI	Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas Antipersonal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MUSE	Municipios Sin Explotar
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODV	Organizaciones Defensoras de derechos de las Víctimas
OV	Organizaciones de Víctimas
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAD	Plan de Acción Distrital
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAT	Planes de Acción Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación.



PIB	Producto Interno Bruto
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PrGN	Presupuesto General de la Nación
RNI	Red Nacional de Información
Rrom	Comunidad gitana
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas
RUSICST	Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales.
SDARIV	Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	Servicio Público de Empleo
SIDRA	Subsidio Integral para el Desarrollo Rural
TDA	Títulos de Desarrollo Agropecuario
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito
UNP	Unidad Nacional de Protección
SPPyGNR	Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición



CONTENIDO

CONTENIDO	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. ASISTENCIA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS.....	17
1.1. Resumen Ejecutivo	17
1.2. Conclusiones.....	23
1.3. Recomendaciones	27
CAPITULO II. RESTABLECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS	29
2.1. Resumen Ejecutivo	29
2.2. Conclusiones.....	32
2.3. Recomendaciones	33
CAPÍTULO III. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	35
3.1. Resumen Ejecutivo	35
3.2. Conclusiones.....	38
3.3 Recomendaciones	39
CAPITULO IV LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO	42
4.1. Resumen Ejecutivo	42
4.2. Conclusiones.....	48
4.3. Recomendaciones	51
CAPÍTULO V. RESTITUCIÓN DE TIERRAS	56
5.1. Resumen Ejecutivo	56
5.2 Conclusiones.....	60
5.3 Recomendaciones	62
CAPÍTULO VI. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	66
6.1. Resumen Ejecutivo	66
6.2. Conclusiones.....	71
6.3. Recomendaciones	73
CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS.....	77
7.1. Resumen Ejecutivo	77
7.2. Conclusiones.....	81



7.3. Recomendaciones	82
CAPÍTULO 8. EL PRESUPUESTO PARA LAS VÍCTIMAS.....	85
8.1. Resumen Ejecutivo	¡Error! Marcador no definido.
8.2. Conclusiones.....	86
8.3. Recomendaciones	88



INTRODUCCIÓN

Nada más importante para una nación que desea transitar hacia la paz, que reconocer el daño causado por la guerra y repararlo. Tras seis décadas de conflicto armado interno, con más de ocho millones de colombianos afectados, las víctimas esperan que la institucionalidad, y la misma sociedad, les permitan acceder a la verdad, la justicia y la reparación. En ese sentido, al expedir la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), el Estado colombiano decidió hacer frente a un doloroso legado de graves y masivas violaciones a los derechos humanos.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la citada Ley, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo –CSML-, conformada por Darla Cristina González, Orlando Burgos García, Manuel Iván Monroy, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, quien la preside, presentan al Congreso de la República el Tercer Informe sobre su diseño e implementación. En este informe la CSML profundiza en los principales componentes de atención, asistencia y reparación, para evaluar el avance en su ejecución, después de transcurrido la mitad del período de los diez años de vigencia para los cuales fue expedida la Ley 1448 en 2011.

Pese a la consagración legal de las directrices para la política pública de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado y al esfuerzo de algunas entidades, la CSML advierte que la institucionalidad no ha logrado avanzar de manera proporcional al tiempo transcurrido y a las necesidades identificadas por el mismo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV-.

El logro del objetivo de la Ley 1448 de 2011, de reparar integralmente el daño causado a los colombianos víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, está condicionado, en la realidad, a un esfuerzo concertado entre las instituciones y entre éstas y la sociedad, a fin de eliminar las verdaderas causas del conflicto, la inequidad y la injusticia. En tal sentido, los elementos de diagnóstico que contiene el informe de la CSML pueden ser un instrumento de consulta para la articulación de acciones entre las diferentes instituciones, entidades y órganos que tienen a su cargo el diseño e implementación de la política pública. Este aporte, está fundado en una verificación técnica, revisión y hallazgos, sobre los que la CSML plantea recomendaciones, expuestas en el documento, a fin de contribuir en la



materialización de los derechos de los que son titulares las víctimas del conflicto armado en Colombia. Para la verificación, se interactuó con las víctimas, a través de entrevistas personalizadas y, en otros casos, encuestas, que permiten tener la información, de manera directa, sobre la forma en que dicha población se ve afectada, positiva o negativamente, por la implementación de las medidas.

Además, el informe presenta el resultado de las visitas que realizaron los equipos de los organismos de control, a cincuenta y siete proyectos de vivienda en los que reside la población víctima, en diecisiete municipios focalizados de cuatro departamentos, y Bogotá. Allí se logró evidenciar, con material y personal técnicamente idóneo, el estado de las construcciones, el acceso a servicios públicos, el equipamiento urbano, y de otros componentes que permiten evaluar la situación por la que atraviesan estas comunidades. En algunos casos se registraron avances y en muchos otros, graves problemáticas que influyen en su calidad de vida, que afectan la convivencia, la seguridad, la educación y con ello la reconstrucción de tejido social.

La identificación de las dificultades y la percepción de las víctimas sobre la política pública, fue objeto de contraste con la información obtenida por los organismos de control en las visitas a las entidades que conforman el SNARIV y que son sujetos de obligaciones, tanto en el orden nacional, como en el departamental y municipal. En dichas visitas, los funcionarios tuvieron la oportunidad de brindar a la CSML información que en algunos casos aclaró la estructura de sus programas, los registros de avance y los resultados; en otros casos dejó en evidencia las falencias del sistema en su planeación, en el nivel de ejecución y en las fuentes de información.

Entre los resultados, se destacan avances en la toma de decisiones para implementar un modelo que les permita, como sistema, identificar las necesidades, la ubicación de las personas, así como los eventos que generaron la victimización, para orientar adecuadamente la oferta institucional, pero se evidenciaron vacíos administrativos y presupuestales para el cumplimiento efectivo y oportuno de la política pública.

Bajo esta línea, la CSML reconoce los avances que han permitido hacer efectiva la implementación de las medidas de atención y asistencia pero considera necesario advertir, con la mayor claridad e imparcialidad, la existencia de fallas en algunos procesos, en la definición de criterios y la necesidad de establecer controles a las fuentes de información en las que se funda el modelo, de manera que las mediciones se sustenten en información fidedigna y oportuna. No siempre las mediciones que hace



la institucionalidad generan certeza y confianza entre las víctimas, sobre la evaluación del goce de los derechos de los que son titulares.

Además, es necesario que las entidades activen la oferta para dar cobertura de atención y reparación a toda la población; es decir que los hogares, tras superar las condiciones mínimas de subsistencia, puedan tener inmediatamente activa la oferta para mitigar situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran y, de manera articulada, una vez se logre superar la situación de vulnerabilidad, se active la entrega de las medidas reparadoras. Esto evitaría que miles de personas y hogares víctimas, permanezcan al margen en el acceso a las medidas de la Ley, tras superar una u otra fase, y permitiría avanzar hacia el propósito de ofrecer la atención que corresponde a la real necesidad de cada hogar.

Lo anterior debe ser considerado tanto por la institucionalidad, como por la sociedad, como un objetivo y fin prioritario de la administración pública, para hacer efectiva la reparación a las víctimas. Hasta tanto el Estado priorice su gestión y recursos para atender dichas necesidades, podremos hablar de desarrollo integral y, con ello, de consecución de una paz sostenible.

En este sentido, y tras considerar importantes las limitaciones presupuestales de las administraciones, tanto del nivel territorial como del nivel nacional, la CSML ha hecho un análisis de los diferentes fenómenos que afectan las finanzas de la nación para el cumplimiento de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas. Si bien es cierto, la disminución en los precios del petróleo, la desaceleración económica, el aumento del valor del dólar, entre otros, han afectado notoriamente las finanzas del país, también es cierto que no se ha dado prioridad al gasto orientado a las políticas públicas para atender a la población víctima. A la fecha de elaboración del informe, de acuerdo con los datos del presupuesto de los diferentes programas del SNARIV, la asignación global año a año, no registra un incremento que permita mayor impacto del gasto social para este tipo de población. Esto es contrario a la necesidad de garantizar el cumplimiento de las metas del cuatrienio y el avance y sostenibilidad de la misma Ley, e incluso de las metas trazadoras del Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018.

El estudio realizado por la CSML, sobre la evolución del diseño e implementación de la política para las víctimas, permite evidenciar importantes problemáticas que impiden eficacia y oportunidad en la respuesta del Estado a las necesidades de la población. Transcurrido la mitad del período de vigencia de la Ley preocupan las cifras que reflejan el estado de la política pública, el nivel de insatisfacción de la población, la lentitud de



los procesos y trámites administrativos y la falta de rutas integrales para la entrega de las medidas. A manera de ejemplo, de acuerdo con las mediciones de la UARIV, en 2016, tan solo el 2% de la población víctima por desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, y de quienes lograron superar subsistencia mínima, tan solo el 0.6% lo hicieron por generación de ingresos; la cobertura por parte del Ministerio del Trabajo para programas de emprendimiento tan solo llega al 0,91%, y en formación para el trabajo tan solo a 2.46%; y de las personas víctimas que desean acceder a una vivienda digna, solamente el 10.8% han podido materializar ese derecho fundamental.

Es decir, la realidad que presenta la población víctima evidencia una política pública asistencialista, más no transformadora de sus proyectos de vida. La consagración legal de los derechos fundamentales a la educación, a la salud, a una vivienda digna, deben articularse con las capacidades, habilidades, intereses y expectativas de las víctimas, encaminadas a fortalecer sus capacidades productivas, el entorno familiar y comunitario, la participación y ejercicio de la ciudadanía para una verdadera incidencia política, componentes que no reflejan un avance significativo que aporte a la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, un 97.6% de la población víctima, hoy no cuenta con ingresos que les permitan superar la línea de pobreza y de estas personas el 78.8% no los tienen para superar la línea de indigencia; esta situación impide evidentemente ser una nación equitativa y debe generar en el Estado, en su conjunto, no solo una alerta o señal de incumplimiento a las víctimas, sino un cambio consciente en la calidad del servicio que cada una presta y en las decisiones que desde el más alto nivel deben tomarse para darle viabilidad y sostenibilidad a un mandato del legislativo y a una exigencia de los colombianos.

Para muchos hogares víctimas del conflicto armado, la medida reparadora de indemnización administrativa ha logrado impactar positivamente sus vidas, pero ello debe ser una realidad que supere los actuales porcentajes de hogares indemnizados, que a mayo de 2016, tan solo llega a 599.712 eventos indemnizados y que representa una ejecución de tan solo el 7.7%, lo que no se compadece con el número de víctimas y el tiempo transcurrido desde la expedición de la Ley y sus decretos reglamentarios. Es necesario que desde el Gobierno Nacional se prioricen y asignen mayores recursos para cubrir el importante rezago de indemnizaciones pendientes a víctimas del conflicto armado, que datan incluso desde la ley 418 de 1997, el decreto 1290 de 2008 y la ley 975 de 2005.



Asimismo, en restitución de tierras se requieren mayores avances. La CSML reconoce que durante 2015 se aceleró el proceso de micro focalización en razón a mayores garantías de seguridad en las zonas intervenidas. Sin embargo, a través de un indicador construido por la CGR, se logró establecer que en 922 municipios del país hay condiciones de seguridad y entre éstos, solo hay 328 con zonas microfocalizadas. También se requiere una mayor articulación entre el sector defensa y la rama judicial, y un mayor fortalecimiento en el acompañamiento para los planes de retorno y reubicación.

Por otra parte, aunque el espíritu de la Ley 1448 de 2011, se fundamenta en la participación activa de las víctimas, aún se encuentran grandes debilidades en los diferentes órdenes de gobierno para garantizar la efectiva incidencia que las instancias representativas de esta población deben tener en los diferentes momentos de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública; tal es el caso de la escasa participación de las víctimas en la construcción de los Planes de Desarrollo y los Planes Acción Territorial.

Las Mesas de Participación Efectiva consideran que no pueden gozar plenamente de las facultades otorgadas por la Ley y señalan obstáculos permanentes para consolidar un diálogo fluido y equitativo con las administraciones locales, en tanto no se sienten reconocidos como actores con voz y voto en las acciones institucionales que les atañen. Adicionalmente, la CSML considera necesario avanzar y fortalecer los mecanismos de corresponsabilidad nación-territorio, sobre todo en lo que concierne a los municipios de menor capacidad institucional y fiscal para que de esta manera se garantice la inclusión de las propuestas y las iniciativas de las víctimas en atención a sus necesidades reales.

En el marco de los derechos a la prevención y protección de las víctimas, se evidencia la persistencia y el incremento de las amenazas contra líderes, organizaciones y comunidades que adelantan procesos de restitución de tierras. Asimismo, la contaminación de territorios por la sospecha y presencia de Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados, sigue siendo una problemática que afecta a amplios sectores poblacionales especialmente rurales, con los consecuentes impactos humanitarios y afectación de la política de restitución de tierras. Sumado a esto, persiste el fenómeno del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, por parte de los actores armados, lo cual amenaza y vulnera a la población civil. En este sentido, pasados cinco (5) años de promulgada la Ley, los avances en la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos, así como en la materialización de una eficaz articulación institucional, son



precarios, a pesar de las recomendaciones formuladas por esta Comisión en sus informes anteriores.

La CSML espera que el legislativo y el ejecutivo tomen en cuenta las conclusiones y recomendaciones de cada capítulo del documento y, en consecuencia, que mejoren los procesos de planeación para el cumplimiento del mandato legal; asimismo, se espera que las autoridades propicien una mayor participación de las víctimas, a fin de entregarle no solo legitimidad a dichos procesos, sino congruencia, efectividad y oportunidad a la política pública.

La CSML expresa su agradecimiento a los diferentes equipos de trabajo que participaron en la elaboración del presente documento, o que desde su labor institucional aportaron al análisis sobre el estado y evolución de la política pública para la población víctima del conflicto armado. A los organismos de control, al Ministerio Público, tanto desde el nivel central apoyado por las Procuradurías, Defensorías y Contralorías Delegadas, como por las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional, en especial de los departamentos de Antioquia y Cauca, así como a las Defensorías comunitarias y duplas Sico jurídicas, instancias que permitieron acercar el trabajo de la Comisión a los territorios, donde el conflicto armado interno ha causado un mayor impacto y frente a los cuales el Estado debe asumir los más importantes retos para el logro de los objetivos de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

La nación colombiana espera que en los siguientes cinco años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, los avances en el cumplimiento a las medidas de atención, asistencia y reparación, así como de las garantías de no repetición de las graves violaciones a sus derechos humanos, sean proporcionales al número de víctimas del conflicto armado y a la necesidad de entregar equidad y acceso a las oportunidades para el desarrollo social. La CSML invita a recordar que *“Reparar injusticias sin crear justicia siempre termina empeorando la realidad” – Desmond Tutu.*



CAPÍTULO I. ASISTENCIA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS

1.1. Resumen Ejecutivo

Con el Decreto 2569 de 2014, la UARIV incorporó dos tipos de medición: una para evaluar los componentes de subsistencia mínima y determinar la población objeto de atención humanitaria y la otra para evaluar la superación de situación de vulnerabilidad derivada del conflicto armado.

A la fecha de elaboración del tercer informe de la CSML, el Gobierno Nacional había realizado las primeras mediciones. En el caso de evaluación de subsistencia mínima, la medición se hizo sobre la población que solicita ayuda humanitaria. De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, en este primer ejercicio se obtuvieron los siguientes resultados: 232.798 hogares tienen carencias de subsistencia mínima y fueron programados para suministrarles la ayuda humanitaria, mientras que 228.537 hogares, con 751.227 miembros, superaron la subsistencia mínima y, en consecuencia, se les suspendería la ayuda humanitaria y se les orientaría hacia otros componentes de la oferta institucional que establece la Ley 1448 de 2011. La evaluación de superación de vulnerabilidad se hizo sobre el total de población incluida en el Registro Único de Víctimas –RUV-; la medición indicó que 120.407 personas superaron situación de vulnerabilidad, por lo que, de acuerdo con el modelo, tendrían condiciones para invertir productivamente la indemnización administrativa y, en consecuencia, podrían pasar a la fase de reparación.

Esta nueva versión del Modelo de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado, tiene varios antecedentes a partir de las quince rutas individuales para las medidas de la Ley 1448 de 2011, formuladas en el Conpes 3726 de 2012 (Plan Nacional de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas). Tal como fue elaborado el plan adoleció de elementos integradores de la oferta institucional, con la consecuente falta de articulación y coordinación para su implementación. Por su parte, el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral – MAARIV- diseñado en 2013, con ocho fases de atención y registro de cada actuación, activaba la coordinación interinstitucional en un Plan de Atención y Reparación Integral PAARI. En este caso, a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional se garantizaría el acceso efectivo a las medidas. No obstante, este diseño no se soportó en un sistema de información robusto, y la falta de calidad en la información sobre la situación de las víctimas y sobre la misma oferta institucional impidió su eficacia.



En 2014, el Plan de Atención y Asistencia fue dividido en dos momentos, uno para la atención y asistencia y otro para la reparación, para que la oferta respondiera a esos dos momentos separadamente, pero la estrategia finalmente no se ejecutó.

Estos antecedentes indican que la UARIV ha venido reajustando su estrategia institucional de atención y asistencia, pero aún persiste el reto de consolidar un modelo que logre efectivamente caracterizar a los hogares, focalizar la atención que ofrece, coadyuvar en la focalización de la oferta de las demás entidades, retroalimentar y realizar seguimiento como coordinadora del SNARIV. Así, la CSML espera que la Unidad acoja las recomendaciones sobre este nuevo diseño, para consolidar una estrategia que conduzca a la estabilización socioeconómica de la población de manera que se logre la reparación integral a las víctimas del conflicto armado tal como lo concibió la Ley 1448 de 2011.

Pese a que la decisión de realizar mediciones de superación de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad puede constituir un avance en ese sentido, la CSML advierte que con ellas no se superan los problemas más estructurales: la gran dimensión del problema social, la escasez de recursos y la ausencia de acciones oportunas y coordinadas, tanto interinstitucionalmente, como entre los distintos niveles de Gobierno (Nación-Departamentos-Municipios). De otro lado, aunque el modelo de medición implementado por la UARIV tiene soporte conceptual y técnico, sus resultados dependen de la calidad, del uso adecuado de la información y de la revisión y ajuste de criterios. Por ejemplo, llama la atención que el 62% (462.557 personas) de quienes resultaron con superación de subsistencia mínima (751.227 personas), derivaron del criterio *“tener más de 10 años de desplazamiento”*, mientras que de la aplicación del criterio *“acceso a programas de generación de ingresos”*, sólo resultó el 0.6% (4.429 personas). Además, la CSML pudo constatar inconsistencias en las bases de datos que contienen los resultados.

En este contexto, la UARIV tiene dos retos importantes: uno, lograr que la medición refleje la realidad de la situación de la población víctima, por lo que se requiere la retroalimentación del proceso y de los criterios, a partir de los resultados mismos de la medición, y con las entidades proveedoras de la información. Un examen exhaustivo de los recursos interpuestos por la población notificada de la suspensión de Subsistencia Mínima puede contribuir en ese propósito. El otro reto es lograr que quienes hayan superado subsistencia mínima o situación de vulnerabilidad, accedan efectivamente a la oferta institucional pertinente, de manera que, a través de las medidas de la Ley, puedan gozar de los derechos que les fueron vulnerados por cuenta



del conflicto armado. Cerca de 209 mil hogares (722.043 personas) a quienes se les determinó “*no tener carencias*” y, por tanto, se les suspende atención humanitaria, no han superado situación de vulnerabilidad y, en consecuencia, no accederían a la reparación. Para ellos se debe activar la oferta institucional que los mantenga dentro de los beneficios de la Ley para el restablecimiento de sus derechos. A la fecha de elaboración del informe, la Unidad no contaba con el protocolo para adoptar el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la manifestación voluntaria de víctimas de desplazamiento forzado que consideren no tener carencias en su subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad, no obstante, estar contemplado desde diciembre de 2014. Este mecanismo podría coadyuvar en la estrategia para lograr una mejor focalización de la atención y la reparación a las víctimas

Desde el punto de vista fiscal, el acceso a la oferta institucional con base en mediciones fidedignas contribuiría a superar el carácter asistencialista en que ha derivado la implementación de la Ley 1448 de 2011, se reduciría el monto de recursos orientado a ayuda humanitaria¹ y se ahorrarían costos de operación al focalizarse tanto la población como el territorio. No obstante, la CSML advierte que los esfuerzos institucionales en la implementación del nuevo diseño, deben concentrarse en impedir una nueva vulneración de derechos para las víctimas. Los resultados de la encuesta aplicada por la DP indican que no todos los hogares a quienes se les declaró superación de subsistencia mínima tienen condiciones apropiadas a esa calificación.

Adicionalmente, es necesario que la UARIV garantice coherencia en los resultados de las mediciones. Solo 29.184 personas de las que superaron situación de vulnerabilidad (120.407), pertenecientes a 19.566 hogares, superaron la condición de subsistencia mínima; cuando, por consistencia, se espera que el total de hogares que superan la situación de vulnerabilidad, efectivamente hayan superado subsistencia mínima. Esto, probablemente, ocurre porque la primera medición se realiza sobre el total de la población y la segunda sobre quienes han solicitado atención humanitaria.

De otro lado, la CSML observó que, en las mediciones para definir el acceso de la población víctima a la ayuda humanitaria, la UARIV no aplica los criterios fijados por la Corte Constitucional en distintas sentencias. La Corte consideró que la suspensión de la ayuda humanitaria solo opera una vez hayan desaparecido las condiciones que

¹ En la medición de 2015, se encontró que 169.514 hogares a quienes se les pagó un total de \$113.952 millones (en 2015) superaron subsistencia mínima y, por tanto, no se incurrirá en este gasto en 2016.



originaron la condición de vulnerabilidad, se haya superado la situación de extrema urgencia o vulnerabilidad y se haya logrado la transición a la estabilización socioeconómica de las víctimas; la CSML evaluó el cumplimiento de esas reglas en la medición, a partir de tres preguntas básicas. Primero, sobre si el modelo de medición contiene alguna forma para comprobar que las causas de vulnerabilidad efectivamente desaparecieron; segundo, si dicha medición determina efectivamente si se supera la urgencia extraordinaria o vulnerabilidad; y, tercero, si el sistema de medición logra determinar la estabilización socioeconómica.

Respecto al primer interrogante, se encuentra que la evaluación no incorpora criterios importantes, distintos a la alimentación y alojamiento, relacionados con el desarraigo sufrido por las víctimas con el desplazamiento. Respecto al segundo interrogante, no siempre se toman en cuenta todos los criterios para todos los miembros del hogar y el modelo no realiza el cruce de información necesario, por ejemplo, con el acceso a los programas de retorno y reubicación. En tal sentido, el modelo no permite verificar cada uno de los cinco (5) puntos contenidos en el artículo 117 del decreto 4800, al que se refiere la Corte, respecto de la superación de la situación de emergencia en sus fuentes.

En el mismo sentido, la verificación sobre generación de ingresos incorpora, entre otras variables, la existencia de obligaciones bancarias y presume que ello indica la capacidad económica para el sostenimiento de tres personas; por esa razón, se infiere que es procedente la suspensión definitiva de ayuda humanitaria para tres miembros del hogar. La CSML considera que el acceso al crédito, por sí mismo, no siempre indica que existe una fuente generadora de ingresos para suplir las necesidades de subsistencia de los miembros de un hogar. De igual forma, el acceso a programas de generación de ingresos tampoco indica que efectivamente se acceda a ingresos para la subsistencia mínima, toda vez que muchos de tales programas no han logrado resultados exitosos, tal como lo ha podido constatar la CSML. Asimismo, la superación de diez años de ocurrido el desplazamiento no puede ser un criterio para decidir la suspensión de la ayuda humanitaria puesto que el paso del tiempo puede incluso acrecentar las afectaciones y vulnerabilidad de la población víctima, como ocurre con los adultos mayores, personas en situación de discapacidad, entre otros.

En cuanto al tercer interrogante, la estabilización socioeconómica se mide a través del índice global de restablecimiento económico, conforme a la Resolución 1126 de 2015, pero dicho índice no hace parte del modelo de medición de carencias mínimas, por lo que sus resultados no son tenidos en cuenta en dicha medición.



Lo anterior indica que, pese a lo señalado por la Corte Constitucional, los criterios que la UARIV utiliza en la medición para evaluar las condiciones de subsistencia, a fin de determinar si se suspende, o no, la ayuda humanitaria a un hogar no corresponden a un análisis completo e integral de la situación de las víctimas.

La Defensoría Delegada para la Orientación a Víctimas del Conflicto Armado aplicó una encuesta a 593 víctimas a quienes se les ha suspendido la ayuda humanitaria, con el fin de evaluar su situación socio-económica actual en relación a sus carencias. Entre los resultados de este ejercicio se encuentra que el 3.5% no cuenta con ningún servicio público; el 72% tiene como fuente principal de ingresos un trabajo informal, el 19% tiene empleo formal y un 9% vive de ayudas económicas de familiares o vecinos. El 49% de esa población tiene en su hogar a una mujer cabeza de familia; el 87% tiene miembros del hogar en nivel del Sisben (entre 0 y 2); el 5% tiene en su hogar una persona con enfermedad terminal; el 1.5% tiene en su hogar una persona de la comunidad LGTBI; y el 14% manifestó contar con al menos uno de sus integrantes que se reconoce como sujeto étnico. En la encuesta a 22 organizaciones de víctimas, el 47% manifiesta que efectivamente hay personas que ya no requieren ayuda humanitaria pero también consideran que las suspensiones realizadas han sido injustas porque las víctimas suspendidas no cuentan con vivienda propia ni digna, carecen de proyectos productivos que soporten la posibilidad de superar las condiciones de vulnerabilidad o son adultos mayores con dificultades para el auto-sostenimiento

Las cifras citadas indican falencias en la medición para suspender la ayuda humanitaria y corroboran lo observado por la CSML respecto del modelo. Es claro que la situación que aún enfrentan los hogares dista de aquella que amerita la suspensión de la ayuda humanitaria.

Con respecto a la notificación de los actos administrativos con los que se suspende la ayuda humanitaria la CSML observa que ellos no explicitan los argumentos y pruebas que sustentan y explican la decisión de la UARIV con lo que se vulnera el derecho a la contradicción² de la víctima puesto que no se le da a conocer, de manera clara y completa, la motivación³ que sustenta la suspensión de la entrega de la ayuda

² T 555 de 2010, T 1021 de 2002, T-1263 de 2001 y T-395 de 2009

³ C -371 de 1999, T-576-98, reiterada en T-1168-08. La motivación de un acto administrativo, según ha señalado esta Corporación, debe ser *“suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión”*



humanitaria. En consecuencia, la víctima no conoce de qué fuente de información fueron extraídos estos datos, hace cuánto, y de qué momento de su vida se predica el acceso a una determinada oferta, bien o servicio.

Respecto a la superación de la situación de vulnerabilidad, cuya medición parte de evaluar el nivel de ingreso de las víctimas, para determinar si permite cubrir condiciones de subsistencia, y de su acceso a siete derechos (Generación de ingresos, alimentación, vivienda, salud, educación, identificación, reunificación familiar), la CSML considera que la evaluación de capacidades no puede homologarse a ingresos generados puesto que éstas facilitan pero no garantizan la vinculación laboral o la fuente generadora de ingresos. En cuanto a la medición del Goce de los demás derechos, la CSML sugiere una revisión de los indicadores. Por ejemplo, en el tema de rehabilitación, la inasistencia de las víctimas se interpreta como una renuncia sin indagar por sus causas; además no se incorpora una medición de rehabilitación física. Estos dos hechos afectan la medición del acceso a la salud. Adicionalmente, las preguntas del PAARI no son comprensibles para la población y el formulario es demasiado largo para mantener la atención del encuestado, lo cual compromete la calidad de la información.

Sobre la incidencia que tiene la situación de seguridad en la medición de situación de vulnerabilidad, la CSML aún no cuenta con una valoración que permita conocer la fiabilidad o robustez de la base de datos utilizada. Por otra parte, en este caso sería importante contar con un parámetro que evalúe la ocurrencia de un nuevo desplazamiento o un nuevo hecho victimizante. En muchos casos, si bien la Unidad Nacional de Protección - UNP no cuenta con información de riesgo de la persona víctima, ésta sí pudo haber sufrido otros desplazamientos u otros hechos. Así pueden adicionarse los indicadores de goce efectivo a la integridad personal.

Por otra parte, la CSML destaca la ausencia de indicadores de goce efectivo al derecho de retornar o reubicarse de la población desplazada. Tal y como lo señala el Decreto 4800 de 2011, en su artículo 79. *“De la cesación. La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas”.*



Es claro, que el principal factor de vulnerabilidad a causa del desplazamiento forzado se relaciona con la pérdida de su contexto social, en el cual el individuo ha construido redes sociales de apoyo, relaciones familiares y afectivas, su desarrollo laboral y productivo y la expectativa de una forma y un nivel de calidad de vida. Así, la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, no solo debería contar con indicadores de retorno y reubicación, sino que éstos deberían ser centrales en la evaluación.

1.2. Conclusiones

Pese a las continuas modificaciones y avances, el modelo de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado presenta falencias debido a: i) la implementación de una herramienta de medición de condiciones de subsistencia mínima en la que no se cuenta con una caracterización completa e integral de todos los miembros de los hogares sujetos a la medición (ii) la existencia de Planes de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI- individuales que se han reducido a entrevistas extensas, practicadas en lógica de *call center*, cuyo uso se restringe a ser uno más de los registros administrativos que son insumo en las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad y (iii) mínima conexión entre las necesidades de las víctimas, la oferta institucional y la ruta de reparación integral. Estos aspectos dificultan el avance hacia la estabilización socioeconómica y por ende la superación de situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la medición de carencias de subsistencia mínima

- El esfuerzo institucional y fiscal realizado por el Gobierno Nacional no se compecede con los resultados que muestran las mediciones de carencias de la población víctima, toda vez que el 62% (462.557) de quienes resultaron con superación de subsistencia mínima (751.227), derivaron del criterio “*tener más de 10 años de desplazamiento*”, mientras que de la aplicación del criterio “*acceso a programas de generación de ingresos*”, que ha constituido una oferta onerosa para el Estado, sólo resultó el 0.6% (4.429 personas).
- El modelo de medición de carencias que determina la situación de subsistencia mínima para la entrega, reducción o suspensión definitiva de la ayuda humanitaria, es insuficiente para medir la condición real y compleja de las víctimas que requieren de esta ayuda. Es controvertible considerar que las víctimas tienen superadas las carencias mínimas, a partir de los resultados que arroja el cruce de registros



administrativos de acceso a vivienda y alimentación, sin que estos criterios lleguen a evaluarse para la totalidad de los miembros del hogar, además sin realizar una verificación particular para aquellas víctimas que se encuentran en extrema vulnerabilidad.

- El Manual Operativo de medición de subsistencia mínima no se encuentra acorde con todos los parámetros constitucionales sobre entrega de ayuda humanitaria al no fundamentarse en la caracterización completa e integral del hogar y no tener por objetivo la comprobación del acceso efectivo a los componentes de ayuda humanitaria que permita la estabilización socio-económica y el auto sostenimiento.
- En las mediciones de subsistencia mínima se prioriza el criterio de generación de ingresos frente a otros criterios como por ejemplo el de extrema urgencia y vulnerabilidad o enfoque diferencial. De esta forma, al ser filtros excluyentes es posible que se pueda suspender de manera definitiva la atención humanitaria a sujetos de especial protección constitucional, que aún la necesitan.
- La medición tiene como una de sus variables para suspender de manera definitiva la ayuda humanitaria, el paso de 10 años después de la ocurrencia del hecho victimizante, sin comprobar en una caracterización completa e integral del hogar, si aún existen circunstancias de vulnerabilidad o gravedad extrema contraría el derecho fundamental a la subsistencia mínima de las víctimas de desplazamiento forzado.
- Por otra parte, dentro de la medición de subsistencia mínima no se evalúa la concurrencia de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado en un mismo hogar.

En cuanto a los actos administrativos.

- Los actos administrativos que suspenden de manera definitiva la atención humanitaria, carecen de una motivación que contenga los resultados de los cruces de las diferentes fuentes de información usadas en la medición de carencias, situación que contraría el principio del debido proceso y limita el derecho de contradicción que se ejerce a través de interposición de los recursos de reposición y apelación.

En cuanto a la medición de la superación de vulnerabilidad.



- Solamente el 2% (120.407 de 5.822.729) de la población víctima de desplazamiento forzado, inscrita en el Registro Único de Víctimas – RUV, superó situación de vulnerabilidad, lo cual indica que el avance en la política de atención y reparación es escaso de cara a la estabilización socioeconómica de este sector de la población.
- Los parámetros de medición contemplados en la Resolución 1126 de 2015, no son homologables con los criterios Constitucionales de Goce Efectivo de Derechos de la población víctima de desplazamiento, en tanto omiten los indicadores de retorno y reubicación; algunos de salud y de condición de seguridad.
- El modelo de medición de superación de vulnerabilidad no presenta una metodología clara, que esté expuesta en un soporte verificable. Adicionalmente, no se cuenta con un diagnóstico de la robustez de sus fuentes y su debida actualización, lo que implica que el sistema o modelo adolece de calidad en la información.
- La CSML evidencia una baja cobertura en la indemnización de las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, toda vez que de las 120.407 víctimas que corresponden a 29.183 hogares, solamente 14.201 personas (11.7% del total de personas indemnizables), que conforman 3.847 hogares, han accedido a indemnización. La notificación de superación implica el reto de acelerar el proceso, dada la expectativa de la población.
- La medición de la superación de vulnerabilidad por el criterio de evaluación de los siete derechos, en algunos casos depende de registros administrativos que limitan el número de víctimas sobre los cuales se puede aplicar, por lo que el criterio de Ingresos termina preponderando en la medición.
- Se presenta una situación crítica respecto a la notificación de los actos administrativos de la situación de superación de vulnerabilidad, dado que han pasado seis (6) meses desde la medición, y tan solo se les ha notificado a 10 personas de las 120.407.

En cuanto al PAARI



- El PAARI no corresponde a un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral de las víctimas que, a partir de una caracterización del hogar, permita el acceso a una oferta institucional acorde a sus necesidades. Se ha convertido en una fuente de información estadística, es decir en un registro administrativo más, sin que tenga impacto en la realización de los derechos de las víctimas. De igual forma, su peso en la medición de carencias de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad no es relevante.
- Las víctimas desconocen el concepto, el alcance y la finalidad de la realización del PAARI. De las 539 personas encuestadas, un alto porcentaje concibe el PAARI como una estrategia inadecuada para evaluar su situación de carencias en la subsistencia mínima y no hay comprensión del total de las preguntas dado el nivel técnico de las mismas. La encuesta de PAARI telefónica, se realiza bajo la lógica de operación de un *call center*, por lo que presenta dificultades de tipo técnico como interferencias en la comunicación o problemas con el sistema de registro de la información; y otras en el trato humano que debe darse a las víctimas.

En cuanto a mediciones y conexión con la oferta en el MAARIV

- De quienes han superado subsistencia mínima (751.227), el 74% (556.298) aún no cuenta con oferta efectiva que les permita avanzar en el goce de derechos. En este sentido, quedarían sin acceso a los componentes de la Ley, lo cual es muy preocupante. Asimismo, las personas que han superado la situación de vulnerabilidad (120.407) no cuentan con oferta de reparación, y de éstas, 7.828 aún se encuentran en la fase de Asistencia y Atención.
- Pese a que se evidencian avances en la identificación de las necesidades de oferta, aún el modelo no puede asegurar el acceso efectivo de las víctimas a los programas gubernamentales. La herramienta SIGO⁴ se encuentra en el inicio de su implementación y, a la fecha de elaboración de este informe, aún no se cuenta con la retroalimentación de las diferentes entidades del SNARIV.
- La conexión en el MAARIV entre las necesidades de las víctimas y la oferta institucional presenta deficiencias de articulación institucional, que exige la

⁴ SIGO -Sistema de Información de Gestión de la Oferta creado por la UARIV para informar a cada entidad responsable sobre las necesidades de las víctimas y se realizar el seguimiento a la oferta.



flexibilización de la oferta por parte de las entidades, así como la focalización conjunta con la entidad coordinadora del SNARIV.

- En el análisis de la CSML respecto a la base de datos de las personas que superaron situación de vulnerabilidad, se identificó que 36.352 personas fueron atendidas recientemente con ayuda humanitaria, de éstas 34.286 superaron la situación de vulnerabilidad por ingresos y 1.966 por cumplir con los siete derechos. Este hecho genera incertidumbre sobre si el Gobierno estaba ofreciendo ayuda a quienes ya no la requerían o si la medición no refleja la situación real de las víctimas.

1.3. Recomendaciones

En cuanto a la medición de carencias de subsistencia mínima.

- La UARIV debe revisar el modelo de medición de carencias de un hogar con miembros víctimas de desplazamiento forzado, de tal suerte que se realice una caracterización completa e integral de cada uno de los miembros del hogar.
- Una vez realizada la caracterización, se debe incluir la ocurrencia de otros hechos victimizantes, y debe tenerse en cuenta como prioridad la comprobación de la superación de circunstancias de vulnerabilidad y de extrema urgencia.
- La eficacia de los resultados del Modelo depende de la calidad de la información que sustentan las mediciones; por lo tanto, la UARIV debe asegurar el intercambio de información fidedigna, periódica y de alta calidad, proveniente de las distintas fuentes de información, así como fortalecer las herramientas tecnológicas utilizadas para tal fin.

En cuanto a los actos administrativos.

- Se exhorta a la UARIV a motivar en debida forma los actos administrativos e incluir los resultados de los cruces de información realizados a través del modelo de medición de carencias.
- La UARIV debe realizar los esfuerzos necesarios para cumplir el procedimiento administrativo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, para la práctica de pruebas en el trámite de recursos en contra de actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria,



con el fin de no incurrir en una violación del debido proceso que motive acciones judiciales como la tutela.

En cuanto a la Resolución 1126 de 2016.

- Se insta al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas a realizar una revisión de los criterios contemplados en la Resolución 1126 de 2015, para medir la superación de la situación de vulnerabilidad, hacerlos equiparables en cada uno de sus puntos con los criterios establecidos por la Corte Constitucional y desarrollar rigurosamente un Manual Operativo de la Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad, que se socialice con la CSML y con las Mesas de Participación de Víctimas.

En cuanto a mediciones y conexión con la oferta en el MAARIV

- La UARIV como coordinadora del sistema debe realizar un seguimiento a la conexión efectiva con la oferta de servicios con enfoque diferencial, en especial respecto a la población que supera subsistencia mínima, pero que aún no supera la situación de vulnerabilidad.
- La UARIV debe armonizar las mediciones de superación de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad, con el fin de evitar contradicciones o ambigüedades en sus resultados.



CAPÍTULO II. RESTABLECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

2.1. Resumen Ejecutivo

La CMSL considera que, sin perjuicio del carácter integral de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas concebido por la Ley, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en medidas que restituyan la capacidad productiva de la población víctima para reducir su carácter asistencial y acelerar la reparación. Las víctimas del conflicto armado materializan las posibilidades de reconstruir su proyecto de vida y de avanzar en el goce efectivo de sus derechos, en la medida en que logren superar la situación de vulnerabilidad derivada del desarraigo generado por el hecho victimizante. Esa superación requiere un esfuerzo estatal mayor al del componente de asistencia humanitaria, para provocar un círculo virtuoso en el que la ayuda gubernamental se oriente a erradicar sus causas y propenda por recuperar la capacidad socioeconómica de la población. Es necesario generar, en el núcleo familiar, las capacidades que les permitan a las víctimas el auto sostenimiento económico y la generación de mínimos vitales para la satisfacción de sus necesidades básicas y la reconstrucción de su proyecto de vida.

Como se indicó en los informes precedentes, la Ley separa generación de ingresos (medida de asistencia y atención) de generación de empleo (medida reparadora); en la práctica, esa diferenciación conceptual, crea estrategias disímiles en cuanto a: i.) el objetivo de los programas y acciones que se prevén en cada uno de ellos; ii.) Las características de los programas y acciones específicas que desarrollan y; iii.) La fase en la que se aplican o ejecutan. En consecuencia, no existe una política pública articulada, en materia de restablecimiento de capacidades productivas y de estabilización socio económica, para la población víctima del conflicto armado. También preocupa la baja cobertura de los programas del Ministerio del Trabajo y de las entidades del SNARIV dirigidos a cualificar a las víctimas para que puedan incorporarse eficazmente en el mercado laboral o para que puedan contar con herramientas para iniciar procesos de emprendimiento viables y sostenibles en el tiempo, dada la precaria situación de la población víctima, derivada, en la mayoría de los casos, del conflicto armado. El propio Ministerio del Trabajo sostiene que el 97.6% de la población inscrita en el RUV, no cuenta con los ingresos para superar la línea de pobreza, y que el 78.8% de esta población no cuenta con ingresos suficientes para superar la línea de indigencia⁵.

⁵ <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/conflicto-armado> Consultada el 08/07/2016.



Las debilidades se deben al escaso avance en el diseño e implementación de la política. Solo hasta el pasado 18 de marzo, en el marco de la mesa de generación de ingresos, se desarrolló el primer taller para la construcción de los lineamientos de la nueva política de inclusión productiva y social de las víctimas y aún no se ha expedido el nuevo documento Conpes de inclusión productiva y social. También es sintomático el desconocimiento por parte de la población sobre el derecho de acceso a los programas.

En una encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, se encontró que sólo el 6% de los encuestados manifiesta tener derecho a la medida. Entre las dificultades, la población encuestada identificó la falta de información adecuada y pertinente; la falta de recursos para transporte y otros materiales; y la inexistencia de líneas de crédito orientadas a población víctima o de servicios financieros en poblaciones pequeñas. No obstante la gran mayoría de quienes accedieron a programas de capacitación expresó su satisfacción por la respuesta de la oferta a sus expectativas. Los resultados de esta medición evidencian la necesidad de diseñar políticas y estrategias encaminadas a dotar a las víctimas de capacidades que le permitan acceder al mercado laboral, al sector productivo e iniciar procesos emprendimiento. Para ello, se requieren medidas de formación para el trabajo, de apoyo o fortalecimiento a emprendimientos y medidas de acceso al sector financiero que les permitan acceder a recursos, en condiciones favorables, para desarrollar ideas productivas.

En el sector rural, se requiere la expansión y fortalecimiento de nuevas programas y mecanismos por parte del Ministerio de Agricultura, entre otras razones, por la necesidad de que los requisitos y condiciones que se presentan al campesinado colombiano víctima del conflicto, sean realmente accesibles, para contar con apoyo técnico, comercial y financiero del Ministerio en sus proyectos de desarrollo, beneficiando a la población víctima que no tiene un título de propiedad, o no es titular de un contrato superior a diez (10) años sobre un predio.

Lo anterior a fin de, no solo garantizar los derechos de las víctimas, sino de evitar nuevos desplazamientos masivos a las urbes, en donde se aumenta la precariedad en la situación de la población, se pierde el tejido humano y social y con ello el potencial agrícola del país.

No obstante, la CSML observó que el MADR no cuenta con una estrategia y/o ruta que permita articular y/o coordinar los distintos programas, estrategias y planes que desarrollan las instituciones del SNARIV y carece de una estrategia propia para atender



los requerimientos de la población víctima en esta materia pese a que desde 1997 tiene la obligación legal⁶ de desarrollar dichos programas; el MADR, se limita a relacionar los trabajos realizados en el marco del grupo de empleo rural y urbano del subcomité de restitución, así como la participación en las mesas de trabajo⁷. Las estrategias de desarrollo rural y participación de pequeños productores con un enfoque territorial, pueden incluir o no a la población víctima. Además, la CSML observa que las líneas de intervención del MADR se centran en el fortalecimiento de productores, lo que implica que el acceso a la oferta por parte de la población víctima está condicionado a la disponibilidad de tierra para producción con seguridad jurídica. Es decir deben ser propietarios o tenedores, con un contrato de arrendamiento o usufructo. Así, se advierte la ausencia de programas estructurados que le permitan a la población rural víctima no propietaria de tierra acceder a proyectos productivos rurales.

En cuanto a la ruta de empleo y auto-empleo rural y urbano, la CSML debe advertir que, aún no existe un único ejercicio metodológico de identificación de potenciales beneficiarios. El Ministerio del Trabajo sostiene que solo se podrá iniciar el proceso una vez se depure en calidad las bases de datos provenientes del Servicio Público de Empleo y de la UARIV. Resulta importante resaltar que las instituciones auditadas por la CSML desarrollan actividades específicas en el marco de la Mesa de Empleo del Subcomité de Restitución, pero dichas actividades no muestran aun resultados contundentes en esta materia.

Dentro de los avances en esta mesa, está la estrategia de adecuación de las rutas de empleo rural y urbano, que consistió en el desarrollo de una matriz de oferta programática por parte del Ministerio del Trabajo, aplicada por todas las instituciones que hacen parte de este escenario y cuyo objetivo era generar parámetros estandarizados que permitieran comparar los programas en función de los componentes de política tales como cobertura territorial y poblacional, poblaciones objetivo, servicios ofrecidos y ruta (urbana y rural).

El Gobierno Nacional, a través de la UARIV y del Ministerio del Trabajo, presenta un escenario crítico que requiere de la acción decidida de todo el SNARIV para su solución. La oferta y las acciones desarrolladas por el Ministerio del Trabajo, el MADR y el DPS

⁶ Ley 387 de 1997. Artículo 19 numerales 1 y 2.

⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Respuesta remitida con radicado 20164600125371 a la PGN. Firmada por Lency Maribel Morales Tobar, Coordinadora Grupo de Víctimas. 23 de junio de 2016.



para atender dichas necesidades, evidencian la ausencia de una política estructurada en esta materia.

2.2. Conclusiones

Ruta integral de generación de ingresos y empleo rural y urbano.

- Analizadas las estrategias y programas de generación de ingresos y empleo ofertados para las víctimas del conflicto armado por el Ministerio del Trabajo, el Departamento de la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se advierte que a la fecha de elaboración del informe no existen rutas de articulación, de los procesos de formulación de la política pública de generación de ingresos y de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado. Aún persisten políticas sectoriales aisladas que no se interrelacionan entre sí.
- No existen lineamientos generales de política que fijen metodologías claras de articulación, reglas de focalización precisas y estrategias que permitan alcanzar metas específicas por parte de las entidades responsables de la formulación e implementación de la política pública de generación de ingresos y empleo rural y urbano para la población víctima del conflicto armado.
- La existencia de múltiples instrumentos de caracterización e identificación de las necesidades de las víctimas, en lo que respecta a los procesos de generación de ingresos y empleo rural y urbano, impide la formulación y focalización articulada de programas y proyectos con las coberturas suficientes para las víctimas del conflicto armado.

Cobertura de los programas sectoriales de generación de ingresos y empleo rural y urbano.

- De conformidad con la focalización y regionalización de los recursos efectuada por el Ministerio del Trabajo en los programas de emprendimiento y formación para el trabajo, la cobertura para la vigencia 2016 de las necesidades identificadas en esta materia será tan solo del 0.91% y del 2.46% respectivamente.
- A la fecha no existen programas estructurados que le permita a la población rural víctima no propietaria de tierra, acceder a proyectos productivos rurales, ya que



las líneas de intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se centran en el fortalecimiento de los productores, lo anterior implica que para que las víctimas puedan acceder a la oferta tienen que disponer de tierra para producción, ya sea en calidad de dueño o de tenedor con seguridad jurídica, ello es, que cuenten con un contrato de arriendo o usufructo superior a 10 años.

- Pese a que desde el año 1997 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por mandato de la Ley 387 de 1997, es el responsable de la formulación y ejecución de programas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada con vocación rural, sus tres estrategias de intervención (PARES⁸; COLOMBIA SIEMBRA; LEC⁹) no corresponden a esfuerzos específicos dirigidos a desarrollar planes, programas y/o estrategias que permitan el fortalecimiento productivo de la población víctima del conflicto armado.

2.3. Recomendaciones

Ruta integral de generación de ingresos y empleo rural y urbano.

- Las entidades del SNARIV responsables de los procesos de generación de ingresos, en especial el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social, deben formular lineamientos generales de política que fijen i.) Metodologías claras de articulación interinstitucional, incluidas las entidades territoriales; ii.) Reglas de focalización precisas y iii.) Estrategias para alcanzar metas verificables respecto de las víctimas del conflicto armado.
- El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo deben asegurar que en el nuevo Conpes de inclusión social y productiva se articulen los esquemas de generación de ingresos y empleo para asegurar que los esfuerzos estatales sean complementarios en el proceso de restablecimiento de las capacidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Es imperativo que esta política de inclusión social y productiva tenga en cuenta el enfoque reparador y

⁸ Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación

⁹ Líneas especiales de crédito.



transformador de la ley 1448 de 2011, a efectos que los esfuerzos de las instituciones del SNARIV con responsabilidades en esta materia, compartan objetivos y estrategias y no obedezcan a políticas sectoriales aisladas que no se interrelacionan entre sí.

- Se debe diseñar e implementar un instrumento de focalización de oferta único, que permita atender de manera eficiente las necesidades de la población víctima en materia de generación de ingresos y empleo, en el entretanto el Ministerio de Trabajo al igual que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben tener en cuenta al momento de regionalizar y de programar los recursos las necesidades identificadas por todos los instrumentos de caracterización que se encuentran disponibles en el SNARIV.

Cobertura de los programas sectoriales de generación de ingresos y empleo rural y urbano.

- El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de la Prosperidad Social (este último como cabeza del sector de la inclusión social) deben adelantar las acciones necesarias para aumentar la cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo dirigidos a la población víctima.
- Es necesario que, en el marco de proceso de reestructuración institucional del sector rural, se formulen programas y planes específicos para las víctimas del conflicto armado, o que en su defecto exista una regla de mínima cobertura real para este grupo poblacional en los programas que se formulen para la población general. En todo caso, es necesario identificar a la población víctima, dentro de los beneficiarios de los programas de generación de ingresos y empleo, a fin de incluirlos en la oferta complementaria necesaria (como rehabilitación física y psicosocial) para garantizar el éxito de los programas.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe formular una estrategia que le permita a las víctimas no propietarias de tierras acceder a esquemas o programas de generación de ingresos en el sector rural.



CAPÍTULO III. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.1. Resumen Ejecutivo

En el tercer informe de la CSML, se presentan los insuficientes avances de la indemnización administrativa, en el marco de la Ley 1448 de 2011, así como la insuficiencia presupuestal de la UARIV para materializar la entrega efectiva de los recursos de indemnización, a la totalidad de víctimas actualmente existentes.

En el capítulo se analiza el avance en el pago de las indemnizaciones en el marco de la Ley, aunado a un diagnóstico de la entrega de las indemnizaciones por hechos victimizantes y departamentos, y se refieren algunas dificultades, para el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, “*Todos por un nuevo país*”. Asimismo, se presenta una síntesis de la percepción de las víctimas en cuanto al Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, y se analiza la situación de las víctimas connacionales.

Para la recolección de la información que soporta los análisis realizados, se tuvo en cuenta tanto las respuestas institucionales a los requerimientos efectuados por la CSML, como lo aportado por la UARIV en las visitas administrativas que tuvieron como objeto conocer de primera fuente, el avance en materia de satisfacción del derecho a la indemnización de las víctimas y la información recogida a través de instrumentos, y técnicas cualitativas para conocer la percepción de las personas sobre los temas indagados.

Según información de la UARIV al 30 de mayo de 2016, se habían entregado 599.712 pagos por un monto total de \$3.6 billones, sin embargo, la mayoría de estos han sido efectuados en cumplimiento de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008. Tan sólo el 31% de las indemnizaciones se han efectuado en el marco de la Ley 1448 de 2011. Para la CSML lo anterior resulta preocupante, sobre todo si se tiene en cuenta que el Registro Único de Víctimas presenta un total de 881.103 personas inscritas entre 2012 y 2016. Es decir que en un lapso de cuatro años se ha inscrito un mayor número de víctimas a las que históricamente ha indemnizado el Gobierno Nacional.

En cuanto a los hechos victimizantes por los cuales se ha indemnizado a las víctimas, hay un avance destacable en lo que corresponde a: delitos contra la libertad y la integridad sexual (41.25%), desaparición forzada (54%) y homicidio (51%). El menor avance se registra en desplazamiento forzado (2.23%) y tortura (2.33%).



Respecto a los departamentos en los que se han entregado indemnizaciones, se destaca Antioquía, dada su alta concentración de víctimas respecto al nivel nacional. En este territorio se ha entregado un poco de \$1 billón de pesos, aproximadamente una tercera parte de lo que se ha entregado en el total del país.

Uno de los principales retos en la implementación de la política pública derivada de la Ley, es sin duda lograr la indemnización del total de las víctimas. Según las metas trazadas en el documento Conpes 3726 de 2012, se tiene planeado para la presente vigencia fiscal (2016), la entrega de 100.230 indemnizaciones por vía administrativa. En la visita administrativa realizada a la UARIV, la entidad manifestó que, a junio de 2016, el 40% de los recursos asignados para la materialización de esta medida se encontraban congelados, debido a las directrices impartidas desde el Gobierno Nacional¹⁰. Sin embargo, ante el efecto negativo que esta coyuntura presupuestal tiene sobre la población víctima, la UARIV ha expresado que la disponibilidad de dichos recursos, que corresponden a un valor de \$129.000 millones, se someterá a concepto del CONFIS.

Para cumplir con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, faltarían cerca de 400.000 indemnizaciones que tendrían que ser pagadas entre 2017 y 2018. Es importante señalar que tal tope en las entregas de indemnizaciones jamás se ha alcanzado a cumplir en lo que va transcurrido de implementación de la Ley 1448 del 2011¹¹.

Con relación a la percepción de las víctimas sobre la medida de indemnización administrativa, se contó con los resultados de una encuesta a 816 víctimas en el territorio nacional y la aplicación de 8 grupos focales en diferentes regiones del país. Dentro de los principales resultados, se obtuvo que respecto a la inversión de los recursos derivados de la indemnización administrativa, las víctimas emplean tales recursos principalmente para el abastecimiento de necesidades básicas -como es el

¹⁰ Decreto 378 del 4 de marzo de 2016, “por el cual se aplazan algunas apropiaciones en el presupuesto general de la nación y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ El año en el que mayor número de indemnizaciones se efectuaron fue en el 2012, con un total de 157.015 entregas, correspondientes a un monto de \$912.227 millones.



pago de servicios públicos, arriendo o alimentación- (44%)¹² y el pago de deudas (41%), mientras que para el pago de estudios (7%), proyectos productivos (19%) y mejoramiento de vivienda (29%), reportaron porcentajes más bajos.

En la misma vía, tan solo el 33% de las víctimas indemnizadas habían participado en el Programa de Acompañamiento de la UARIV. Sobre este Programa se indagó a las víctimas participantes de los grupos focales realizados en Barrancabermeja-Santander, Medellín-Antioquia, Valledupar-Cesar, Riohacha-Guajira, Neiva-Huila y Florencia-Caquetá. Los temas sobre los cuales se realizaron módulos de preguntas sobre el procedimiento de indemnización a víctimas fueron: información y conocimiento del programa de acompañamiento, participación en el programa de acompañamiento, beneficios de la participación en el programa de acompañamiento y perspectiva reparadora de la indemnización administrativa.

Las conclusiones del ejercicio pueden sintetizarse en: a. Los términos de tiempo para la entrega de los pagos fueron demasiado extensos y una vez efectuados, las necesidades del hogar se habían agudizado. b. No tuvieron previo conocimiento de la fecha de entrega de la indemnización, ni del monto que recibirían, situación que impactó la planificación del uso de los recursos. c. No hubo articulación entre la indemnización y otras medidas de reparación, afectando la integralidad de la atención. d. Hubo varias regiones en las cuales no se tuvo conocimiento sobre las garantías para participar en el Programa de Acompañamiento. e. Aunque la indemnización reviste importancia para las víctimas, la misma, según su percepción no tiene por sí sola un enfoque reparador, dado que no logra resarcir las pérdidas de familiares o sanar los daños intangibles causados. Todo lo anterior refuerza la necesidad de fortalecer el acompañamiento psicosocial de las víctimas.

Finalmente, respecto a las víctimas connacionales en el exterior, a 30 de abril de 2016, se habían hecho 555 giros por \$2.982 millones, lo cual cubre escasamente el 7.2% del total de víctimas connacionales. Entre las principales dificultades se encuentra el subregistro de esta población, por lo que no hay certeza sobre el verdadero universo de esta población. Debido a lo anterior, la PGN realizó una visita interinstitucional a Panamá para poder conocer la situación real de las víctimas residentes en dicho país. Allí se contó con la participación de ACNUR, el Consejo Noruego, y representantes

¹² Cabe anotar que estos porcentajes fueron el resultado de una pregunta de selección múltiple dónde las víctimas encuestadas podían seleccionar una o varias respuestas de manera simultánea. Así, los porcentajes más altos, corresponden a las respuestas más frecuentes.



panameños tales como el Defensor del Pueblo, el Director Nacional de Relaciones Internacionales de la Defensoría, Pastoral Social y la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados. De las entrevistas, reuniones y verificación de la Comisión que se desplazó a Panamá por parte de la Procuraduría, se pudo concluir lo siguiente:

1. Aún no se han realizado todas la declaraciones por parte de las víctimas, debido a las situaciones de miedo o desconfianza frente a las autoridades administrativas, el confinamiento del tapón del Darién, ausencia de recursos para desplazarse a los consulados y el temor a perder el estatus de refugiado o asilado.
2. Persiste la falta de bancarización de la población víctima.
3. Luego de las caracterizaciones de la UARIV sobre estas víctimas no se tienen resultados o avances frente a las medidas de atención o reparación integral.
4. No hay suficiente personal en el consulado para la toma de declaraciones, la orientación y la atención a las víctimas.
5. No hay una ruta definida y los funcionarios desconocen los procedimientos de entrega de libreta militar, identificación ciudadana y planes de reubicación o retorno.

3.2. Conclusiones

- A cinco (5) años de la implementación de la Ley 1448 del 2011, el Gobierno Nacional ha indemnizado a menos del 10% de las víctimas sujetas de atención, asistencia y reparación integral que actualmente se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas.
- Respecto al avance deficiente en el pago de las indemnizaciones administrativas a las víctimas, aunado a la restricción fiscal por la cual atraviesa la UARIV en el año 2016, y el creciente número de víctimas que están siendo inscritas en el RUV, resulta sumamente improbable que la totalidad de las víctimas en el país logren ser indemnizadas en el lapso de la Ley.
- Es preocupante que a la fecha la UARIV desconozca el número correspondiente al rezago de indemnizaciones pendientes por pagar en el marco de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008. Lo anterior indica serias deficiencias en los sistemas de la información de la UARIV, y presupone dificultades en torno a la planeación que debe realizar esta entidad para la ejecución de esta medida en el marco de la justicia transicional.
- Se reitera la preocupación de la CSML en razón a la desactualización del plan financiero del Conpes 3712 de 2012, puesto que para ese entonces se proyectó



indemnizar únicamente a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, aun a pesar de la existencia del parágrafo 3, del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 -declarado exequible por la sentencia C-452 del 2013-, que establece la indemnización en dinero a las víctimas de desplazamiento forzado.

- Según la encuesta de percepción aplicada por la Defensoría del Pueblo a 816 víctimas del conflicto armado en el territorio nacional, existe un número importante de víctimas que han realizado la solicitud de indemnización, pero desconocen el estado de su proceso, situación que genera incertidumbre frente al posible resultado y que deriva en la desconfianza sobre la garantía de la reparación integral, así como sobre las instituciones responsables de materializar tal derecho.
- El mismo instrumento permitió observar que la medida de indemnización no ha tenido un impacto reparador en la mayoría de personas que han recibido la compensación económica. Según un 44% de los entrevistados, la inversión del dinero ha sido orientada en mayor parte a sufragar gastos de subsistencia básica (pagos de arriendo, alimentación, entre otros), más que a decisiones transformadoras del proyecto de vida como vivienda, educación o el impulso a proyectos productivos.
- De los grupos focales se puede concluir, en cuanto a la indemnización y el Programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, que:
 - Las víctimas no acceden a información oportuna y suficiente sobre el Programa de acompañamiento, muchas de ellas lo desconocen.
 - El monto de la indemnización no es informado de manera anterior a su entrega, por lo tanto, se generan expectativas muy altas frente al mismo.
 - Falta de seguimiento a los procesos de aquellas víctimas que accedieron a los proyectos que fueron promovidos por el Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos.
 - Debido a los largos lapsos de espera para la entrega de la indemnización administrativa, en el momento en que esta se efectúa, la situación económica de los hogares ha cambiado y esto hace que la inversión de los recursos no obedezca a los fines que el hogar había previsto.
 - Las víctimas consideran que, si bien la medida de la indemnización reviste importancia, ésta en sí misma no tiene un efecto reparador, en tanto no puede resarcir daños o afectaciones emocionales.

3.3 Recomendaciones



- Al Gobierno Nacional que realice las gestiones pertinentes para prolongar la vigencia de la Ley 1448 del 2011 con el fin de que, entre otras medidas, se garantice que la totalidad de las víctimas puedan ser indemnizadas.
- A la Unidad para las Víctimas que establezca con precisión el número de víctimas por indemnizar y el presupuesto faltante para poder superar el rezago de las indemnizaciones en el marco de la Ley 418 y el Decreto 1290, así como los requeridos para garantizar este derecho a las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Al Gobierno Nacional que se realice una actualización del plan financiero del Conpes 3712 de 2012, en el que se contemple el aumento en el número de víctimas registradas y los recursos necesarios para la indemnización a las víctimas por cada uno de los hechos victimizantes.
- A la UARIV a cumplir con los parámetros legales del procedimiento administrativo de trámite a solicitudes de información respondiendo de manera clara y precisa a las solicitudes de las víctimas en lo referente al pago de la medida de indemnización, informándoles sobre el estado de su proceso, y notificándolas con argumentos de fondo sobre la respuesta a dicha solicitud.
- Fortalecer el programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos a fin de que se pueda lograr el enfoque transformador de la medida de indemnización. En consecuencia, sería óptimo (i) informar a las víctimas de manera clara y precisa sobre el monto de la indemnización a recibir; (ii) planear y desarrollar espacios de orientación y asesoría a la inversión, en momentos y con contenidos diferenciados apoyándose en la estrategia de caracterización que se defina, (iii) hacer seguimiento del acceso a la oferta y una vez incluida la víctima en los proyectos estatales verificar el cumplimiento de los objetivos de los mismos; (iv) ampliar la capacidad institucional para aumentar los talleres de formación financiera y la cobertura de víctimas beneficiadas con las medidas restantes del programa, es decir la aplicación efectiva del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011 e (v) Incluir componentes de apoyo psicosocial¹³ que redunden en la inversión adecuada de la indemnización.

¹³ Diferente al PAVSIVI



- La Comisión recomienda a la UARIV fortalecer el registro administrativo de la indemnización administrativa de tal forma que se pueda realizar seguimiento a las víctimas que acceden al programa de inversión adecuada de los recursos y sus avances en el mismo.
- En el caso de los connacionales que residen en Panamá efectuar en los municipios fronterizos, la mayor divulgación posible de la Ley 1448 de 2011. Para ello deberá diseñarse una estrategia de comunicaciones, acompañada de jornadas masivas de atención en las sedes consulares móviles, que les permita a las víctimas acceder efectivamente al sistema.
- Viabilizar jurídicamente la celebración de convenios con las sedes bancarias y de servicios financieros que existen actualmente en Panamá, a fin de que las víctimas puedan acceder a dichos servicios y puedan materializar la medida indemnizatoria a la que tienen derecho.



CAPÍTULO IV LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

4.1. Resumen Ejecutivo

Por disposición de la Ley 1448 de 2011, las medidas de reparación en vivienda a las víctimas del conflicto armado concuerdan con los parámetros de las normas que rigen ese sector y, por tanto, el seguimiento debe hacerse en el ámbito de la política pública de vivienda; el elemento diferenciador es la prioridad que debe darse a la población víctima, dentro de los planes y programas que ejecuten dicha política.

La implementación de la Ley 1448 de 2011 coincidió con un cambio en el modelo gubernamental de política de vivienda tanto urbana como rural. En 2012 se expidió la Ley 1537, para vivienda urbana, cuyas reglas sobre esquemas de postulación, selección y asignación de subsidios, responsabilidades de los actores, movilización de los recursos, entre otros, implican cambios sustanciales, pero en todo caso, complementarios al cambio de un subsidio monetario que en la mayoría de casos requería contrapartida para el cierre financiero, por el subsidio en especie que significa entrega de vivienda al beneficiario. Esto, junto con una mejor definición de responsabilidades para los actores, condujo a una mayor eficacia de la política.

No obstante, el nuevo modelo aún debe enfrentar un reto que no es de poca monta: materializar la aspiración de cerca de 180.502 hogares que accedieron a las convocatorias de 2004 y 2007, bajo el anterior modelo y que, por distintas circunstancias relacionadas con un fallido modelo institucional, no lograron el derecho a la vivienda.

El capítulo incluye una evaluación de los resultados frente a las metas fijadas para las medidas del componente de vivienda cuya ruta se incluyó dentro del capítulo III (“Reparación Integral”) en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁴; explica el concepto de vivienda digna que constituye el parámetro de evaluación del tipo, características y calidad de la vivienda suministrada y examina los modelos vigentes y anteriores a 2012; analiza el estado de los subsidios especiales otorgados mediante las citadas convocatorias y el estado de los subsidios de vivienda

¹⁴ El Plan se presentó como Anexo, al CONPES 3726 de 2012.



rural. Además se analiza el programa de vivienda gratuita y el de vivienda rural rediseñado en 2012.

De acuerdo con el Informe de Gestión del MVCT de 2011, a las convocatorias 2004 y 2007 se presentaron 222.138 hogares y según la base de datos suministrada a la CGR, 180.502 de ellos fueron aceptados para obtener el derecho al subsidio, dado que cumplieron los requisitos¹⁵.

De éstos, el 65% (116.867) accedieron al subsidio en la medida en que tuvieron disponibilidad del recurso; de manera que fueron clasificados en “estado asignado” y el 35% restante (63.635), cumpliendo requisitos para ser beneficiarios del subsidio, quedaron en lista de espera hasta que hubiese disponibilidad de recursos; en consecuencia fueron clasificados en “estado calificado”.

No obstante, no todos los subsidios asignados fueron efectivamente aplicados a una solución de vivienda en las modalidades previstas. El 35% (40.298) quedó con modalidad pero sin aplicar el subsidio, mientras que el 65% (76.569) accedieron a una solución de vivienda.

En síntesis, a 31 de diciembre de 2011, de los 180.502 hogares beneficiarios del SFV, 103.933 hogares, correspondientes al 58%, no habían podido acceder a ninguna de las modalidades de vivienda, bien porque no hubiesen podido aplicar el subsidio o bien porque no tuvieron los recursos y quedaron solo “calificados”.

Ahora bien, de los 76.569 subsidios familiares de vivienda aplicados en una solución de vivienda, correspondientes al 42% del total de beneficiarios habilitados, 16.827 (9.3%) fueron aplicados en la modalidad de arrendamiento y 59.742 (33%) en vivienda nueva. De estos últimos, 37.058 (20.5%) subsidios fueron aplicados de manera individual sin que tengan registro de seguimiento; otros 126 subsidios aplicados en 77 proyectos sí fueron objeto de seguimiento y 22.558 (12.5%) subsidios fueron aplicados en proyectos de vivienda de interés social prioritario, pero sólo 3.086 cuentan con certificado de habitabilidad. Es decir que de la población desplazada beneficiada en las convocatorias 2004 y 2007 solo 1.7% logró satisfactoriamente una solución de vivienda,

¹⁵ FONVIVIENDA, en respuesta al requerimiento a la CGR, Oficio 2016EE0037063 del 4 de mayo de 2016, afirma que 185.033 hogares fueron beneficiados con SFV. Sin embargo, en la base datos, también suministrada por FONVIVIENDA, la CGR encontró 1 beneficiario repetido cuatro veces, 16 beneficiarios repetidos tres veces y 4.496 beneficiarios repetidos dos veces. Por tanto, al depurar los registros repetidos, a efectos de incluir la situación específica a 31 de diciembre de 2011, quedan 180.502 beneficiarios.



en tanto que 10.8% logró la aplicación pero se encuentra en proyectos donde hay dificultades para lograr la legalización del subsidio.

Los 22.558 subsidios que fueron aplicados en la modalidad de adquisición de vivienda, no constituyeron una solución efectiva de vivienda, pues al examinar su situación detallada, se encuentra que veintiocho (28) proyectos fueron declarados en incumplimiento con 4.224 viviendas sin certificado de habitabilidad y 1.020 viviendas sobre las que no se tiene certeza de su situación; treinta y ocho (38) proyectos se encuentran en estado paralizado con 1.396 viviendas sin certificado de habitabilidad y 2.223 viviendas sin información cierta; diez (10) proyectos se encuentran en estado No Iniciado con 2.615 SFV vinculados a los proyectos y otros cuatro (4) se encuentran en estado “No Ejecutado”; treinta y cuatro (34) proyectos se encuentran en ejecución con 4.080 viviendas sin certificado de habitabilidad y 2.720 viviendas sin información cierta. Finalmente, en cincuenta y dos (52) proyectos terminados, se encuentran 3.086 viviendas cuentan con certificado de habitabilidad y 32 sin dicho certificado.

Ante esta situación puede decirse que el modelo anterior a la Ley 1537 de 2012, no ofreció una solución de vivienda efectiva a la población víctima del conflicto, pero sí dejó una fuerte expectativa y una amplia gama de problemas que no podrán ser resueltos sin la decidida voluntad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para implementar una estrategia robusta tendiente a superar la situación creada. Pese a que la Corte Constitucional ha proferido órdenes en ese sentido, a la fecha de elaboración del informe, aún no se había documentado esa estrategia; ante la observación de la CGR, FONVIVIENDA refiere los avances del modelo de vivienda gratuita. Como se describe detalladamente en el capítulo, si bien una parte de la población fue incluida dentro de los beneficiarios de este nuevo modelo, ésta no puede identificarse como la estrategia puesto que no soluciona la situación de los proyectos fallidos y aún queda un buen número de familias (79.128) pendiente del acceso a la vivienda (de los subsidios “sin aplicar” y en “estado calificado”).

Con fin de mejorar la cobertura del acceso a vivienda a la población más vulnerable del país, a través de un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-, conocido como el Programa de las cien mil Viviendas Gratuitas, el Gobierno Nacional promulgó la Ley 1537 de 2012. Dentro de los objetivos, se estableció “*Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario*”, “*Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda*” e “*Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la vivienda de interés prioritario*”.



El modelo de vivienda gratuita incorporó varios cambios sustanciales que han permitido una mayor eficacia de la política en términos de suministrar efectivamente la vivienda al sustituir el Subsidio Familiar de Vivienda –SFV- monetario por el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-.

Las modificaciones pueden sintetizarse en: Las Entidades Territoriales ya no ejecutan los proyectos de vivienda, ahora presentan las propuestas de los proyectos y aportan lo terrenos urbanizables que pueden destinarse a proyectos de vivienda de interés social. El SFVE cubre la construcción del proyecto de vivienda incluido el Urbanismo. La administración de los recursos y contratación del constructor e interventor se realiza a través de una Fiducia que contrata FONVIVIENDA; FONVIVIENDA contrata a la Entidad Evaluadora (Encargada de realizar la Elegibilidad del proyecto) y a la Entidad Supervisora (Encargada de hacer seguimiento al proyecto y otorgar la certificación del proyecto). FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS- realizan la preselección y selección de los beneficiarios. Además con la nueva norma aumentó el valor individual del SFV de 30 SMMLV a 70 SMMLV. Finalmente, el programa se orientó a atender tres grupos dentro de la población más vulnerable: Población en condiciones de extrema pobreza; población desplazada por la violencia; Población afectada por desastres naturales o que habita en zonas de alto riesgo no mitigable.

El modelo opera con tres esquemas, para la construcción y entrega de las unidades habitacionales: Adquisición de Vivienda de Interés Prioritario –VIP- a privados; Selección de Constructores para el diseño y/o Construcción de Proyectos en Lotes aportados por las Entidades Territoriales (Convenio); y el público, en donde las Entidades Territoriales desarrollan los proyectos y los adquiere la fiducia.

La primera fase de vivienda gratuita se desarrolló entre 2012 y 2015, periodo en el que se aprobaron 270 proyectos y se aplicaron 95.012 SFVE, los departamentos más beneficiados con el programa son: Antioquia (10.7% de los SFV); Atlántico (10%) Valle del Cauca (7.3%) y Córdoba (6.4%).

A abril de 2016 se encontraban 221 proyectos terminados, 37 estaban en ejecución, 11 estaban por iniciar, entre los que se encuentran ocho en Bogotá y uno se encuentra suspendido. Por esquema, 110 proyectos se desarrollaron por Convenio; 68 por Privado y 92 por Público.



De las 57.828 Viviendas terminadas y certificadas; el 59.6% (34.447) se asignaron a población víctima, el 19.6% (11.338) a población de Red Unidos y el 20.8% (12.043) a población que sufrió desastres naturales o se encuentran en zonas de alto riesgo no mitigable. De estas viviendas se han entregado formalmente 50.829.

Con ocasión de la respuesta a las observaciones formuladas por la CGR, FONVIVIENDA remitió información con corte del 30 de junio de 2016, donde identifica 57.362 desplazados con subsidio asignado en vivienda gratuita. No obstante, al cruzar con el RUV se encontró que 4.182 de esos beneficiarios no se encuentran en este registro y un beneficiario que se registra como menor de edad, de manera que el guarismo de FONVIVIENDA se reduce a 53.190 familias desplazadas beneficiadas con vivienda gratuita.

De estas familias beneficiarias, el 49.6% (26.387) corresponde a quienes habían quedado con subsidios pendientes de las convocatorias 2004 y 2007; 6.196 subsidios corresponden a la clasificación de subsidios en estado asignado y 20.191 corresponden a la clasificación de subsidios en estado calificado. El otro 50.4% (26.803) de quienes se beneficiaron con vivienda gratuita, corresponde a la selección de familias que hacen el DPS y FONVIVIENDA pero que no consulta las necesidades de la población. En consecuencia, de un universo de 180.502 SFV, otorgados por el Gobierno Nacional mediante las convocatorias especiales para población desplazada en 2004 y 2007, cerca de 79.128 subsidios no han logrado materializarse en el acceso a vivienda, si se tiene en cuenta que, además de quienes quedaron con subsidio sin aplicar y en estado “calificado”, 1.582 subsidios fueron incluidos en proyectos declarados elegibles pero no ejecutados.

En términos de resultados, el modelo de vivienda gratuita ha sido más eficaz que el modelo anterior, puesto que la población beneficiaria ha recibido efectivamente las viviendas y los proyectos no se han frustrado. No obstante, en las visitas la CGR encontró algunas dificultades relacionadas con los estudios de factibilidad; la calidad en la construcción de las viviendas y el equipamiento para emergencias; el seguimiento que debe ejercerse luego de entregadas las viviendas y la oferta complementaria, para garantizar que los proyectos mejoran la calidad de vida y propendan efectivamente por la estabilidad socioeconómica de los beneficiarios.

Por su parte, la política de vivienda de interés social rural – VISR –, es diseñada y dirigida en su ejecución por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- a través del Banco Agrario de Colombia –BAC. Hasta la expedición del Decreto 0900 de



2012, la política de vivienda rural funcionaba bajo un modelo mediante el cual la Entidad Oferente (por lo general entidades territoriales) formulaba el proyecto de vivienda, seleccionaba los beneficiarios, contrataba al constructor y designaba al Interventor, en tanto que la Entidad Otorgante (Banco Agrario de Colombia –BAC-) administraba los recursos y evaluaba la elegibilidad del proyecto presentado por la Entidad Oferente.

Este modelo entró en crisis debido al altísimo nivel de siniestralidad e incumplimiento de los oferentes en la entrega de los proyectos, lo que condujo al Gobierno Nacional a activar las pólizas de 397 proyectos en 2011.

En el periodo 2000 a 2011 se presentaron 510 proyectos y se asignaron 20.192 SFVISR dirigido a población desplazada, se terminaron 4.647 unidades de vivienda, por lo que se presenta un rezago de 15.545 viviendas, que están en ejecución, paralizadas, siniestradas o están en revisión técnica (proceso de evaluación, por parte del BAC, al proyecto presentado por el oferente) o no han iniciado obras.

Ante estos resultados el MADR y la Gerencia de Vivienda del BAC reformularon el esquema de la política de vivienda rural, con el decreto 0900 de 2012, se introdujo la figura de las Gerencias Integrales para la administración de los recursos, la contratación del constructor y del interventor. Las Entidades Territoriales ahora limitan su rol a la presentación de los proyectos de vivienda. Asimismo, eliminó las figuras de las Uniones Temporales que le permitían al constructor recibir anticipos del BAC sin relación contractual con el mismo.

De esta forma, se redujo considerablemente la siniestralidad a índices inferiores al 1%, según respuesta del Banco Agrario la Corte Constitucional (auto 162 de 2015); no así los tiempos de ejecución y entrega de las viviendas, que están entre los 22 y 26 meses, con lo que se supera sustancialmente la reglamentación, que establece entre 10 y 16 meses promedio en el proceso entre la convocatoria, la selección de los proyectos, la ejecución y liquidación.

El BAC firmó convenios Interadministrativos con INCODER, UARIV y URT para programas de vivienda relacionados con población víctima y lo ha denominado Programas Estratégicos, los cuales van dirigidos a atender una población en donde las entidades participantes tienen alguna responsabilidad así:



Con la Unidad de Restitución de Tierras, esta entidad prioriza la población víctima, con base en órdenes vivienda rural de los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras y el BAC otorga los subsidios de vivienda.

Con la UARIV, la Unidad prioriza la población víctima con planes de retornos o reubicaciones y el BAC asigna el subsidio de vivienda.

Con el INCODER, la entidad prioriza la población víctima que se le asigna en lote baldío y el BAC otorga el subsidio de vivienda.

En el periodo 2012 a 2015 se iniciaron 719 proyectos con 20.237 subsidios de vivienda rural, en los que se registran 5.814 viviendas entregadas, lo que significa un rezago de 14.423 viviendas, que no se han asignado a las Gerencias Integrales, no se han iniciado, están en proceso de ejecución y no se han terminado. En síntesis, de los programas de VISR dirigidos a población víctima al año 2015 hay un rezago acumulado de 29.968 viviendas de los beneficiarios que habían aplicado a un proyecto de vivienda rural y/o se les asignó un SFVISR (15.545 unidades del periodo 2000 a 2011 y 14.423 unidades de 2012 a 2015).

4.2. Conclusiones

Política de vivienda para población víctima

- Pese a que en el trabajo de campo, la CGR encontró algunas dificultades relacionadas con los estudios de factibilidad; la calidad en la construcción de las viviendas y el equipamiento para emergencias, el modelo de vivienda gratuita ha sido más eficaz que el modelo anterior, puesto que la población beneficiaria ha recibido efectivamente las viviendas y los proyectos no se han frustrado. En estos términos los cambios incorporados por la Ley 1537 de 2012, fueron afortunados.
- El modelo anterior a la Ley 1537 de 2012 no ofreció una solución de vivienda efectiva a la población víctima del conflicto, pero sí dejó una fuerte expectativa y una amplia gama de problemas que no podrán ser resueltos sin la decidida voluntad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para implementar una estrategia robusta tendiente a superar la situación creada.

- De un universo de 180.502 SFV, otorgados por el Gobierno Nacional mediante las convocatorias especiales para población desplazada en 2004 y 2007, cerca de 79.128 subsidios no han logrado materializarse en el acceso a vivienda.
- El gasto de inversión pública en vivienda se ha fortalecido entre 2010 y 2015, al pasar del 0.12% al 0.20% del PIB, pero los mayores recursos no benefician a la población más vulnerable y específicamente a la población víctima, puesto que se observa una tendencia a reducir el gasto en Subsidio Familiar de Vivienda para población vulnerable, al tiempo que se fortalece el gasto orientado a población de mayores ingresos quienes pueden provocar un mayor impacto en el mercado inmobiliario. En efecto, entre 2010 y 2013 el SFV constituyó, en promedio, el 88,3% del gasto de inversión total en vivienda; a partir de 2013, se reduce hasta el 37, 7% en 2016. En particular, en el programa de SFV para población desplazada los recursos pasaron de \$517.9 mm en 2013 a \$150 en 2016, disminución que afecta el cumplimiento de la política pública de vivienda para esta población.
- El Gobierno Nacional no ha planteado metas consistentes y verificables entre los distintos instrumentos de planeación, de manera que no es claro cuál es la cobertura que se espera en el componente de restitución de vivienda para población afectada por el conflicto armado. Este hecho dificulta el seguimiento en la medida en que no se cuenta con parámetros para verificar el avance logrado.
- Si bien, entre 2012 y 2015, se logró una mayor asignación (promedio anual) de SFVISR que en los doce años precedentes y se aceleró la terminación de viviendas, no se ha logrado superar el rezago que trae la política desde 2000. Al finalizar 2015 solamente el 23.6% (45.646) de los subsidios asignados entre 2000 y 2015 (193.598) se convirtió en viviendas efectivamente entregadas. No obstante para la población víctima, el esfuerzo del último cuatrienio es relativamente menor que el de la política de vivienda rural.
- Las Entidades Territoriales como oferentes de los proyectos de vivienda, no siempre revisan cuidadosamente la tradición de los predios y los antecedentes de los propietarios, dentro de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, en la etapa de planeación. Esta situación conduce a la paralización de un proyecto o a la no aprobación por parte de las entidades evaluadoras. A esto se suma que gran parte de los municipios no han resuelto la distribución del uso del suelo, lo



cual es un obstáculo para la implementación de la política de vivienda, tal como lo reconoce el Gobierno Nacional en sus evaluaciones. En las entidades territoriales, la mayor queja de los proyectos de vivienda, es la falta de capacidad operativa.

- En las visitas realizadas por la CGR al territorio, se pudo constatar que algunos municipios no reciben asistencia técnica relacionada con la formulación, el diseño, ejecución y evaluación de los programas de vivienda por parte de las Gobernaciones y que FONVIVIENDA y BAC no asisten a los CTJT.
- Falta coordinación entre las diferentes entidades del orden nacional y territorial para garantizar un inventario de predios a fin de contar con datos sobre el desarrollo de futuros proyectos de vivienda.
- Los convenios interadministrativos no siempre incorporan a todas las entidades involucradas según lo requiere la operación de los proyectos. A manera de ejemplo, los convenios de la Superintendencia de Notariado y Registro con las gobernaciones, en cumplimiento del parágrafo 1° del artículo 119 de la ley 1448/2011, no involucran al IGAC con lo cual se dificulta su ejecución

Oferta complementaria

- Las entidades responsables no han adelantado acciones coordinadas para garantizar una oferta complementaria a la población víctima que ha accedido a la vivienda, de tal manera que se convierta en una solución integral de vivienda digna. En Bogotá la situación de convivencia y de manejo de la copropiedad es crítica y pone en riesgo los proyectos como opción de vida, dado que las amenazas directas e inseguridad del entorno provocan el abandono de la vivienda, en algunos casos. La situación refleja falta de intervención oportuna, eficiente, eficaz y coordinada de las diferentes entidades tanto del nivel nacional como del territorial, responsables del tema

Calidad de los materiales y de las viviendas

- En las visitas a terreno se encontró que la calidad de los procesos constructivos y de algunos elementos instalados no está siendo supervisada por los responsables correspondientes (supervisor y/o interventor), lo que conduce a entregas de viviendas con deficiencias que generan reclamaciones de los



beneficiarios, no siempre atendidas, e impiden el Goce Efectivo de su Derecho a una vivienda digna.

- Con relación a la falta de seguimiento, se observó que las reclamaciones de la población, sobre las deficiencias en las viviendas y en los proyectos, en general, no están siendo atendidas. Asimismo, se observó el cambio de destinación del uso de las viviendas por parte de algunos beneficiarios de vivienda; tal es el caso de arrendamientos y ventas informales
- La entrega de viviendas en obra gris, puede conducir a un acelerado deterioro de la construcción, en la medida en que la población debe realizar arreglos locativos y mantenimientos inapropiados por cuenta propia, sin la asesoría de personal profesional o conocedor de las estructuras construidas.

Sistemas de Información

- La CGR constató inconsistencias entre la información reportada por distintas entidades relacionada con registro de beneficiarios y estado de los proyectos. Esto constituye un obstáculo para la toma de decisiones y para la formulación de acciones tendientes a subsanar las dificultades creadas por la implementación de la política en el modelo anterior.

4.3. Recomendaciones

Política de vivienda para población víctima

- La localización de los proyectos de vivienda gratuita debe considerar de manera previa y rigurosa la localización efectiva de los hogares demandantes de vivienda, así como la existencia de infraestructura social en el lugar elegido. Esto con el fin de no entregar viviendas a hogares que no la están demandando, evitar que se genere desinterés por parte de los hogares demandantes de vivienda debido a la ubicación de los proyectos y garantizar el ejercicio efectivo e integral de los derechos.
- FONVIVIENDA debe formular una estrategia, que incluya acciones coordinadas con las demás entidades responsables, para resolver el acceso al goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población víctima vinculada a proyectos de



vivienda entregados con deficiencias y de aquellas familias que fueron ancladas en proyectos específicos fallidos.

- La política de vivienda debe materializar la aspiración de cerca de 79.128 hogares que accedieron a las convocatorias 2004 y 2007, bajo el modelo anterior, y no lograron la materialización de la vivienda. Esto con el fin de honrar los compromisos adquiridos hace más de una década y avanzar en la reparación integral de las víctimas establecida en la Ley 1448 de 2011.
- Fijar una línea base y metas verificables, con una transparente programación y asignación de recursos, para que, con base en los indicadores aprobados por la Corte Constitucional en el auto 116 de 2008, se pueda realizar seguimiento a los avances en la Política de Vivienda y el Goce Efectivo del Derecho a una vivienda digna por parte de la Población Víctima.
- Definir plazos para la selección de la entidad operadora (Gerencia Integral) y contrato de Constructor, Interventor y Acompañamiento Social, para determinar un horizonte real de tiempo desde la postulación de los proyectos hasta liquidación de manera que el reglamento operativo sea aplicable.
- Es importante apoyar a dichas entidades territoriales con personal idóneo en los temas predial y de planeación de proyectos, mejorando o revaluando las funciones en los manuales operativos, que contengan directrices claras en los temas de planeación de proyectos. También es posible, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñe y promueva cartillas didácticas y pedagógicas de difusión de las actividades a realizar para este tipo de proyectos, con lo cual les permita realizar un estudio eficiente y veraz de los posibles proyectos de vivienda.
- FONVIVIENDA y el BAC, deben capacitar a los municipios y gobernaciones en los procesos técnicos, administrativos y jurídicos, que se deben llevar a cabo en los proyectos de vivienda de manera eficiente, garantizando la correcta aplicación de los recursos en el tiempo establecido para el desarrollo y respectiva legalización de los mismos. Asimismo, debe propender por asistir a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, con el fin de lograr una coordinación Nación- Territorio en el desarrollo de programas de vivienda viables.



- Involucrar a todas las entidades implicadas operativamente en el proceso de levantamiento de inventario de bienes inmuebles, cuya titularidad esté a cargo del Estado, previo el cumplimiento de todos los requisitos y anotaciones legales.

Oferta complementaria

- Es urgente garantizar la inclusión de la oferta complementaria para desactivar la problemática social, que se viene incrementando en los proyectos entregados. La UARIV y el Ministerio de Educación deben coordinar la forma de capacitar a las instituciones cercanas a los proyectos para no estigmatizar a la población beneficiaria de los subsidios, al igual que se debe buscar, por parte de las entidades territoriales, la misma capacitación al entorno para la aceptación de dicha población beneficiaria de los subsidios, evitando así, su rechazo. Igualmente, dentro de los proyectos, se debe incrementar la aceptación al nuevo modelo de vivir en comunidad o en propiedad horizontal, con el fin de adaptarlos a las nuevas formas de vida y sana convivencia, para evitar el aumento de la violencia y de las tasas de criminalidad.

Calidad de los materiales y de las viviendas

- FONVIVIENDA y el BAC, deben hacer seguimiento a los contratos de supervisión y/o interventoría, en cumplimiento de sus obligaciones que entre otras establece, realizar la verificación de la calidad de los materiales utilizados, pues deben cumplir los requisitos de calidad y resistencia establecidos en el diseño estructural aprobados por la licencia de construcción del proyecto y de conformidad con lo prescrito en la Normas (NSR, RAS, RETIE) y los respectivos ensayos que deben utilizarse antes y durante la construcción de las viviendas. Es importante, que los materiales que se utilicen para la construcción de los proyectos de vivienda sean suministrados por proveedores que se encuentren registrados en el Banco de Materiales Nacional.¹⁶

¹⁶Artículo compilado en el artículo 2.1.1.1.8.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1077 de 2015> El Fondo Nacional de Vivienda o las entidades operadoras autorizadas por este en los términos del Decreto-ley 555 de 2003, implementarán un Banco de Materiales Nacional con el fin de contar con los proveedores necesarios que permitan optimizar el recurso del subsidio familiar de vivienda. Las condiciones del Banco de Materiales serán reglamentadas a través de la resolución que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



- FONVIVIENDA y el BAC deben hacer seguimiento a la labor de la supervisión y/o interventoría, para que durante la ejecución de los proyectos declarados elegibles o factibles, se cumpla con las especificaciones técnicas y legales aprobadas, dentro de los tiempos establecidos para la culminación de los mismos y garantizar que estas sean construidas conforme a los diseños, áreas de construcción y se dé estricto cumplimiento a las exigencias y requisitos de calidad aplicables de la Norma Sismo-resistente Colombiana NSR-10 y Ley 400 de 1997; así como las de las normas RETIE (Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas) y RAS2000 (Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico). Lo anterior, debe efectuarse hasta que se legalice debidamente el recurso o SFV otorgado y por el tiempo establecido como garantía para la estabilidad de la obra (pólizas de estabilidad). De igual manera deben realizar el debido control posterior a la vivienda, para que se verifique el uso de la misma por parte del beneficiario y no se permita el arrendamiento o venta indebida de estos inmuebles hasta que se cumpla el tiempo establecido para tal fin.
- Es necesario que los oferentes y autoridades competentes, al momento de la entrega de la vivienda, hagan claridad y capaciten a los beneficiarios sobre los materiales que la conforman, para que se dé el uso adecuado a todos los elementos y así evitar el deterioro de la misma. De igual manera, se debe orientar a los beneficiarios para que las mejoras o modificaciones, desarrollos progresivos, cumplan con las normas de construcción vigentes y que estos procesos no afecten la unidad básica entregada y estas cuenten con licencias y permisos que expida la autoridad encargada.

Sistemas de Información

- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como rector de la política de vivienda debe diseñar, implementar y mantener un registro de vivienda, en el que se organice sistemáticamente la información relacionada con el suministro, la ubicación y el tipo de vivienda asignada en desarrollo de la política. Este registro permitiría evaluar los resultados de la política, controlar la situación de los subsidios y de las viviendas entregadas en todo el territorio nacional, evitar la duplicidad del beneficio, cruzar con información de otras entidades, por ejemplo, predial o catastro. Así la estrategia permitiría contar con información veraz, fidedigna y transparente. La base de datos sería alimentada por las diferentes



entidades comprometidas con la política tanto del orden nacional como del departamental y municipal.



CAPÍTULO V. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

5.1. Resumen Ejecutivo

A cinco años de la implementación de la Ley 1448, si bien ha habido avances en el proceso de restitución de tierras, persisten limitantes que impiden su aplicación en todo el territorio nacional y la materialización del derecho fundamental de las víctimas a la restitución.

Entre las dificultades se destacan: la microfocalización en áreas de “alta complejidad”, en términos de seguridad; inconvenientes en la definición de la política para el retorno; y, el surgimiento de situaciones como la de los segundos ocupantes que implican nuevos retos de política pública y de intervención judicial para su atención. De otra parte, la dinámica del proceso de restitución de tierras hizo evidente, en 2015, cambios importantes en el comportamiento del Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente (RTDAF), al aumentar significativamente el número de negaciones en el registro. Asimismo, existe un número de casos donde las solicitudes fueron registradas en fase administrativa y la restitución fue negada por parte de jueces y magistrados. Dada la relevancia de estos temas y la necesidad de encontrar soluciones para el avance del proceso, la CSML dedica este capítulo a analizar con detalle cada uno de ellos.

La seguridad es una variable dinámica y definitiva en la microfocalización, donde se observó una efectiva coordinación entre el Sector Defensa y la UAE-GRTD con el concurso de los Procuradores Judiciales. En el análisis de cada una de las diez (10) zonas con características similares, según la medición de un indicador de seguridad construido por la CGR, se evidencia que la mayor parte de las áreas micro-focalizadas cuentan con condiciones de seguridad que permiten avanzar en el proceso de restitución. Este logro debe resaltarse en el quinto año de implementación de la Ley. No obstante, en algunas zonas consideradas de “alta complejidad” por parte de la Fuerza Pública, si bien se pueden adelantar diligencias en la etapa administrativa, las condiciones para materializar la entrega, propiciar el retorno y lograr, estabilización socio-económica, a través de la provisión de bienes públicos esenciales, pueden estar en riesgo. Así pues, la buena coordinación en la etapa administrativa del proceso de restitución no se replica en la etapa judicial ni en la de post-fallo, con lo cual se afecta la materialización del goce efectivo de derechos sobre el territorio.



La Estrategia 20-15 significó el avance en la microfocalización y repercutió, directamente, en el aumento del número de solicitudes de restitución que pudieron ser tramitadas a partir de 2015. En efecto, entre abril de 2012 y diciembre de 2014 (33 meses) se habían microfocalizado áreas con un total de 5.048.480 Has, mientras que en solo 2015 (12 meses) se microfocalizaron áreas con 9.222.012 Has.,

Si bien, la UAE-GRTD ha aumentado la microfocalización en zonas con condiciones de seguridad, la CSML ha podido constatar que hay procesos que se adelantan en zonas donde no hay condiciones adecuadas desde el punto de vista topográfico, climatológico o definidas como de “alta complejidad” desde el punto de vista de la seguridad. Para ello, la CSML realizó entrevistas a funcionarios, revisó las actas COLR¹⁷ y analizó documentos que permitieron reiterar los resultados arrojados por el Índice Sintético de Seguridad.

En cuanto al RTADF, la CSML observa una mayor celeridad en el estudio de las solicitudes pero con un incremento sustancial en las decisiones de no inclusión. A 30 de abril de 2016, las víctimas han presentado ante la UAE-GRTD, 90.395 solicitudes de inscripción en el RTDAF, de las cuales, 44.843, es decir, un 49,6%, corresponden a zonas microfocalizadas y sobre el 37% (33.382) hay decisiones de fondo: 15.619 (47%) incluidas en el RTADF y 17.763 (53%) no inscritas en el registro.

De la lectura de las 339 resoluciones que deciden la no inclusión al RTDAF, se consolidaron 419 causales, por las cuales la UAE-GRTD decide no inscribir los predios solicitados en restitución en el RTDAF. Una misma resolución puede justificar la no inclusión en el RTDAF en varias de las causales establecidas en el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016. La razón más recurrente (52%) que da lugar a la no inclusión en el RTDAF, es que los hechos victimizantes no tienen un nexo de causalidad con el abandono y/o despojo del predio, seguido de la no acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio (17,7%). El 30,3% restante, corresponde a siete (7) causales, entre las que se encuentran la no calidad de víctima del solicitante, la falta de veracidad de la información aportada y la ubicación del predio en zonas de reserva ambiental.

¹⁷ La CGR analizó un total de 160 actas COLR que sesionaron entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2015. Por su parte la PGN realizó la lectura de 49 actas de los COLR entre mayo 2015 y abril de 2016.



La CSML encontró que también se niega la inclusión en el registro por razones que no están establecidas en la norma, como el caso de 11 solicitudes negadas por no haber sido posible la georreferenciación de los predios requeridos en restitución correspondientes a las Direcciones Territoriales de Carmen de Bolívar (5), Sede Urabá (1), Dirección Territorial Montería (2), Dirección Territorial Pasto (1). La CSML considera improcedente dicha negación.

Una primera razón que respalda la negativa de la inscripción al RTDAF cuando no se demuestra el nexo causal, es que el negocio jurídico realizado se hizo con el consentimiento de las partes dentro de un contexto donde no hubo amenazas o presión para vender el predio. De igual forma, la UAE-GRTD determinó que, en algunos casos, la pérdida del vínculo del solicitante con el predio obedece al incumplimiento de obligaciones civiles y los consecuentes embargos adelantados por los acreedores hipotecarios.

Asimismo, la UAE-GRTD funda su decisión de negar la inscripción del predio, en que las fechas en las cuales se dio la venta del mismo no coinciden con el tiempo en que los grupos armados ilegales hicieron presencia en las zonas, concluyendo la inexistencia del contexto de violencia y de despojadores que motivaran la materialización del negocio jurídico. Otra de las causales que argumenta la UAE-GRTD para negar la inscripción se basa en que, si bien los hechos de violencia se configuraron, los solicitantes no perdieron su vínculo material y jurídico con el predio, pues continuaron explotándolo a través de terceros.

Los resultados indican que aún existe desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre el proceso de restitución de tierras, por lo que recomienda mayor pedagogía sobre su alcance a fin de evitar el desgaste institucional y de recursos que implica el trámite administrativo de una solicitud de restitución. Muchos de los solicitantes acuden al proceso de restitución de tierras intentando obtener una solución pronta y efectiva respecto a la situación jurídica de su predio, cuando es otra la senda procesal a la que deben recurrir.

En torno a las sentencias que dictan órdenes a la UAE-GRTD para atender segundos ocupantes, se observa que en algunos casos se disponen medidas específicas, como por ejemplo la entrega de un predio o proyecto productivo, mientras que en otros, se ordena de manera general a la UAE-GRTD, la inclusión en programas de segundos ocupantes o la gestión para su postulación. El cumplimiento de las órdenes dirigidas al INCODER ha tenido grandes dificultades. En el estudio realizado por la CSML se



constató que hasta el momento no existe ninguna resolución de materialización del SIDRA a favor de segundos ocupantes, pese a que han transcurrido dos años desde la fecha del fallo.

En cuanto a las diferentes problemáticas de segundos ocupantes, si bien, el programa debe considerarse como una alternativa y parece ser una respuesta efectiva del ejecutivo, no debe ser óbice para que los Jueces y Magistrados, con fundamento en los elementos probatorios, en el marco de la autonomía e independencia que demarcan la función judicial y dentro de parámetros de razonabilidad, dicten todas aquellas medidas que consideren necesarias para proteger y aliviar la situación de los segundos ocupantes, de manera inmediata y proporcional a sus necesidades reales, en aras de materializar la restitución.

En ese sentido, y teniendo en cuenta la Sentencia C-330 de 2016, es fundamental que el Estado colombiano acoja una política integral de atención, que junto a las medidas adoptadas por la UAE-GRTD y las ordenadas por los Jueces y Magistrados, permita atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes .

La CSML adelantó un análisis comparativo sobre cinco casos de fallos con opositor, donde no se concede la restitución a las víctimas correspondientes a cuatro Salas Especializadas en Restitución de Tierras (Cúcuta, Cali, Cartagena, Bogotá). En ellos se logró evidenciar falencias en el trámite administrativo liderado por la UAE-GRTD para registrar los predios. Estas se encuentran en los contextos de violencia estructurados, las líneas de tiempo diseñadas y las entrevistas realizadas a los solicitantes por los funcionarios de la citada entidad, lo cual constituye, el insumo base para estructurar las solicitudes. De igual manera permitió develar la debilidad probatoria que soportaron las solicitudes, y la falta de estudio respecto a los hechos que son narrados por los solicitantes ante las Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD, que lleva después de un desgaste en sede judicial, a tomar la decisión de negar la restitución.

En cuanto a los procesos de retorno y reubicación, la UAE-GRTD limita las condiciones para el retorno al tema de seguridad. Para la CSML, las condiciones para el retorno resultan ser algo más complejas, pues están asociadas a la provisión de bienes públicos esenciales (educación, salud; agua potable; vivienda, entre otros) y a la existencia de bienes públicos locales (p. e. vías de comunicación), en otras palabras, con el desarrollo rural. En este sentido la CSML evidenció diferencias conceptuales entre la UARIV y la UAE-GRTD que conducen a medidas de política diferentes; mientras que para la UAE-



GRTD el proceso implica la entrega material del predio con el trámite de asignación de vivienda o el proyecto productivo, para la UARIV el concepto es mucho más amplio.

Así pues, se han identificado diferencias institucionales considerables. La UARIV, entiende el retorno, como el derecho a regresar a su lugar de origen o reubicarse en uno distinto a este con el fin de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo del municipio, volver al ejercicio pleno de su ciudadanía y ser reparado de manera integral. Por su parte, para la UAE-GRTD, el retorno es un concepto que no se encuentra asociado solo al hecho de regresar al predio que ha sido restituido “la restitución no obliga a la víctima al retorno, sino que este es voluntario”. El término “volver”, para la UAE-GRTD se refiere, a que ya se ha efectuado la entrega material del terreno, se está trabajando en el predio, recibiendo el apoyo con proyectos productivos o adelantando el trámite de asignación de vivienda.

Vale decir que, si bien la UAE-GRTD y la UARIV han venido fortaleciendo el proceso de coordinación horizontal, y dada la complejidad que tiene el retorno de las familias con sentencias de restitución de tierras, hay necesidad de seguir avanzando con dicho proceso a efecto de articular esfuerzos y generar sinergias que favorezcan el retorno.

5.2 Conclusiones

Seguridad y Restitución de Tierras

- En lo que respecta a la seguridad, la CSML destaca la alta coordinación existente entre la Fuerza Pública, la UAE-GRTD con el concurso de la PGN en el proceso de micro-focalización de las áreas existentes; sin que ello desconozca la existencia de ciertas discrepancias en las áreas denominadas de “alta complejidad”. De igual manera, en el marco de la evaluación de la estrategia 20-15, se observó que los municipios priorizados presentaban buenas condiciones de seguridad de acuerdo con el índice de seguridad.
- Del análisis de las actas del COLR se puede colegir, que en las zonas con condiciones de seguridad más complejas, las discusiones sobre la focalización giran en torno al acompañamiento de las diligencias para asegurar el proceso en la etapa administrativa (mediciones del predio, notificaciones, recolección de pruebas, entre otros). Sin embargo, en el marco del COLR no se considera la



posibilidad de materializar las acciones en la etapa judicial, ni en la etapa post-fallo.

Segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras – Análisis en perspectiva de derechos

- La correcta identificación de los segundos ocupantes y la definición de las medidas a adoptar a su favor dependen, en gran parte, de la calidad de la información recolectada en etapa administrativa, la allegada por parte de la UAE-GRTD para que la DP ejerza la representación judicial de segundos ocupantes, en el marco de los instructivos de trabajo adoptados por tales entidades, así como la que esta acopie para llevar a cabo una efectiva representación.
- En las sentencias analizadas donde se reconoce y adoptan medidas a favor de segundos ocupantes, ha sido tenido en cuenta el nivel de vulnerabilidad del opositor que requiere de la atención estatal para evitar la trasgresión de algún derecho fundamental.
- El programa de segundos ocupantes adoptado por la UAE-GRTD debe considerarse como una alternativa para los Magistrados. En el marco de la autonomía e independencia de la función judicial, en cada caso en particular y dentro de parámetros de ponderación y razonabilidad, es posible adoptar medidas, incluso provisionales, que permitan atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes¹⁸.
- El componente sicosocial se encuentra ausente en el proceso de restitución, siendo de vital importancia para aliviar las tensiones generadas en el marco del proceso apoyando la reconstrucción del proyecto de vida del reclamante, opositor y reconciliación de las comunidades.
- A partir de los estudios de caso realizados, se desprende una preocupante situación sobre el cumplimiento de las órdenes en donde se dictan medidas a favor de los segundos ocupantes. A dos años promedio de haber sido proferidos los fallos, las mismas no se han materializado, afectando por una parte, los

¹⁸ Consultar como un buen ejemplo de esta situación Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 16 de diciembre de 2015 Rad. 05045312100220140002000.



derechos de los segundos ocupantes y, de otra, poniendo en riesgo la efectividad del derecho a la restitución de las víctimas, generando complejos escenarios de conflictividad en los territorios.

El Retorno en el proceso de restitución de tierras

- Las diferencias conceptuales en materia de retorno entre la UAE-GRTD y la UARIV, resultan ser la causa principal de la aplicación de acciones de política diferentes, impidiendo una acción estatal conjunta de atención integral a la población víctima beneficiaria de la restitución de tierras.
- Para la CSML, la valoración de las condiciones para el retorno debe efectuarse frente a todos los componentes de la política pública que en su conjunto buscan obtener la reparación integral de las víctimas, y no debe estar circunscrito exclusivamente a temas de seguridad o de la entrega del predio restituido y su uso; la falta de valoración de estas condiciones necesariamente genera dificultades en relación con la asunción de las competencias institucionales legalmente asignadas, así como de articulación y coordinación institucional que permitan generar sinergias que favorezcan el retorno, sin desconocer el fortalecimiento horizontal entre las dos Unidades, todo lo cual se hace evidente tras 5 años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

5.3 Recomendaciones

Seguridad y Restitución de Tierras

- Al considerarse la seguridad como un concepto dinámico, como variable de decisión tan sólo aparece con claridad al momento de microfocalizar y, poco o nada, en la etapa judicial y de post-fallo. Esta situación advierte sobre la necesidad de monitorear la seguridad en cada una de las áreas microfocalizadas y, esa misma información debe servir como hoja de ruta en la etapa judicial y de post-fallo. En ese sentido, se hace un llamado a la institucionalidad para valorar las condiciones de seguridad en la etapa judicial y de post-fallo a través de una mayor articulación entre el Sector Defensa, la Rama Judicial y los CTJT con el concurso de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Fortalecer el papel de las ET municipales en la restitución de tierras, pues el alcalde, como máxima autoridad de policía del municipio (artículo 315 C.P.) debe



ser parte integral del proceso, y no circunscribirlo tan sólo en el retorno de los restituidos.

- Las áreas denominadas de “alta complejidad” en el componente de seguridad por parte de la Fuerza Pública que sean microfocalizadas por la UAE-GRTD deben de contar con un acompañamiento por parte de los diferentes agentes del Estado buscando mejorar las condiciones de tal manera que se haga efectiva la materialización de la entrega del predio así como las medidas de reparación integral como el retorno, en particular, y el goce efectivo de derechos sobre el territorio, en general.

Segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras – Análisis en perspectiva de derechos

- Dada la inexistencia de una instancia de unificación jurisprudencial en el esquema procesal de Restitución de Tierras, es imperioso que se impulsen escenarios para la concertación de parámetros comunes evitando ulteriores violaciones al derecho a la igualdad de los opositores que se encuentran bajo los mismos supuestos fácticos y jurídicos.
- Si el opositor ostenta la calidad de víctima del conflicto armado, su condición siempre debe ser tenida en cuenta para ponderar los estándares probatorios, en particular, la exigibilidad de la buena fe exenta de culpa. Así mismo, es necesario acompañar a los segundos ocupantes víctimas en todo lo relacionado con las medidas contempladas en la ley 1448, especialmente para aquellos que no hayan recibido acompañamiento del Estado, en los diferentes componentes de atención.
- Los casos en los que la relación jurídica del solicitante con el predio es de ocupación deben estudiarse con especial cuidado. Al tratarse de predios baldíos existe mayor probabilidad que en el lapso entre el abandono y la restitución se hayan adelantado otros procesos de ocupación¹⁹.

¹⁹ Ver Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 16 de junio de 2015. Rad. 13244312100120130002400.



- La medición de la vulnerabilidad debe fundamentarse en parámetros técnicos y con información debidamente soportada, por lo que es importante que se lleven a cabo mayores esfuerzos institucionales por parte de las Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD para que se emplee correctamente la herramienta de caracterización, así como por parte de la DP en la documentación que soporta el escrito de oposición cuando esta obra como representante judicial de los segundos ocupantes.
- Es fundamental que programas existentes como el SIDRA sean reestructurados para que logren una efectiva materialización. La reglamentación del artículo 101 del Plan Nacional de Desarrollo, constituye un espacio idóneo para impulsar su efectividad en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.
- Si bien, el fenómeno de los segundos ocupantes, se hizo visible en el marco del proceso de restitución de tierras, y que tanto los Jueces y Magistrados como la UAE-GRTD han hecho frente a esta situación, dada las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de esta población, es necesario que el Estado, en particular, las entidades encargadas de la política rural impulsen una política pública rural incluyente para atender a los segundos ocupantes.

El Retorno en el proceso de restitución de tierras

- Incluir en el proceso para determinar las zonas a microfocalizar (RT-RG-PR-03 Versión 2 de la UAE-GRTD), el criterio de condiciones para el retorno como parte de las actividades del proceso, como quiera, que además de ser un requisito de ley, es fundamental para lograr que el acceso sea efectivo y sostenible bajo cualquiera de las modalidades de retorno que la UAE-GRTD ha identificado.
- Continuar con los esfuerzos que viene realizando la UAE-GRTD 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 desde la UAE-GRTD a los procesos de identificación de los diferentes tipos de retorno pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.
- Teniendo presente la macrofocalización de todo el país y sobre la base de los mandatos y obligaciones legales existentes, se debe hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política



de retorno para las familias con sentencias de Restitución de Tierras, integrando las visiones parciales y sectorialistas que conceptualmente existen.

- Se insiste en la necesidad de adoptar medidas institucionales que permitan que aquellas zonas en donde se profieran fallos de restitución de tierras cuenten con planes de retorno a fin de lograr la superación de las deficiencias de articulación. La UARIV como coordinador del SNARIV guarda una especial responsabilidad en esta labor, así como los CTJT.
- Las ET en su condición de municipio con sentencias de restitución de tierras, deben fortalecer sus esfuerzos y capacidades para que los respectivos CTJT elaboren sus planes de retorno y reubicación como herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento a los procesos.



CAPÍTULO VI. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

6.1. Resumen Ejecutivo

En este capítulo, se presenta una síntesis de la situación de violaciones de derechos humanos en el país, se presenta un balance de la respuesta estatal en materia de protección individual y colectiva por parte de la Unidad Nacional de Protección y del Ministerio del Interior; los avances y dificultades en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención y el funcionamiento de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición; la prevención del riesgo por contaminación por minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI); la prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes; y finalmente, se presentan los avances en materia de la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos.

La información con la que fue construido este apartado deriva de las respuestas institucionales recopiladas por la CSML 1448, en lo que respecta a los requerimientos realizados a las entidades concernientes a los temas de prevención y protección a víctimas del conflicto armado y la información a la cual tiene acceso la Defensoría del pueblo en su rol de Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas en los diferentes ámbitos territoriales.

Respecto a la situación de violaciones de derechos humanos en el país, se destaca que debido al cese unilateral al fuego declarado por las FARC en el marco de los diálogos con el Gobierno Nacional, se redujeron las acciones violentas de esta guerrilla sobre todo en lo corrido del 2015 y especialmente en su segundo semestre. Lo anterior sin desmedro de las acciones de control territorial que este grupo ha ejercido históricamente sobre zonas específicas. Según la información del SAT, este grupo armado ilegal es el de mayor presencia en el territorio nacional, en más de 325 municipios de 27 departamentos del país.

Por otra parte, se ha observado un proceso de expansión de los grupos postdesmovilización, en las zonas rurales y urbanas de 22 departamentos del país, siendo una principal amenaza para los derechos humanos de la población civil. Estos grupos armados ilegales, controlan la economía del narcotráfico, minería ilegal, extorsión, exacción de rentas, lavado de activos, trata de personas y contrabando, especialmente. Los mismos se denominan Autodefensa Gaitanistas de Colombia, los Rastrojos, las Águilas negras, el Bloque Meta, los Libertadores del Vichada y la Constru,



entre otros. Los departamentos en donde principalmente ejercen sus acciones son Antioquía, Atlántico, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Quindío, Santander, Tolima, Sucre, Casanare, Guaviare, Meta Nariño, Putumayo, Vichada y Valle del Cauca.

En este sentido, es previsible que una vez firmado el Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC los nuevos actores ilegales se instalen en los territorios dejados por el grupo guerrillero, capturando al mismo tiempo los circuitos de economía ilegal e incrementando amenazas contra dirigentes de izquierda, de partidos o movimientos políticos de oposición, defensores de derechos humanos y representantes de Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas y líderes y organizaciones que adelanten procesos de restitución de tierras.

En tanto, el ELN, ha realizado sus acciones armadas en departamentos como Boyacá, Arauca, Cesar, Cauca, Chocó, Casanare, Nariño, Risaralda, Valle del Cauca, Norte de Santander (Catatumbo), Sur de Bolívar y Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño. Entre las acciones realizadas se cuentan emboscadas y hostigamientos a la fuerza pública, atentados a oleoductos, retenes ilegales, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, enfrentamientos con grupos post desmovilización de las AUC, tomas de rehenes o secuestros, desplazamientos masivos y confinamiento de comunidades campesinas o étnicas.

Respecto al grupo ilegal derivado del Frente Libardo Mora del EPL, este opera en la subregión del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander, llevando a cabo de manera frecuente ataques contra fuerza pública u homicidios contra pobladores que son colaboradores de la misma, adicionalmente contra el narcotráfico en dicha región. Todo lo señalado se convierte en un reto de importante exigencia en el marco del postconflicto y de la construcción de territorios de paz, así como de la protección y prevención de las víctimas y las garantías de no repetición o revictimización.

En la misma vía, el SAT, encuentra que persisten homicidios selectivos y atentados contra la vida e integridad de los líderes defensores de derechos humanos y víctimas que en el marco de la reparación reivindican sus derechos. Las amenazas han ido incrementando en los últimos años, situación que ha sido evidenciada en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento de la Defensoría. Es importante anotar, que dichas amenazas no solo son de grupos armados ilegales sino de actores regionales ligados a intereses políticos y económicamente presuntamente asociados a estos grupos, quienes se oponen a los procesos de reparación y restitución de tierras.



En particular, sobre las amenazas a los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, de 90 de estas al menos 51% estuvo relacionada con la participación de los mismos en este espacio. Las otras motivaciones son tales como denuncia en temas de corrupción en la administración pública o de la violación de derechos humanos por grupos armados ilegales y de la incidencia o participación en procesos de restitución de tierras.

En cuanto a la percepción de los líderes de las Mesas, los mismos señalaron desconocer los procedimientos de activación de rutas de protección individual y colectiva y consideran injustificada la demora en la implementación de medidas; de igual forma, una vez informados sobre sus solicitudes no son claros para ellos los motivos por los cuales fueron negadas las medidas, puntualizando que desde su óptica los mecanismos de protección de la UNP habían desmejorado. Entre algunas posibles razones señalaron debilidad presupuestal de la entidad, cambios en lineamientos institucionales, debilidad de las oficinas regionales para tomar decisiones y falta de oportunidad y efectividad en la prestación de los servicios.

Asimismo, es importante destacar el desacuerdo manifestado por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas con la adopción del Decreto 567 de 2016, debido a la ausencia de consulta de su contenido y las modificaciones del Decreto 1066 de 2015, con las cuales se suprimen algunas medidas de protección. Por otra parte, si bien se adoptó el protocolo de protección colectiva, los representantes de víctimas aún no conocen ni su contenido ni su operación.

Otro tema desarrollado en este apartado es el de los avances y dificultades en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención, al respecto, si bien la metodología propuesta para su construcción contiene elementos fundamentales para la adecuada gestión del riesgo, y según el Ministerio del Interior, se apoyó el proceso de elaboración de 100 planes, aún se encuentran departamentos con deficiencias en su desarrollo. Por ejemplo, San Andrés, Santander, Guaviare y Amazonas, no cuentan aún con Plan de Prevención, mientras que Vaupés, Vichada y Boyacá aún no han empezado su implementación. De igual forma, Atlántico, Bolívar, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Putumayo y Valle del Cauca, evidencian un bajo nivel de implementación.

Del análisis sobre la implementación de dichos planes, es necesario señalar que no se cuenta con una batería de indicadores o un sistema de información que permita medir



el impacto de los mismos en el territorio, careciendo además de un seguimiento a las asignaciones presupuestales y su desarrollo.

Sobre el funcionamiento del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición²⁰, se indicó que dicho espacio ha centrado sus esfuerzos en la presentación de diagnósticos territoriales. Sin embargo, las entidades han advertido a través de su participación en esta instancia debilidades tales como falta de capacidad en términos de recurso humano, disponibilidad presupuestal e incidencia política. Adicionalmente, la generación de rutas y protocolos por parte del Subcomité ha sido cambiante, situación que afecta la confianza de los entes territoriales para asumir un procedimiento que se entiende como temporal. Finalmente, la CSML 1448 hace un llamado de atención sobre la importancia de que este Subcomité pueda trascender de la deliberación a la concreción de acciones efectivas para la protección, prevención y garantías de no repetición.

En relación con la prevención del riesgo por contaminación por minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), según el DAICMA entre 2015 y 2016 se registraron accidentes de 275 personas entre civiles y militares por estos artefactos, en 75 municipios de 15 departamentos. En este tema es destacable la creación de la Mesa Técnica a la que asisten la Defensoría del Pueblo, La Procuraduría General, las Naciones Unidas, la DAICMA y la UARIV, con el fin articular la política pública para retornos y reubicaciones con la política de acción integral contra las MAP

Una de las medidas preventivas en este marco es la educación de riesgo de MAP. Si bien, la DAICMA da cuenta de acciones para promover comportamientos seguros en comunidades que habitan zonas con presencia de MAP, se tiene que los talleres realizados resultan insuficientes para todas las zonas susceptibles de afectación y adicionalmente, dicha Dirección no atiende a todos los municipios advertidos por el SAT como territorios con presencia o sospecha de MAP y MUSE.

La señalización de zonas con presencia de o sospecha de MAP, MUSE y AEI, según información de la DAICMA, se lleva principalmente en municipios como Vista Hermosa-Meta y Briceño-Antioquía, sin embargo, las necesidades de señalización son mucho más exigentes. En el mismo sentido, es grave que no se evidencie la centralización

²⁰ Espacio que busca generar los lineamientos de la política pública para la articulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección con las Planes de Acción Territorial, con el propósito de enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o mitigarlas



efectiva de información para conocer con certeza la situación de contaminación por estos artefactos.

En materia de desminado, no existe coherencia entre las zonas priorizadas para la intervención y los diagnósticos realizados por el SAT. Las comunidades manifiestan que las acciones de desminado son priorizadas solo para áreas de interés para el desarrollo de operaciones militares o de interés de empresas agroindustriales o energéticas.

Sobre la atención de víctimas de MAP, MUSE y AEI, debe advertirse una brecha en la calidad del servicio de salud entre militares y civiles. Igualmente, las víctimas se quejan de las dificultades para la asistencia y rehabilitación, además de señalar una ausencia de claridad sobre las competencias de cada entidad para prestar los servicios.

En materia de prevención y protección, en el marco de la Ley 1448 de 2011, la prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, es una medida fundamental. En este campo, se resaltan dos tipos de intervención importantes el Programa Generaciones con Bienestar del ICBF y la Ampliación de Oferta Educativa de responsabilidad del Ministerio de Educación, las Secretarías de Educación y el SENA.

Sobre el primer programa, se indica que además de ser el principal programa de prevención del ICBF y de destacarse como un compromiso institucional en la materia, una de las principales debilidades del mismo es que no se ejecuta hasta que los menores superen el estado de vulnerabilidad. Igualmente, la dispersión de la población víctima dificulta la atención del programa. Sobre el segundo, se menciona la necesidad de elevar la apuesta en temas como mejoramiento de la infraestructura educativa, brindar transporte y alimentación a la comunidad educativa, continuidad de la educación técnica y la necesidad de aumentar la cobertura de la educación inicial, básica, media y superior.

Con respecto a la investigación de casos por amenaza de reclutamiento o utilización de NNA, se identificó que la comunidad no suele denunciar este tipo de hechos por miedo a represalias, adicionalmente, e muchos casos, estos hechos no se identifican como una violación a los derechos humanos, y finalmente, una barrera principal es que las investigaciones no se realizan hasta consumado el hecho.



Finalmente, sobre los avances en materia de la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos informó sobre la instalación de la Mesa Técnica de la RODHI, sin embargo, sus acciones están centradas en definir el alcance de la RODHI, actualizar el censo realizado en el 2012, la creación de mecanismos de difusión y la definición de una estrategia de comunicación de la Red.

Por su parte, sobre los mapas de riesgos, se informó que desde julio de 2015 se ha venido construyendo la metodología para la elaboración de los mismos, la cual consiste en crear índices sobre los derechos civiles a la vida, la integridad, la libertad, y la seguridad, para cada una de las poblaciones. Dicha metodología ha sido validada con expertos poblacionales de la Consejería, así como con el Ministerio de Defensa y la Mesa Técnica del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

6.2. Conclusiones

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, luego del análisis de la implementación de los mecanismos e instrumentos de prevención, el cumplimiento efectivo de obligaciones institucionales de protección a las víctimas y sus líderes y las garantías de no repetición, concluye que los avances en la materia, no han sido decisivos y no han tenido el impacto esperado, de tal forma que se siguen presentando vulneraciones a los derechos a la vida, la integridad y a la seguridad personal de quienes participan de los procesos de reparación y restitución de tierras.

- Pese a la continuidad del conflicto armado interno y la crisis humanitaria que vive Colombia, se registra una coyuntura especial derivada del avance en los diálogos del Gobierno Nacional con las FARC-EP, que se ha traducido en la disminución de hostilidades como resultado del cese al fuego unilateral ordenado desde diciembre de 2014. Sin embargo, este grupo armado mantiene el control y la presencia armada en amplios territorios, en los cuales ejerce control e injerencia en las economías ilegales, somete e intimida a la población civil por medio de la imposición de códigos de conducta y adoctrinamiento político. Así mismo se registra el incremento de hostilidades por parte de la guerrilla del ELN y la expansión y el fortalecimiento de las estructuras armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas.
- Se evidencia la persistencia y el incremento de las amenazas contra líderes, organizaciones y comunidades que adelantan procesos de restitución de tierras;



también se encuentran otros actores clave en los procesos de reparación que han resultado amenazados y afectados, como es el caso de los jueces de tierras.

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley destaca el avance en la lucha contra las organizaciones armadas por parte de la Fuerza Pública, sin embargo, es evidente la negación acerca de la existencia y los niveles de afectación a los derechos humanos por parte de los grupos armados post-desmovilización de las AUC, por parte de algunas de las autoridades civiles, militares y de policía²¹, así como el desconocimiento y desestimación de las amenazas que se profieren en contra de la población civil.
- El análisis realizado por la Defensoría del Pueblo, respecto a la información obtenida, en el marco de su rol de Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, ha permitido identificar que los representantes de dichas Mesas manifiestan su desconfianza para denunciar ante la Fiscalía General de la Nación los casos de amenazas e intimidaciones, sobre la base de los limitados avances en las investigaciones penales en contra de quienes las profieren, aumentando los niveles de impunidad y la probabilidad de que los hechos se sigan repitiendo.
- A pesar de la adopción del protocolo para que grupos o comunidades en riesgo puedan acceder a la ruta de protección colectiva del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, y a que existe un formulario para el diligenciamiento de las solicitudes de medidas de protección colectiva se destaca un total desconocimiento de estos instrumentos por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas.
- La Unidad Nacional de Protección informó que ha firmado un convenio con la Fiscalía General de la Nación²² para el apoyo al logro de los objetivos misionales, sin embargo, del análisis de este instrumento no se infiere que tenga como objetivo claro el intercambio efectivo de información que permita aportar en el esclarecimiento de las denuncias de amenazas que conoce la UNP.

²¹ La DP ha registrado esta situación en los departamentos del Tolima, Risaralda, Caldas, Meta, Casanare, Cauca, Putumayo y Nariño y las ciudades de Buenaventura y Soacha, principalmente.

²² Acuerdo de Cooperación Interadministrativo No. 220 de junio de 2015.



- Los Subcomités de Prevención Protección y Garantías de No Repetición departamentales y municipales han centrado sus esfuerzos en la presentación de diagnósticos sobre algunas regiones del país, sin que dicha labor sea suficiente, puesto que los escenarios de riesgo y las vulneraciones de derechos superan la operatividad de los Subcomités y la posibilidad de concretar actuaciones que deberían adelantar cada una de las entidades que hacen parte de estos espacios.
- La contaminación de tierras y territorios por la sospecha y presencia de Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados, sigue siendo una problemática que afecta amplios sectores poblacionales especialmente rurales, con los consecuentes impactos humanitarios y de afectación sobre la política de restitución de tierras.
- Persiste el fenómeno del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, por parte de los actores armados en el marco del conflicto armado colombiano, en la que inciden factores de amenaza y de vulnerabilidad de la población civil²³.
- A juicio de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, pasados cinco (5) años de promulgada la Ley, los avances la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos, son precarios y se limitan a acciones de planeación, actualización del inventario elaborado en el año 2012 y gestiones para la obtención de recursos, entre otros, sin que a la fecha se muestren resultados concretos, desconociendo la norma que exige su cumplimiento, y las recomendaciones formuladas por esta Comisión en sus informes anteriores.

6.3. Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional fortalecer la capacidad de coordinación de la Fuerza Pública, con el fin de contener y neutralizar el fortalecimiento y la expansión de

²³ Factores de amenaza tales como la presencia de uno o más grupos armados ilegales en un territorio, construcción de redes de micro tráfico, explotación sexual u otros; y factores de vulnerabilidad tales como bajo nivel de cobertura educativa, carencia de programas para la formación de jóvenes que les permita dar continuidad a sus estudios, bajos ingresos económicos familiares, débil presencia estatal para la reparación de víctimas del conflicto, entre otros.



los grupos armados ilegales que actúan en el territorio nacional y que revisten amenazas en contra del avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011, y de la población civil en general.

- Al Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y demás entidades competentes en la adopción de medidas de protección, se reitera en este tercer informe de la Comisión Legal de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, la imperiosa necesidad de agilizar la aplicación de las rutas de protección individual, tanto en el proceso de evaluación de los riesgos como en la adopción de medidas de protección, igualmente que se incorpore el enfoque diferencial a en el marco de todas las actuaciones.
- Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, implementar el protocolo de protección colectiva, para lo cual se requiere una definición de la metodología apropiada y que se socialice con los representantes de las víctimas en los diferentes niveles territoriales, así como es necesaria su presentación en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- Al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Nacional de Protección, perfeccionar los mecanismos que permitan el intercambio efectivo de información necesaria y oportuna para la apertura de investigaciones judiciales y el esclarecimiento de las amenazas e intimidaciones para la población que participa de los procesos de verdad, justicia y reparación.
- A las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y a los representantes de las víctimas que hacen parte del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, revisar el funcionamiento del espacio y la toma de decisiones frente a la definición de la política pública.
- Al Ministerio de Educación y a las entidades de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, en coordinación con la Unidad para las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social, formular e implementar un mecanismo efectivo y eficaz de prevención que favorezca un entorno educativo adecuado y la utilización productiva del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes; igualmente se les insta a evaluar las necesidades reales del servicio educativo en zonas afectadas por la presencia de actores armados y proceder a dotar la



infraestructura necesaria, así como el personal docente, de tal forma que se mitigue el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

- Al Gobierno Nacional, avanzar en la articulación institucional efectiva para la implementación de la política pública a fin de lograr la descontaminación de los territorios afectados por MAP, MUSE y AEI, y armonizar los marcos normativos que definen las funciones y competencias del Ministerio de Defensa Nacional y del Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Así mismo, se insta a este último para que asuma un liderazgo acorde con el escenario de post-acuerdo y se consolide una articulación institucional comprometida con una estrategia para el cumplimiento de los acuerdos internacionales con enfoque humanitario.
- Al Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad fortalecer la Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal, en especial, para consolidar los procesos de sistematización de información para la toma de decisiones, la coordinación institucional para la atención de emergencias y la aplicación de rutas de prevención y protección, en los procesos de señalización de zonas con presencia y sospecha de Minas Antipersonal, así como la ampliación en la capacidad para llevar a cabo desminados humanitarios a través de una arquitectura institucional apropiada y coordinada que permita intervenir los territorios donde avanzan procesos de restitución de tierras, retorno de comunidades y acciones para el desarrollo económico y social en el marco de los acuerdos de la Habana.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la coordinación institucional en la aplicación de las medidas de atención y reparación a las víctimas de Minas Antipersonal, para garantizar con celeridad una efectiva rehabilitación física y psicológica.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se reitera el llamado para avanzar en la caracterización de los diferentes Observatorios de Derechos Humanos, que incluya aquellos observatorios de entidades privadas, académicas y de organizaciones no gubernamentales, dentro de los cuales se registran importantes avances en materia de sistematización de información relativa a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.



- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior, reevaluar los avances y resultados obtenidos en cuanto a la construcción del Mapa Nacional de Riesgos y la Red Nacional de Observatorios, para fortalecer la capacidad institucional para el cumplimiento del mandato normativo consignado en el Decreto reglamentario 4800 de 2011, especialmente en sus artículos 197, 198 y 199, y presentar en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, un plan detallado que dé cuenta de las acciones a desarrollar y las responsabilidades compartidas.



CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

7.1. Resumen Ejecutivo

La Ley 1448 de 2011 establece una serie de herramientas jurídicas encaminadas a garantizar el goce efectivo de las víctimas del conflicto armado a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, buscando con ello que las víctimas sean sujetos activos tanto en la formulación, como en la implementación y seguimiento de la política pública que tiene por objeto el restablecimiento de dichos derechos.

Este capítulo, realiza un análisis sobre la garantía de la participación de las víctimas en los diferentes escenarios de construcción de política pública en el ámbito nacional y territorial, esto teniendo en cuenta la importancia que reviste el hecho de que las víctimas puedan incidir en la construcción de los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción Territoriales (PAT).

Para la construcción de este apartado se contó con información de diferentes fuentes Encuestas de percepción aplicadas a 28 coordinadores de las Mesas departamentales de participación, Entrevistas semiestructuradas aplicadas a doce (12) de los veinticuatro (24) líderes que asisten a cada uno de los Subcomités Técnicos del SNARIV a nivel nacional, Encuestas aplicadas a 1.463 víctimas del conflicto armado (747 en el segundo semestre del 2015 y a 716 al 15 de junio de 2016), en 22 departamentos del país, Informes analíticos de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional e Información proveniente de 301 alcaldías del territorio nacional, en respuesta a los requerimientos institucionales realizados por la PGN. Igualmente, se utilizó información a la cual la DP, tiene acceso en su rol de Secretaría Técnica de la Mesas de Participación Efectiva a nivel nacional y departamental; así como de acompañante técnico de las Mesas municipales.

En la primera parte, que versa sobre el proceso de elección de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva para el periodo 2015 – 2017, se resalta el hecho de que a pesar de la importancia de una renovación democrática de los liderazgos en estos espacios, en la medida en que cerca del 85% de los representantes de víctimas, fueron elegidos por primera vez, esta situación también implicó un gran desafío de aprendizaje, dada la pérdida de saberes acumulados en los años anteriores por los anteriores representantes.



Respecto a la incidencia de las víctimas en la política pública, se señala que ante la coyuntura política vivida en los territorios por la instalación de nuevas administraciones locales, uno de los primeros espacios de construcción de política, en los que se impulsó la participación de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva departamentales, por parte del Ministerio Público, fueron los Consejos Territoriales de Planeación. Sin embargo, de un total de 32 Mesas, 9 de ellas no participaron en dicha instancia territorial de planeación, a pesar de haber surtido el procedimiento exigido; en particular en los departamentos de Antioquia, Guainía, Quindío, Cesar, Casanare, Cundinamarca, Meta, Córdoba y Guajira.

En la misma vía, las Mesas de Magdalena Medio, Cesar, Vichada, Cundinamarca, Meta y Arauca, afirmaron desconocer los borradores de los Planes de Desarrollo de sus territorios. Así como, en varios departamentos los representantes manifestaron que su participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, fue escasa, dado que no se les convocó con la debida anticipación, o bien, no se garantizaron los incentivos o gastos de traslado para su asistencia.

Lo anterior fue reiterado en los informes analíticos de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional; en estos se señaló que en algunos departamentos, no se está cumpliendo con las responsabilidades de financiamiento logístico y operativo de las Mesas, argumentando que las aprobaciones presupuestales del Plan de Desarrollo se encuentran pendientes o que incluso, hay un déficit presupuestal para el desarrollo de actividades de participación. Así lo manifestaron las Comisiones Regionales de los departamentos del Atlántico, Cauca, Arauca y Tolima, entre otras.

En el informe se hace referencia especialmente al caso de Bogotá, en el cual la Mesa de Participación Efectiva, manifestó aspectos como los siguientes a. su ejercicio de participación ha sido limitado por algunas cuestiones técnicas, logísticas y financieras, b. no ha tenido la debida retroalimentación de sus propuestas, c. si bien, el pasado 9 de julio vencía la fecha para aprobar el PAD, dicho documento no fue socializado con los representantes, d. en el Plan de Desarrollo de Bogotá no son claros ni específicos en los proyectos o presupuestos para la población víctima. Los temas más importantes para la Mesa son vivienda, generación de ingresos y retornos y reubicaciones.

Otro tema relevante en el ejercicio de la participación surge de la escasez de sesiones de los Subcomités Técnicos del SNARIV. Esto ha limitado aún más la incidencia de las víctimas en la construcción de planes y programas dirigidos a la superación de su



situación de vulnerabilidad. Al entrevistar a los líderes que participan de estos espacios, los mismos puntualizaron en lo siguiente a. si bien dentro de los Subcomités pueden presentar sus opiniones, no consideran que sus propuestas o sugerencias sean efectivamente acogidas, b. en la mayoría de las ocasiones se trabajaban documentos prediseñados de acuerdo a los intereses institucionales, reduciendo la posibilidad de generar aportes de cambio a los documentos o planes propuestos, c. no se les cita con la suficiente anticipación, d. no cuentan con elementos básicos de trabajo tales como computadores, internet, celulares y elementos de papelería.

Así mismo, en cuanto a las sesiones llevadas a cabo por la Mesas de Participación Efectiva Departamentales, en los departamentos como Magdalena, Bolívar, Casanare, Huila y la Municipal de Barrancabermeja, no se ha adelantado la primera sesión ordinaria, en lo que va transcurrido del año 2016, debido a la falta de recursos para sufragar el funcionamiento de dichos espacios. Al indagar con los coordinadores de las Mesas Departamentales, manifiestan que ocasionalmente las Mesas influyen en la implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel departamental, a pesar de lo dispuesto en el artículo 8, numeral 3, del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

El primer obstáculo identificado por los coordinadores de las Mesas, son las constantes amenazas (individuales y colectivas) de las que son objeto debido a su función de líderes y de encontrarse vinculados a las Mesas de Participación Efectiva. Aunado a esto, las Mesas no se han fortalecido, y no cuentan con garantías suficientes para su funcionamiento, persiste la falta de conocimiento en temas fundamentales para ejercer control social y no fluye la debida información por parte de las Alcaldías o Gobernaciones a las Mesas para facilitar a sus representantes el seguimiento respectivo.

Dadas las circunstancias, las víctimas representantes en la CSML, realizaron un pronunciamiento en este Tercer Informe, en cual en términos generales se plantea la necesidad de reformular el protocolo de participación de víctimas y la asignación de presupuestos y de planes de acción propios en todos los órdenes, municipal, distrital, departamental y nacional. Finalmente, señalan los representantes *“desde la voz de las víctimas consideramos que aún no se dan condiciones para que la Honorable Corte Constitucional considere de forma positiva la solicitud de la UARIV de levantar el estado de cosas inconstitucional en lo referente a participación efectiva.”*



Por último la CSML realizó un análisis de la capacidad fiscal de los municipios y su relación con el número de víctimas que los habitan, mencionando elementos claves en materia de la incorporación de los principios de corresponsabilidad, en perspectiva de la garantía de la inclusión de las necesidades y visiones de las víctimas en los planes de desarrollo territoriales.

Para realizar cierta aproximación a la capacidad fiscal de las entidades territoriales, municipales y departamentales, se hizo uso de la información financiera que las mismas le reportaron al Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Formato Único Territorial (FUT) para el periodo 2000-2015 y se construyó un conjunto de indicadores que permitieran a la CGR soportar tal hipótesis.

La mayor parte de víctimas se encuentran en el conjunto de municipios con menor capacidad fiscal. Esta situación es de suma relevancia, en el entendido que la garantía de la participación de las víctimas se ve afectada ante los presupuestos limitados con los que cuentan los municipios en donde esta población es más representativa.

En varios ET, se observó una ruptura entre las bases del Plan de Desarrollo y los Planes Plurianuales de Inversión, en la medida en que estos últimos no se corresponden con las bases programáticas estipuladas en los planes de desarrollo territoriales. Lo que sí tienen claro las nuevas administraciones, es que son muy escasos los recursos propios que tienen para cumplir con sus propósitos y promesas electorales; y, por tanto, deben buscar priorizar los proyectos y programas de inversión. A lo anterior se adicionan, las dificultades para llevar a cabo la caracterización de la población víctima en cada uno de los municipios y departamentos y donde la corresponsabilidad resulta ser importante. Sin una buena caracterización, no es posible focalizar ni priorizar los programas y proyectos de inversión. Ese parece ser el nudo gordiano en el que se mueven los municipios y departamentos.

Si bien, en los Concejos y Asambleas se define el destino de los recursos propios de las entidades territoriales, resulta importante dejar presentes las necesidades de la población víctima para que las mismas sean visibilizadas tanto en los Planes de Acción Territorial, como en los “Tableros PAT”, que debe aprobar el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), lo que garantiza una efectiva puesta en marcha del sistema de Corresponsabilidad. De aquí la importancia, de que las Mesas de Participación Efectiva logren tener una real incidencia en la implementación de los instrumentos de planeación y seguimiento.



7.2. Conclusiones

- Si bien, la participación efectiva es parte esencial en el proceso de la restitución de los derechos fundamentales estructuralmente afectados de las víctimas, y hace parte del espíritu de la Ley, en la práctica se evidencian factores como la ausencia de diálogo, la escasa concertación de las políticas públicas entre los miembros de las Mesas y los entes territoriales, la falta de socialización de los instrumentos de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales) y seguimiento con las Mesas de Participación Efectiva. Lo anterior demuestra el bajo nivel de compromiso político y presupuestal de algunos Gobernadores y Alcaldes, para garantizar el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado, desconociéndolos como actores políticos.
- Los Subcomités Técnicos son un espacio fundamental para el diseño, formulación y seguimiento de la política pública; sin embargo, a la fecha, es preocupante el escaso número de sesiones realizadas. Por otra parte, las víctimas entrevistadas señalan que el trabajo, en estos espacios, se realiza sobre documentos prediseñados por las instituciones, sin que estos contengan las observaciones e iniciativas de ellas, situación que dificulta la incidencia efectiva de las víctimas.
- Los coordinadores de Mesas departamentales de participación efectiva, consideran que los entes territoriales deben hacer un mayor esfuerzo técnico y presupuestal a nivel nacional, departamental y especialmente en lo municipal, para que las Mesas puedan incidir en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Algunos aspectos que van desde la garantía de la participación en reuniones o la dotación de insumos tecnológicos para trabajar, hasta la voluntad política de los mandatarios, el desconocimiento del Protocolo de Participación²⁴, los limitados espacios para ejercer veeduría ciudadana, la percepción de las víctimas de que las políticas diseñadas no solucionan de forma estable y duradera su situación socioeconómica, y las amenazas contra la seguridad de los líderes, se convierten en obstáculos constantes para que sus miembros puedan ejercer un control social determinante para sus regiones.

²⁴ Contemplado en la Resolución 388 de 10 de mayo de 2013



- El avance en la garantía de la participación efectiva de las víctimas en el diseño de planes, programas y proyectos es deficiente, ya que no se logra materializar una representación activa e incidente de las mismas. De igual manera, persisten interrogantes sobre la participación efectiva de representantes de minorías étnicas y otros grupos diferenciales en espacios como las Mesas de participación y Comités de Justicia Transicional, así como de las víctimas connacionales y los sujetos de reparación colectiva.
- La mayor parte de la población víctima se encuentra en los municipios que tienen menor capacidad fiscal. Esta situación revela la dificultad de los entes territoriales para incluir presupuestos importantes para la atención a víctimas que se correspondan con la magnitud de sus necesidades. De esta forma, la incidencia que puedan tener las Mesas de Participación Efectiva en la planeación y en la inclusión de sus propuestas, se ve claramente afectada. Por lo anterior, se considera fundamental que se avance en los mecanismos de corresponsabilidad que fortalezcan la capacidad de los municipios para atender las necesidades de las víctimas.
- Teniendo en cuenta, la importancia de materializar los principios de corresponsabilidad, a fin de que la población víctima sea atendida y se le garantice que los espacios de participación tengan incidencia en el diseño de la política pública, es importante anotar que el Decreto de corresponsabilidad tardará hasta el 2018 para implementarse de forma relativamente completa, es decir, restando 3 años para el vencimiento del término de la Ley 1448 de 2011. Sumado a lo anterior, su efectiva implementación deberá superar obstáculos como 1. La definición de la regionalización del Presupuesto General de la Nación; 2. La manera de enfrentar la crisis fiscal y racionalizar el gasto territorial y, 3. Las competencias que los diferentes niveles de gobierno deben asumir.

7.3. Recomendaciones

- Se exhorta a las entidades territoriales de los niveles departamental y municipal, a que a pesar de tener estructurados sus Planes de Desarrollo y Planes de Acción territorial, promuevan la generación de propuestas por parte de las comunidades de víctimas y las incluyan en sus planes de desarrollo y de acciones territoriales. Cabe recordar que tal como lo enuncia la circular externa



CIR 16-0000041-DMI-1000 de julio de 2016²⁵, dichas herramientas de planeación pueden ser modificadas y ajustadas periódicamente según las necesidades de las víctimas.

- Para fortalecer los espacios de los Subcomités Técnicos, los líderes 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 que los 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.
- Se recomienda a la Unidad para las Víctimas, formalizar una ruta de empalme en el marco de los cambios de representantes de las Mesas de participación Efectiva, que permita conocer las gestiones previas necesarias para cada Plan Operativo Anual, así como un proceso de inducción, con el fin de que el proceso de aprendizaje sea ágil y facilite una mayor participación a sus miembros.
- A la Unidad para las Víctimas, construir un plan de trabajo sostenible (económica y técnicamente) para todos y cada uno de los espacios de participación efectiva, con el objeto de permitir y favorecer la asistencia, participación e incidencia de las víctimas en el diseño, ajuste y evaluación de políticas públicas.
- A la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, respetar y concertar las agendas de las diferentes actividades planificadas por las víctimas, a fin de garantizar su autonomía teniendo en cuenta que la administración de recursos para el desarrollo de tales actividades está a cargo de esta entidad. Es fundamental que las Mesas de Participación Efectiva cuenten con recursos autónomos que les brinde la posibilidad de desarrollar actividades que consideren pertinentes, asistir a los territorios para fortalecer la comunicación entre sus miembros, así como facilitar encuentros de los Comités Ejecutivos de orden departamental y municipal para establecer estrategias de acción en el territorio acordes a las necesidades de las víctimas.

²⁵ Expedida por el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas



- A la Unidad para las Víctimas, la reformulación del Protocolo de Participación, por medio de una construcción conjunta con las víctimas, que redunde en mayores garantías para ejercer la participación, teniendo en cuenta que esta labor debería realizarse antes de las próximas elecciones de Mesas de Participación Efectiva.
- A la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, poner en marcha las recomendaciones emitidas en el Informe de Seguimiento y Monitoreo de la vigencia anterior, en lo referente a la participación de los connacionales y los sujetos de reparación colectiva en las Mesas de Participación Efectiva.
- Se exhorta a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a reconocer a las víctimas del conflicto armado, así como a sus líderes y representantes, como actores políticos más que como simples beneficiarios de una política social.
- Al Gobierno Nacional que, en aras de la efectiva aplicación del sistema de corresponsabilidad, es fundamental que las ET definan claramente las necesidades de su población víctima para ser plasmadas en el “Tableros PAT”. Por lo que la CMSL le solicita a la Nación una mayor claridad de la regionalización del presupuesto de inversión para las víctimas del conflicto armado, de tal manera que las Entidades Territoriales Departamentales y Municipales puedan satisfacer sus necesidades y garantizar integralmente sus derechos, así como sostener un mejor dialogo con las mesas de Participación de Víctimas e incluir sus propuestas en los instrumentos de planeación.



CAPÍTULO 8. EL PRESUPUESTO PARA LAS VÍCTIMAS

El capítulo de presupuesto incluye un análisis de las características financieras del GNC a fin de evaluar las restricciones que tendrían los recursos asignados a la atención y reparación de la población víctima. Ese diagnóstico conduce a puntualizar la necesidad de una reforma fiscal para cerrar la brecha estructural existente entre los ingresos tributarios y el nivel de gastos del GNC; la estructura impositiva del país permite un espacio fiscal para esa reforma donde es posible avanzar en la equidad del sistema.

Con respecto a los recursos planeados para la asistencia, atención y reparación a las víctimas, la CSML encuentra que en cuatro años de vigencia de la Ley la cifra de hogares desplazados pasó a ser más del doble del supuesto inicial mientras que y las cifras de financiamiento, incluidas en el Conpes se mantienen. Así pues, a cinco años de vigencia de la Ley 1448, el efecto cantidad desbordó la base sobre la cual se realizó el Conpes 3712, y el principal hecho victimizante que lo explica fue el desplazamiento forzado. Así, se reitera el desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011.

En 2015, el presupuesto para las víctimas fue de \$9.9 billones, un 35% más que en 2014; y representó cerca del 4.6% del total del PGN. Sin contabilizar los recursos del SGP, el aumento fue de 7.7% al pasar de 4.5 billones en 2014 a 4.9% en 2015. Así, el incremento se explica por el cambio en la metodología de la estimación de los recursos del SGP para educación y salud, por cuya causa tuvo un aumento cercano al 78% al pasar de \$2.8 billones en 2014 a \$5.0 billones en 2015.

Así, son las Entidades Territoriales quienes mayores recursos (51%) ejecutan en el presupuesto asignado a la política para la población víctima. A través del SGP atienden la población víctima del conflicto armado en la provisión de bienes públicos esenciales de salud y educación. La Unidad para las Víctimas ejecuta el 17%, y la UAE-GRTD, el 2%. Estas dos últimas entidades tienen como beneficiarios únicos de sus políticas a las víctimas. Hay otras entidades con proyectos y programas de inversión donde los beneficiarios no son exclusivamente las víctimas sino que corresponden más a programas universales, como por ejemplo los programas de “Asistencia a la primera infancia”, “Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia” o el de “Protección-acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia”, del ICBF. El DPS es otra de las entidades que ejecuta recursos importantes del PGN para población víctima (7.6%).



En el nivel departamental, mientras los recursos de inversión de las gobernaciones²⁶ crecieron, el presupuesto destinado para atender a la población víctima disminuyó. Entre 2014 y 2015 la apropiación total en inversión aumentó en \$3 billones, al pasar de \$16 billones a \$19 billones. Entre tanto, el presupuesto de inversión para las víctimas disminuyó en \$312 mil millones. Tales cambios representaron un crecimiento del 17% para la inversión total y, de -52%, para la inversión en víctimas.

La política pública viene formalizando un componente de corresponsabilidad dirigido a una mayor articulación nación- territorio. Para tal fin, la formulación de los Planes de Acción Territorial, deben integrar componentes con viabilidad presupuestal. A partir de este esquema deben definirse las fuentes de financiación de la política, el monto de recursos a invertir, los beneficiarios de cada plan, programa o proyecto. A través de este esquema es posible fortalecer la estructura de la política para hacer frente a un legado de años de violencia sistemática y a una coyuntura que exige el mayor compromiso para la efectiva terminación del conflicto armado interno. No obstante, es importante señalar que dichos planes deben ser construidos con la participación de la población víctima con miras a lograr verdadera incidencia política en los territorios.

Así las cosas, tras más de cinco años de expedición de la Ley y con ello un interrumpido proceso de diseño e implementación de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral; la CSML, consciente de los importantes desafíos frente a la reparación de incalculables daños en el marco del conflicto armado, hace un llamado a la institucionalidad que conforma el SNARIV, así como a la población víctima y, en general, a la sociedad colombiana, para aunar esfuerzos tendientes a fortalecer el sistema para la materialización de los derechos que consagra la Ley 1448 de 2011. El papel participativo de la sociedad de cara a los procesos de justicia transicional, le entrega legitimidad a un proceso que puede orientarse hacia la verdadera reconciliación.

8.2. Conclusiones

Sobre la Disponibilidad de recursos de la nación para atender a la población víctima

²⁶ Se excluye el presupuesto de la gobernaciones de Quindío y Santander, pues presentan inconsistencias en los reportes presupuestales.



- La caída del precio del petróleo, del carbón, entre otros, conlleva una reducción del recaudo fiscal (\$16 billones por año) y a disminuciones en el gasto público para cumplir con la regla fiscal.
- Cuando el objetivo de política es el ahorro presupuestario se reconsideran las razones para seguir ofreciendo las ayudas a la población víctima
- El número de víctimas del conflicto armado ha aumentado considerablemente entre 2012 y 2015 sobrepasando los estimativos del documento Conpes de financiamiento, lo cual le permite a la CMSL señalar que el desfinanciamiento de la ley 1448 de 2011 persiste, y es necesario fortalecer los recursos que del presupuesto se destinan para la población víctima.
- En 2015, en varios programas de inversión se asignaron menos recursos que los solicitados por las Entidades;
- El presupuesto de víctimas en 2015 fue de \$9.9 billones, un 12% más que en 2014; y representó cerca del 4.6% del total del PrGN. El incremento lo explica el cambio metodológico en la estimación de los recursos del SGP para educación y salud que ahora incorpora la información que trae el RUV.
- El PrGN, para las vigencia 2015, se asignó de la siguiente manera en cada una de las medidas Asistencia representa el 53.6%, con \$5.3 billones; Atención participa con el 22.1% (\$2.2 billones); Reparación, con el 18.6% (\$1.85 billones); y otros 5.7% (\$0.58 billones).
- En cuanto a las entidades que más ejecutan el presupuesto de la política de víctimas se encuentran las Entidades Territoriales (51%) quienes a través del SGP atienden la población víctima del conflicto armado en la provisión de bienes públicos esenciales de salud y educación. La UARIV ejecuta el 17%, y la UAE-GRTD, el 2%. Estas dos últimas entidades tienen como beneficiarios únicos de sus políticas a las víctimas. Entre tanto, hay otras entidades, como el DPS y el ICBF, con proyectos y programas de inversión donde los beneficiarios no son exclusivamente las víctimas sino que corresponden más a programas universales.



Respecto al presupuesto de Gobernaciones y Municipios Capitales

- La base de datos del presupuesto para las víctimas continúa presentando problemas graves, sobre todo en las unidades de medida (pesos, miles de pesos, millones de pesos).
- El presupuesto de víctimas en el total de la inversión representa cerca del 3% en las gobernaciones y municipios capitales y presenta mucha volatilidad en el tiempo,
- Hay muy poca homogeneidad en la relación inversión en víctimas /inversión total en departamentos y municipios capitales.

8.3. Recomendaciones

- La CSML reitera su recomendación de actualizar el Plan Financiero, para tomar en cuenta las variaciones sustanciales en el RUV, en el RTDAF y otros requerimientos como vivienda, generación de ingresos e indemnización
- La CSML recomienda fortalecer los recursos disponibles para las víctimas en las Entidades Territoriales, a través de una mejor coordinación y asistencia entre niveles de gobierno.
- Se recomienda aprovechar el espacio con el que cuenta el Estado colombiano para avanzar en una reforma fiscal que propenda por la equidad y la solvencia de recursos para atender a la población más vulnerable, entre la que se encuentra la población víctima del conflicto armado.
- La CSML recomienda visibilizar la fuente del recurso con el que se financiará la política de Asistencia, Atención y Reparación a las víctimas durante el período que resta de vigencia de la Ley.