CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la

Ley de víctimas y restitución de tierras 2012-2013

Comisión de seguimiento de los organismos de control





SEGUNDO INFORME DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS 2012 – 2013

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Bogotá D.C., Colombia
Agosto de 2013

Contralora General de la República
Sandra Morelli Rico

Procurador General de la Nación
Alejandro Ordoñez Maldonado

Defensor del Pueblo
Jorge Armando Otálora Gómez

Equipo Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Luis Alberto Higuera Malaver

Director de Estudios Sectoriales
Juan Carlos Villamizar

Director de Vigilancia Fiscal
Jairo Enrique Garzón

Profesionales
Ana Catalina Sarmiento Zarate
César Augusto Moreno Sánchez
Claudia Patricia Goyeneche Baez
Jorge Enrique Espitia Zamora
Juan Pablo Sandoval
Mercedes Ortiz Cañón
Néstor Raúl Rubiano Páez
Francis Vargas Díaz
Sonia Gaviria
Tufik Yurgaqui Zapata
Arledys Hernandez Babilonia
Martha Lucía Mesa Rodríguez
Liliana Rodríguez Sánchez
Javier Rodriguez

Se agradece el aporte de los profesionales que participaron en la auditoría a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas y en las Actuaciones Especiales al proceso de Indemnización Administrativa y a las políticas de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

Asesores Externos
Fernando Vargas
Carlos Salgado
Sandra Naranjo

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procurador Delegado Para las Víctimas
Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado Para la Restitución de Tierras
Germán Daniel Robles Espinosa

Profesionales
José Fernando Gómez

Ruth Samantha Narvaez Villareal
Danilo Valbuena Ussa
Camilo Rojas Leal
Margarita Orozco Orcasita,
Gustavo Adolfo Garcés Escobar
Luis Jorge Arévalo Reyes
Carlos Andres Pérez Espitia
Daniel Espinosa Silva
Henry Luna Salcedo
Lorena Zabala Alvira
Jairo Ibarra
Juan David Esquivia Cabrales

Equipo Defensoría del Pueblo

Defensor Delegado Para las Víctimas
Juan Manuel Osorio Acevedo

Defensor Delegado de Promoción y Divulgación
Hernando Toro

Sistema de Alertas Tempranas SAT
Jorge Calero: Defensor Delegado

Defensor Delegado Para los Derechos de la Población Desplazada
Mauricio Vesga Carreño

Profesionales
Luis Alberto Bonilla Cárdenas
Haylen Maldonado Serrano
Gloria Elena Rodriguez García
Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos
Andrea del Pilar García Cojín
Digna Isabel Durán Murillo
Diana Margarita Navarro de La Rosa
Luisa Fernanda Paris Vallecilla
Ana Bolena Chamie Gandur
Omar Andrés Castañeda Guerrero
Marcelo Caruso
Leonardo bahos Rodriguez
Fernando Gaitan
Edwin Tapia Góngora
Ana María Gómez Martínez
Nadia Valentina Pérez Rodríguez
Sergio Maldonado
Luisa Cubides
Madeleine Ahumada
William Salazar Valencia
Mauricio Parra

PRESENTACIÓN DEL INFORME

El presente informe, es el segundo presentado al Congreso de la República en el marco de las competencias asignadas por el artículo 201 de la ley 1448 de 2011 a los tres órganos de control: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo. Es un informe de seguimiento y monitoreo a la citada ley. Al igual que en el primer informe de 2012, en el de ahora se registra de nuevo la ausencia de las tres víctimas representantes que deben hacer parte del cuerpo institucional que la ley ha denominado Comisión de Seguimiento y Monitoreo. Es por esta razón que los órganos de control estamos sólo cumpliendo con nuestra responsabilidad legal, cada uno dentro de sus competencias legales hasta que, con todos sus miembros, se conforme a cabalidad la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSML). Por tanto, este informe es un informe institucional, aún sin la debida participación de las víctimas en su debate, elaboración, redacción y validación. En la medida en que durante el segundo semestre de 2013 se elegirán los distintos representantes de las víctimas y defensores de sus derechos para los distintos espacios y en todos los niveles – municipal, distrital, departamental y nacional -, se espera que para el tercer informe anual al Congreso de la República (2014), la CSML ya esté formalmente instalada.

El presente informe debe ser tomado por las instituciones responsables como una alerta frente a los cuellos de botella que se están presentando en la implementación de la ley 1448, los cuales, se traducen en un avance muy modesto que en la práctica institucional, mas no así en su concepción, conserva el enfoque asistencialista y, la reparación, todavía está lejos de ser una realidad para la mayor parte de las víctimas del conflicto armado, como se demostrará a lo largo del informe. Muchas de las advertencias y llamados que aquí se hacen ya fueron transmitidas a las entidades responsables. A dos años de aprobada la ley, el Congreso de la República y el Gobierno están a tiempo para hacer los ajustes respectivos, con el fin de acelerar el proceso y cumplir las metas previstas al término de los diez años.

De acuerdo con el CONPES 3726 de 2012 y la forma reiterada en que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (en adelante, "la UARIV") ha presentado la Ley 1448 de 2011 y los decretos-ley en materia étnica, ésta política pública, se ha estructurado a partir de tres grandes componentes - asistencia y atención; prevención y protección; reparación integral - y de cinco ejes transversales - enfoque diferencial, enfoque territorial, enfoque psicosocial, participación efectiva de las víctimas y sistemas de información -.

Luego de presentado el primer informe anual al Congreso de la República en 2012, la Procuraduría General de la Nación (en adelante, "la Procuraduría"), la Contraloría General de la República (en adelante, "la Contraloría") y la Defensoría del Pueblo, se reunieron periódicamente para socializar las herramientas de seguimiento al cumplimiento a la Ley, cada uno desde su propio ámbito de competencia. A lo largo de este proceso de interlocución, se pretendió realizar dicho seguimiento enfatizando en la especialidad funcional de cada entidad. En esa medida, la Contraloría haría especial énfasis en su competencia de control fiscal y de gestión y resultados institucionales; mientras que, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, trabajarían sobre el impacto de la política pública para las víctimas del conflicto armado.

A lo largo del primer semestre de 2013, las entidades que conforman la CSML se reunieron para establecer un cronograma de reuniones quincenales, con el fin de definir una estructura por capítulos, la información que sería aportada por cada entidad y, así, delimitar los contenidos de cada uno de los capítulos contentivos del informe final. La CSML cuenta con las herramientas propias de la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, en calidad de organismos de control, conferidas por la Constitución Política y la ley.

La Ley 1448 de 2011 supuso grandes avances en términos de derechos de las víctimas de la violencia, al implementar una política integral de atención, asistencia y reparación y superar un enfoque netamente asistencialista y humanitario. Sin embargo, la materialización de estos avances solo será posible en la medida en que las diferentes entidades y órganos

del Estado a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante, “SNARIV”) atiendan coordinada y articuladamente, sus responsabilidades legales y reglamentarias.

En tal sentido, la Procuraduría, entidad que preside la CSML, consciente de la responsabilidad que tiene en el monitoreo y seguimiento de la ejecución de la Ley y en la garantía de los derechos de la población víctima, expidió la Circular 005 de 2013, por medio de la cual se enfatizan las obligaciones a cumplir por las autoridades territoriales en cuanto a la debida aplicación de la Ley 1448 de 2011 y demás normas relacionadas.

Asimismo, a fin de efectuar un seguimiento riguroso a la Ley 1448 de 2011, a los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, se crearon las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional, que tienen entre otras funciones, la de articular la intervención del Ministerio Público en los procesos de restablecimiento de derechos y en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias de las entidades integrantes del SNARIV.

Por su parte, la Contraloría realizó una auditoría a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) y cinco actuaciones especiales: a las medidas de restitución distintas a la política de tierras en el SNARIV (asistencia, atención, prevención, garantía de no repetición), a los sistemas de información, a la ejecución de la indemnización administrativa, a la gestión de la política de participación, a la etapa administrativa de la política de restitución de tierras. Igualmente, se realizó un estudio de caso a la entrega de tierras. Con el fin de ofrecer un espacio para las víctimas en el informe se realizaron varias entrevistas a víctimas del conflicto de distintos lugares de Colombia, de las cuales, se incorporan en este informe cuatro.

Luego del trabajo realizado por la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, a través de sus dependencias internas con responsabilidades en materia de víctimas, se

procedió a presentar, en el seno de la CSML, los resultados del seguimiento al cumplimiento de la Ley, realizado para el periodo junio de 2012 a mayo 31 de 2013.[1]

Luego de presentados los resultados de las entidades, se conformó un comité de edición y redacción, el cual culminó la tarea de presentar el borrador de informe a la dirección de las entidades respectivas: el Procurador General de la Nación – quien preside la CSML -, la Contralora General de la República y el Defensor del Pueblo – en calidad de secretario técnico de la CSML -.

Una vez aprobado el texto final del informe por parte del Procurador General, la Contralora General y el Defensor del Pueblo, se procede a presentar el segundo informe anual al Congreso de la República, como parte del cumplimiento no solo al artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, sino también de las funciones constitucionales y legales a cargo de las entidades que componen la CSML.

En total son nueve capítulos y cuatro historias de vida de personas víctimas, los que conforman el texto que a continuación se presenta. El primero, se ocupa del derecho a la participación efectiva de las víctimas; el segundo, continua con el ejercicio que se realizó el año anterior de evaluación de la institucionalidad para la ley de víctimas; el tercero, presenta de manera muy sucinta los recursos empleados en el Presupuesto General de la Nación en la aplicación de la ley de víctimas; el cuarto, revisa el componente transversal de los sistemas de información; el quinto, remite a la continuidad existente en el Estado de Cosas Inconstitucional definido por la Corte Constitucional y el estado de la transición en la ley de víctimas; el sexto, es un capitulo que analiza en profundidad las medidas de asistencia y atención definidas por la ley; el séptimo, trata de la restitución de tierras, en sus tres etapas principales, la administrativa, la judicial y la post-restitución; el octavo, remite a las medidas de reparación, distintas a la restitución de tierras; finalmente, el informe termina con las

[1] La información recolectada buscó tener como fecha de corte unificada el 31 de mayo de 2013; sin embargo, en algunos puntos ello no fue posible, pues las entidades objeto de seguimiento reportaron la información con fechas posteriores, o en pocos casos incluso no brindaron información suficientemente actualizada. Por fortuna, el segundo caso fue marginal; la fecha de corte 31 de mayo fue la regla general.

medidas de prevención y protección contempladas en la ley. Las historias de vida se han intercalado con el fin de que sean introducciones a algunos de los capítulos, sin embargo pueden ser leídas de manera independiente.

El primer capítulo, sobre la participación destaca el hecho que se ha perdido un tiempo valioso para el avance de la ley, debido a que el trámite de la expedición del protocolo ha sido tardío. Se observaron falencias de parte de la Unidad de Víctimas como la encargada de adelantar y dirigir el proceso, se trata de fallas de tipo administrativo, organizacional y de concepción en relación con lo que se considera debe ser la participación de las víctimas. El capitulo describe en detalle los intentos realizados desde agosto de 2012 hasta junio de 2013, para la expedición del protocolo y su puesta en ejecución. Se espera que, hacia adelante, las reglas establecidas sean suficientes para garantizar el avance en la política con la presencia de las víctimas en todos los espacios de decisión.

El segundo capítulo, a partir de una encuesta dirigida a 51 instituciones que conforman el sistema, se encontró que ha habido avances en los siguientes aspectos: el número de funcionarios que atienden la política es mayor, al pasar de 2.341 en el primer semestre a 3.489 en el segundo semestre de 2012 y a 4.237 en el primer semestre de 2013. Se trata de funcionarios que atienden tanto el nivel nacional como territorial. Han entrado en funcionamiento, no sin algunos tropiezos, los diez subcomités del sistema. Igualmente, las entidades han prestado atención a la capacitación necesaria que requiere la atención a las víctimas. Los resultados que arroja este incremento en la planta destinada a la ley 1448 se ven en los otros capítulos, por eso, sólo se ocupa del registro cuantitativo en el avance institucional.

El tercer capítulo, revisa los avances en materia presupuestal desde una perspectiva global, revelando el segundo llamado de alerta, tal vez uno de los más importantes, porque es con la destinación de recursos como la ley de víctimas y los decretos-ley, se hacen realidad. Se trata de una alerta porque la principal conclusión del capítulo es: después de dos años de expedida la ley 1448 de 2011, los compromisos presupuestales asumidos por el legislador y

el ejecutivo en los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, no se están cumpliendo en los montos que se habían establecido. Existen problemas tanto en la programación como en la ejecución presupuestal. Tomando como punto de referencia el Plan de Financiamiento de la ley de Víctimas, se generaron pérdidas en 2012 por $552 mil millones, equivalentes al 9% de lo presupuestado en el Conpes 3726 en ese año. En lo corrido de 2013 ese monto es de $218 mil millones (3,6% de lo presupuestado), para un total de $770 mil millones que se han dejado de percibir en favor de las víctimas en 2012 y 2013. En tres momentos de la programación del Presupuesto de la Nación, de manera recurrente, se han ido disminuyendo las partidas para la reparación a las víctimas: en 2012, el primero, en el proyecto de presupuesto ($210 mil millones), el segundo, en la liquidación del presupuesto definitivo ($124 mil millones), y finalmente, en el presupuesto comprometido ($218 mil millones). En 2013 sólo hasta el mes de diciembre podemos saber cuánto serán los recursos comprometidos, pero en lo que va corrido del año ya hay una disminución de $218 mil millones. En el informe del año anterior, la CSML evidenció que la programación del Conpes de financiamiento era insuficiente para atender la problemática de las víctimas durante los diez años de la ley ($54,9 billones de 2011), ahora se observa que el monto prometido se va disminuyendo. Los componentes que principalmente están siendo afectados son: indemnización administrativa, empleo y generación de ingresos, garantía de no repetición, atención humanitaria y restitución de tierras. Lo que aquí se observa es la falta de consistencia entre la política fiscal y la política para reparar a las víctimas.

El cuarto capítulo se refiere a los sistemas de información nacional y territorial. En el primer caso, se observa que ha habido demoras en la conformación del registro único de víctimas ordenado por la ley, y desde hace año y medio, la Unidad de Víctimas no reporta datos a la opinión pública de manera oficial, acerca del número de víctimas. Con el presente informe se analiza la base de datos reportada por la Unidad a la CGR con corte a abril 30. Entre las problemáticas que se presentan con este registro están: las debilidades en el proceso de toma de declaración, la demora en el proceso de valoración y la inscripción y comunicación a las víctimas acerca de su inclusión en el RUV, acciones a las que les ha faltado celeridad. En lo que concierne a la información territorial, se han implementado sistemas de captura de

datos sobre la gestión territorial, pero aún falta adelantar gestiones por parte de las entidades responsables para verificar la calidad de la información reportada por los entes territoriales.

El capítulo cinco, revisa los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional que afecta a la mayor parte de las víctimas, compuesta por población en situación de desplazamiento. Lo que se busca es establecer hasta dónde la práctica de las instituciones, ha sido la adecuada en la continuidad de las acciones positivas que se estaban haciendo antes de la ley 1448 en la búsqueda de superar la condición de inconstitucionalidad por el desplazamiento.

La evaluación realizada en el capítulo sexto, indica que la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto ha sido enfática en el componente de ayuda humanitaria, frente a un componente de más largo aliento como la reparación integral. Los resultados en los temas examinados pueden puntualizarse en el incumplimiento de metas propuestas o inconsistencia en los datos que se publican, restricciones en el acceso de la población víctima a los beneficios y servicios ofrecidos en la Ley y escaso control para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones normativas.

En el capítulo se cotejan la planeación definida con base en el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes operativos y los planes de acción. En la mayoría de los casos se encuentra inconsistencias, lo cual genera incertidumbre sobre el avance efectivo en el cumplimiento de las metas y los propósitos de cada componente de la Ley. Se incumplen metas como la relativa a la Creación de los Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas – CRAIV (83.3%) y la Operación de las Unidades de Atención Móvil (100%). En algunos otros casos, el registro en el cumplimiento de metas difiere entre distintos informes públicos.

De otro lado, no siempre se garantiza el acceso a los beneficios creados por la Ley a todas las familias. Es el caso de la ayuda humanitaria, documento de identidad, asistencia en salud y educación, entre otras. La cobertura en la atención aún es baja. Falta de gestión de

la UARIV, como ente coordinador del SNARIV, para resolver y reaccionar frente situaciones problemáticas que se presentan en la prestación del servicio en los centros y/o puntos de atención y que pueden poner en riesgo a las víctimas que acceden a los servicios.

No hay articulación en la oferta institucional requerida para apuntalar la solución de los problemas inherentes a la victimización. Por ejemplo, no existe coordinación entre la oferta de formación para el empleo que brinda el SENA y las medidas de generación de empleo, ingreso y proyectos productivos que buscarían estabilizar socioeconómicamente a las víctimas. El diseño, la ejecución y el seguimiento de la política educativa nacional y de salud, no diferencian a la población víctima. La población víctima se confunde en las estadísticas de la población vulnerable, lo cual impide el seguimiento objetivo a los programas respectivos.

El capítulo séptimo, trata de la restitución de tierras, en que se revisa los avances en las etapas administrativa y judicial. De nuevo aquí, la alerta de los organismos de control se pone en el lento avance que ha tenido la atención a la demanda de 286.409 predios despojados y las 43.509 solicitudes, de las cuales, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sólo ha atendido el 19,5% y fallado el 1,0%. Como en el año anterior, se llama la atención sobre los temas de seguridad como mecanismo principal de definición de las áreas macro y microfocalizadas y de las falencias en la etapa post-restitución. Igualmente, se estudia una muestra de fallos realizados por los jueces, en los que se analiza los criterios tomados para fallar.

El capítulo octavo, trata de la reparación integral a las víctimas. En él, la CSML reconoce los enormes esfuerzos del Gobierno Nacional en su conjunto y, en particular, de la UAEARIV como entidad coordinadora del SNARIV, a la hora de diseñar una política pública de reparación integral, adecuada, proporcionada, accesible, coordinada, suficientemente difundida, con participación de las víctimas. Sin embargo, la CSML encuentra que la reparación integral a las víctimas es, luego de dos años de entrada en vigencia de la Ley y más allá de la sola indemnización, un proyecto; una aspiración. El cambio de una acción de

asistencia a una vocación reparadora no se ha dado. El hecho de que reiteradamente se haya encontrado que los programas contentivos de la política de reparación están en etapa de diseño, significa que no se han empezado a implementar. Esta situación impide evaluar el impacto real de las políticas del Gobierno en la materia.

En el último capítulo, se trata el tema de la prevención y protección. Se comparan las responsabilidades que tiene el Gobierno en la Ley de Víctimas, con los compromisos que se trazó en el Plan Nacional de Desarrollo: se concluye que no hay coherencia entre una y otra. El PND solo habla de víctimas de desplazamiento y no del resto de víctimas. Se evalúa el funcionamiento de mecanismos como el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), los resultados de las recomendaciones del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT-, los observatorios de Derechos Humanos, los indicadores y mapas de riesgo y los planes de prevención y protección.

La evaluación es preocupante, pues se halló que el Ministerio del Interior – entidad responsable de la política de prevención – no ha logrado concretar una política pública de prevención, más allá de esfuerzos aislados en temas concretos. Se indica que debe haber un mayor compromiso institucional con la reducción efectiva de los hechos victimizantes; es decir, con los resultados efectivos de la política de prevención.

En el marco del SNARIV no hay acciones interinstitucionales orientadas a fijar y a armonizar las metas del PND, cuyo seguimiento se realiza a través del SISMEG, con las de los planes individuales de manera que pueda realizarse seguimiento al Goce Efectivo de Derechos en materia de prevención. A ello se agrega que el CONPES 3726 no incluye indicadores para medidas de prevención. Se detectan limitaciones del SAT y no se cuenta con mayor información para generar un diagnóstico de la situación local de DDHH y DIH de las víctimas para establecer la problemática, sus causas y las medidas adecuadas para su superación; los diagnósticos existentes se centran sólo en el desplazamiento forzado como hecho victimizante. Además no se cuenta con mapas de riesgo y la formulación de los planes de prevención y de contingencia tienen un escaso avance en el nivel departamental y menor

aún en el nivel municipal. Una de las dificultades para implementar las políticas nacionales en el territorio tiene que ver con la falta de continuidad de las acciones debido al cambio de administraciones y/o de los funcionarios responsables.

En cuanto a protección se observa que la Unidad Nacional de Protección tiene serias limitaciones, pero que en buena medida su responsabilidad no es única, sino que depende de otras entidades, las cuales no apoyan. Hace falta articulación y liderazgo para que la UNP pueda cumplir su rol de proteger la vida e integridad de las personas y comunidades en riesgo.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN DEL INFORME

1. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VICTIMAS 17
1.1 INTRODUCCIÓN 17
1.2 INSTALACIÓN DEL ESPACIO TRANSITORIO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN 19
1.3 LA INSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS. 34
1.4 EL PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA. 35
1.5 INQUIETUDES Y RECOMENDACIONES 38
1.6 CONCLUSIONES 41

2. EVOLUCIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS - SNARIV 44
2.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA A NIVEL NACIONAL 46
2.2 PRINCIPALES ENTIDADES RESPONSABLES DEL SISTEMA 62
2.3 CONCLUSIONES 71

3. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y LEY DE VICTIMAS 74
3.1 INTRODUCCIÓN 74
3.2 LA PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS 75
3.3 LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS 78
3.4 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES EN 2012 Y 2013 82

4. SISTEMAS INFORMACION 86
4.1 INTRODUCCIÓN 86
4.2 SUBSISTEMAS DE INFORMACIÓN NACIONAL 88
4.3 SUBSISTEMAS DE INFORMACION TERRITORIAL 128
4.4 RECOMENDACIONES 138
4.5 CONCLUSIONES 141

5. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y LEY DE VÍCTIMAS 147
5.1 INTRODUCCIÓN 147
5.2 SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES 148
5.3 ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL – ECI – Y ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO 164
5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 189

6. ASISTENCIA Y ATENCION EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011 203
6.1 PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA ASISTENCIA Y ATENCIÓN 203
6.2 ASISTENCIA Y ATENCION HUMANITARIA 210
6.3 MEDIDAS DE ASISTENCIA EN EDUCACIÓN 239
6.4 ASISTENCIA EN SALUD 272

7. LA RESTITUCION DE TIERRAS 299
7.1 INTRODUCCIÓN 300
7.2 LA ETAPA ADMINISTRATIVA DE LA RESTITUCIÓN: ALGUNOS INDICADORES 302
7.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS. 312
7.4 CAPACIDAD Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL 320
7.5 LA MICROFOCALIZACIÓN 332

7.6 SEGURIDAD Y RESTITUCIÓN 340
7.7 ANÁLISIS DE LA ETAPA JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 344
7.8 LA POST RESTITUCIÓN 406
7.9 AVANCES RESPECTO DEL INFORME DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN 2012 418
7.10 PROYECTOS PRODUCTIVOS 425
7.11 FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS RELEVANTES. 428
7.12 CONCLUSIONES 442

8. LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS 452
8.1 INTRODUCCIÓN 452
8.2 CRITERIOS DE LA REPARACIÓN 457
8.3 SEGUIMIENTO A LOS COMPONENTES DE LA REPARACIÓN INTEGRAL. 504
8.4 LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA REPARACIÓN 556
8.5 LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ 582
8.6 Conclusiones del capítulo reparación integral 591
8.7 RECOMENDACIONES 595

9. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS 602
9.1 INTRODUCCIÓN 602
9.2 PREVENCIÓN 608
9.3 PROTECCIÓN 652

CAPITULO 1. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA A LAS VICTIMAS

TABLA DE CONTENIDO

1. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VICTIMAS 17

1.1 INTRODUCCIÓN 17

1.2 INSTALACIÓN DEL ESPACIO TRANSITORIO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS Y SUS DISTINTOS EVENTOS. 19

1.2.1 Aspectos Relevantes del Espacio Transicional 21

1.2.2 Control Fiscal a la Participación 25

1.2.3 Planeación y Gestión de los Recursos 25

1.2.3.1 Encuesta de Percepción 27

1.2.3.2 Aspectos Relacionados con la Contratación 30

1.2.4 Seguimiento Fiscal al Mecanismo Transitorio 33

1.3 LA INSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS. 34

1.4 EL PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA, RESOLUCIÓN 0388 DEL 10 MAYO 2013, Y RESOLUCIÓN 0588 DE 13 JUNIO DE 2013. 35

1.4.1 El Fortalecimiento Institucional 35

1.4.2 El Nuevo Protocolo y sus Efectos sobre el Derecho a la Participación. 36

1.5 INQUIETUDES Y RECOMENDACIONES 38

1.6 CONCLUSIONES 41

1. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VICTIMAS.

1.1 INTRODUCCIÓN

Este derecho fundamental fruto de la dignidad humana e inmerso en el modelo de Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista consagrado en nuestra carta política[2] es el eje transversal de la ley 1448 de 2011, ya que, no solo cristaliza las bases de la participación como principio general del derecho, sino que la concibe como un deber del Estado[3] en la medida de garantizar que las víctimas participen en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma, proporcionando de igual forma, los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión en los niveles nacional, departamental y municipal.

En este sentido, la Comisión de Seguimiento plantea la relevancia de este capítulo y pone de manifiesto la urgente necesidad de contar con la "*participación efectiva*" [4] de las víctimas en las instancias interlocutoras de esta comisión hacia futuro, ya que el resultado de un seguimiento objetivo a la ley, dependerá no solo de los órganos de control, sino de la presencia de los voceros de las organizaciones de víctimas. Contrario sensu, hablaremos de la percepción institucional reflejada en las experiencias de los órganos de control cada uno desde su óptica en el seguimiento a este complejo proceso de hacer realidad los preceptos consignados en la mencionada ley.

[2] Articulo 40 Constitución Política
[3] Articulo 192 Ley 1448 de 2011
[4] Art 149,192, 193, 195, Ley 1448 de 2011

Este capítulo pone en perspectiva la persistente falta de concreción del derecho a la participación de las víctimas y su poca incidencia en la toma de decisiones referentes a la realización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

El espíritu del legislador al plasmar este derecho es que las victimas influyan individualmente o a través de sus organizaciones en la formulación y evaluación de las políticas y programas consignados en la ley ya que: "de esta manera es como se materializa -con las debidas dinámicas de solidaridad y transparencia- la construcción conjunta de lo público entre Estado y sociedad"[5].

Los hallazgos de la Comisión denotan un proceso complejo, viciado desde sus orígenes con la formulación del Espacio Transitorio Nacional, pero que seguía avanzando pese a las contrariedades y desniveles en la participación y falta de experiencia y organización de las entidades.

Luego de casi un año de creación del mecanismo transitorio y más de 2 años de vigencia de la ley, finalmente se expidió el Protocolo de Participación Efectiva mediante Resolución No. 0388 de Mayo de 2013, el cual destraba el proceso y abre las puertas a un nuevo panorama donde las victimas serán actores activos de su realidad, a través de mecanismos inclusivos democráticos que les permitirán la concreción de sus derechos vulnerados.

Con el objeto de realizar el seguimiento a los avances en el ejercicio de este derecho en el marco de la ley 1448, este capítulo está estructurado en los periodos de tiempo que marcaron su desarrollo:

- Del 22 de agosto al 31 de diciembre de 2012 con la instalación de los Espacios Transitorios de Participación de las Víctimas, donde se plasman los aspectos más relevantes del espacio transitorio en su parte formal, y se hace un análisis fiscal sobre la participación.

[5] La Participación de las Víctimas en el Proceso Transicional Colombiano, Procuraduría General de la Nación, Junio de 2012.

- Del 1 de enero a 31 de marzo de 2013 con la inscripción y actualización de datos de las organizaciones de víctimas, OV, y organizaciones defensoras de víctimas, ODV.
- De 1 abril al 30 de junio con la concreción del Protocolo de Participación efectiva y sus efectos sobre el derecho a la participación.

1.2 INSTALACIÓN DEL ESPACIO TRANSITORIO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN.

La instalación y funcionamiento del Espacio Transitorio Nacional en cumplimiento de la Circular 04 de 2012 expedida por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), tenía entre sus objetivos la construcción participativa del Protocolo de Participación Efectiva ordenado en el Decreto 4800 de 2011; en tanto no existía un procedimiento claro en la Ley 1448 como en el decreto 4800 lo cual generaba diversas interpretaciones sobre el Derecho a la Participación de las víctimas, la UARIV procede a emitir la mencionada circular que reglamenta, desde su óptica exclusiva, la construcción y funciones de los espacios municipales, departamentales y nacionales.

La Defensoría del Pueblo presenta desde el inicio varias observaciones a este documento que variaba los plazos y creaba nuevos espacios para la participación no contemplados en la Ley. Esta situación se resuelve luego de varias reuniones con la UARIV, donde se decide por parte del Señor Defensor del Pueblo, que estos espacios transitorios no serán considerados como Mesas de Participación de Víctimas y que por lo tanto la presencia en ellos de la Defensoría del Pueblo estaría sometida a la aceptación por parte de las OV, y se limitaría a observar que se garanticen las normas básicas del derecho a la participación.

Por su parte la Procuraduría, más allá del debate – ya dado a conocer por la Comisión de Seguimiento – respecto a los eventuales vicios de legalidad de la circular con que se crearon los espacios transitorios de participación, instó a la UARIV a expedir el protocolo a la mayor brevedad, señalando de igual forma que si bien de éste no podía

depender la materialización del derecho fundamental a la participación, sí se trataba de un instrumento que fijaría las reglas del juego para la etapa de elección de los representantes de las víctimas y los defensores de sus derechos.

Las reuniones para instalar estos Espacios Transitorios en los niveles municipales tuvieron el inconvenientes de la poca información y formación por parte de los personeros municipales sobre sus funciones a desarrollar; sin embargo, con marcados desniveles en el ejercicio de procesos participativos, se eligieron delegados a las mesas departamentales y sus instalaciones se realizaron con el apoyo de la UARIV y el acompañamiento de las defensorías regionales desde su misión institucional de promover la garantía del derecho a la participación de la población vulnerada por el conflicto armado. Como resultado de las reuniones de estos espacios transitorios departamentales, se eligieron delegados hacia el Espacio Transitorio Nacional.

En el mes de octubre, en forma acelerada y sin convocatoria abierta, la UARIV en conjunto con las organizaciones de víctimas procedieron a elegir representantes por los distintos hechos victimizantes al Espacio Transitorio Nacional, de acuerdo a procedimientos definido en la Circular 04; así mismo, se eligieron los representantes de las Organizaciones Defensoras de Víctimas al mismo espacio.

Se puede afirmar que en relación a los hechos victimizantes, la intención de la UARIV de otorgar el derecho a la participación a las mujeres y a organizaciones de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, se improvisaron procedimientos no contemplados en la Ley 1448 y su decreto reglamentario y que estaban poco claros en la Circular 04, situación que luego repercutió en conflictos al interior del Espacio Transitorio Nacional, con denuncias sobre la presencia de víctimas en representación de hechos victimizantes que no correspondía a la historia de su inscripción y registro.

El objetivo de estas acciones, según lo argumentado por la UARIV, era lograr construir un espacio que permitiera la socialización de su proyecto de Protocolo de Participación

de Víctimas y así cumplir con el mandato de la ley 1448 y su decreto 4800, lo cual se cumplió parcialmente, pues la acumulación de desconfianzas por parte de las OV frente al Estado, y en particular en las organizaciones de población desplazada con fuertes conflictos internos, como la buena voluntad pero poca experiencia por parte de funcionarios de la UARIV frente a procedimientos que no tenían antecedentes, generó conflictos, incomprensiones, quejas y dificultades, que pudieron evitarse con un ejercicio más incluyente del derecho a la participación.

Los representantes de las víctimas ante los espacios transitorios refirieron la socialización del texto – un documento de 166 páginas - en 26 encuentros departamentales, y adujeron deficiencias en el proceso de socialización, en tanto que – a su juicio – no fueron tenidos en cuenta sus comentarios en el texto definitivo. En este sentido, de los representantes de la Mesa de Fortalecimiento a la Población en Desplazamiento, se manifestó que "de entrada se les desconoció" y que la UARIV ignoró desde el principio dicho espacio, socializando el texto sólo en una ocasión, en un evento realizado en el departamento de Arauca.

Ante estas afirmaciones, el Subdirector de la UARIV manifestó que las Mesas de Fortalecimiento de Población en Desplazamiento seguirán vigentes, pero que para efectos de la Ley de Víctimas, los únicos interlocutores válidos con el Gobierno serán los representantes elegidos en los espacios que establecieron la propia Ley y su decreto reglamentario (4800 de 2011). Adicionalmente, el citado funcionario expuso el proceso de socialización del Gobierno en cuanto al borrador del protocolo, para finalizar explicando que inicialmente se adoptaría mediante resolución y no vía decreto, básicamente por economía procesal. Sin embargo, manifestó el compromiso de la UARIV de que el protocolo se adoptaría meses después mediante decreto.

1.2.1 Aspectos Relevantes del Espacio Transicional

Este mecanismo tenía un periodo de vigencia que expiró el 31 de marzo de 2013, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 de la Circular antes mencionada. Una vez instalado el Espacio Transitorio Nacional, se elige su directiva nacional con los

representantes de departamentos y hechos victimizantes presentes. En esta reunión se expresan los conflictos represados desde las Mesas de Fortalecimiento a la Población Desplazada, y nuevos conflictos de representatividad que llevan a que la organización nacional de la población desplazada decida permanecer en el Espacio Nacional, pero renunciando a su representación en los distintos Comités Nacionales que describe la Ley 1448. Es así que vocerías en los distintos Comité Nacionales se distribuyen sólo entre las y los representantes de las Mesas Departamentales y los elegidos por hechos victimizantes.

En este evento la UARIV presenta por primera vez el borrador de Protocolo de Participación realizado por la Fundación Social, el cual en su construcción, ha tenido una baja participación de las OV, especialmente la experiencia acumulada en el ejercicio del derecho a la participación durante más de una década, por parte de las Organizaciones de la Población Desplazada (OPD). Por estas razones, la presentación del borrador genera, antes de su lectura, un ambiente hostil entre los miembros del recién elegido Espacio Transitorio Nacional. Esto se explica también por el hecho que distintos borradores no oficiales habían circulado en los meses anteriores, generando zozobras, debates sin fundamentos y una distracción en la tarea común de las distintas partes, de democratizar y fortalecer las organizaciones de víctimas.

El debate se centra en el tema de los incentivos, dado que las organizaciones de desplazados venían recibiendo en el pasado desde las oficinas de Acción Social, dineros adicionales a la garantía de todos sus gastos, para compensar sus ausencias temporales de sus sitios de trabajo. La discusión se centra hacia la necesaria formación en Derechos Humanos y en el Derecho a la Participación, como bases para poder abordar el debate informado sobre el documento borrador de Protocolo.

Así las cosas se prueba la realización de 34 Seminarios-talleres departamentales de 3 días, que discutirán: a) el Protocolo a cargo de la UARIV, b) la construcción de los Planes de Acción Territoriales, a cargo de esta Unidad, c) un curso de formación a

cargo de la Defensoría del Pueblo, sobre derechos humanos y derecho a la participación.

Frente al conflicto planteado ante los incentivos, surge desde los representantes recién elegidos al Espacio Transitorio Nacional, el nombramiento de una comisión temporal de 7 miembros para debatir este tema y realizar otras gestiones urgentes con la UARIV. Terminado el evento renunció el recientemente nombrado subdirector de participación de la UARIV, que hasta el momento era el tercero o cuarto funcionario en ejercer esas funciones. Un cargo complicado que sufre las presiones de las organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado, y la presión del gobierno para obtener resultados en un tema como la participación, que sigue siendo el eje articulador y movilizador de recursos de la Ley 1448.

La segunda reunión del Espacio Transitorio Nacional realizada en el mes de noviembre de 2012 en la ciudad de Medellín, tiene serios problemas de asistencia, producto de un operador contratado por la UARIV que no logra cumplir con sus compromisos contractuales. Este tema de las dificultades de los operadores responsables de la realización de los eventos, se extenderá en la mayoría de los seminarios organizados para abordar los temas mencionados.

En el curso del evento se toman decisiones sobre la continuidad orgánica del grupo transitorio designado en la anterior reunión de Bogotá para avanzar en las gestiones con la UARIV, y es así como se institucionaliza el Grupo de Trabajo y Gestión, GTG, con funciones operativas en nombre de todo el Espacio Transitorio Nacional. Al mismo tiempo se aprueba el cronograma de los eventos departamentales, con una intensidad en sus tiempos que ya aparecía como imposible de cumplir, y así se los hizo saber la Defensoría a las víctimas y a la UARIV, explicando que sería muy difícil concretarlos dada la dificultad operativa que demostraba el operador contratado, y el corto tiempo que quedaba ante los cierres de actividades que generan las actividades de fin de año. Y así sucedió, algunos se lograron hacer en diciembre, para completar en enero y febrero un total de 26 eventos, quedando sin realizarse los talleres de los departamentos de la región de la Orinoquia y Amazonia.

Pero está dinámica de seminarios-taller donde el objetivo central era el debate del borrador de protocolo, junto con la construcción participativa de los PAT por parte de los Comité de Justicia Transicional departamentales y municipales, que debían finalizarse y presentarse en la primer semana de diciembre, a lo que se agregaba el taller de formación en Derechos Humanos y Derecho a la Participación de la Defensoría del Pueblo, mostraron también grandes dificultades para su desarrollo. Fueron eventos que en un momento tenían carácter de seminario-taller, luego de Comité de Justicia Transicional donde las gobernaciones presentaban sus avances en los PAT, y al mismo tiempo se transformaban en Espacios Transitorios que elegía representantes de las víctimas a los subcomités departamentales y espacios nacionales.

En los seminarios de los departamentos de Guajira, Magdalena, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo y Tolima, hubo muy poco tiempo para los talleres sobre el derecho a la participación, dado que se le abrió espacio al debate con el Ministerio de Salud, que aportaba recursos, para que socializaran su propuesta de atención psicosocial, y además los debates con la UARIV y con las gobernaciones se extendían con tiempos que superaban la agenda. Ante esta realidad, la Defensoría del Pueblo decidió suspender su participación en estos talleres y dejar que la UARIV y las Víctimas avanzaran en sus debates, a la espera de la instalación definitiva de las Mesas de Participación de Víctimas que se realizaría después del 31 de marzo del 2013.

Lo anteriormente expuesto demuestra lo complicado que ha sido para la Unidad avanzar en las garantías del derecho a la participación, y los esfuerzos realizados por la Defensoría del Pueblo de acompañarlos y apoyarlos sin perder su condición de organismo de control responsable de la promoción del derecho a la participación. Ante tanta confusión, algunas personerías decidieron marginarse del seguimiento a la implementación de la ley, lo que llevó a que se recibieran numerosas quejas por sus bajas o ausentes gestiones en el trabajo con las víctimas.

1.2.2 Control Fiscal a la Participación

La Contraloría General de la República en cumplimiento de su facultad constitucional de ejercer el control fiscal sobre los recursos públicos del nivel nacional y de la función legal establecida en el art. 201 de la Ley 1448 de 2011, realizó una Actuación Especial al componente de participación efectiva de las víctimas, particularmente al mecanismo transitorio de participación, a los borradores del protocolo, a la planeación de las acciones y los recursos destinados y ejecutados por la UARIV desde la Subdirección de Participación, para la vigencia 2012, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 numeral 5 del Decreto 4802 de 2011.

En el ejercicio auditor también fueron analizados los lineamientos por ella impartidos, con base en los mecanismos previstos por la Ley[6], que se establecen como las reglas de juego y la hoja de ruta para que las victimas participen se constituyan en actores sobre los proyectos, las políticas y las decisiones que los afectan.

1.2.3 Planeación y Gestión de los Recursos

La UARIV dentro del proyecto de inversión: "*Diseño Implementación y Ejecución de la Política Pública para la Atención a Víctimas a Nivel Nacional*", ha financiado actividades tendientes a la garantía del derecho a la participación. El proyecto se encuentra conformado por 8 actividades estratégicas encaminadas a fortalecer la capacidad de gestión del SNARIV y se concentra en ofrecer estrategias de atención complementarias a la población víctima, entre las cuales se encuentra la actividad "*Desarrollo y seguimiento de la política pública*", que se adelanta a través de cuatro líneas de acción o sub-actividades: i) Sistema de información e indicadores, ii) participación de las víctimas, iii) sistema de corresponsabilidad, y iv) estudios e investigaciones cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

[6] El Artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 establece las herramientas de participación y el establecimiento del protocolo como mecanismo parta garantizar la participación efectiva.

El tema de participación es una sub-actividad que en la práctica no se encuentra diferenciada, en razón a la actividad "*Desarrollo y seguimiento de la política pública*" que la contiene. La UARIV tiene un tratamiento de bolsa común, en la que confluyeron todos los gastos correspondientes a otras actividades de la entidad, que no fueron exclusivamente de participación.

Lo anterior también se observa en el contenido del Plan de Acción de la UARIV del año 2012, en donde para la sub-actividad que involucra el tema de participación no se establecen objetivos estratégicos, ni actividades dirigidas a impulsar la efectiva participación de las víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, al realizar seguimiento sobre el fortalecimiento de los procesos de capacitación tanto a la población objetivo, como a entidades públicas interesadas, se observa que aunque para la vigencia 2012 se adelantaron programas de capacitación y socialización de las normas para las víctimas, ésta capacitación no fue suficiente. Lo anterior, en razón a la inexistencia de una planeación coherente, sin una metodología clara y sin reglas previas definidas y públicas respecto a los mecanismos de información y participación.

Dicha situación ha incidido en el adecuado conocimiento de las normas y genera el riesgo de limitar la participación cualificada, activa y efectiva de las víctimas, no solo dentro del proceso de reglamentación de la participación, sino también en las etapas de construcción y seguimiento de las políticas públicas y los proyectos formulados para su beneficio.

Respecto al cumplimiento de metas del Plan de Acción, se pudo establecer que no hay una adecuada formulación de indicadores, ya que su formulación está dada en valores absolutos sin utilizar parámetros que sirvan como referentes, no siendo posible determinar en el tiempo el comportamiento de las actividades adelantadas y verificar si

la programación realizada frente a la ejecución de las actividades y los recursos empleados es consecuente.

Por lo anterior, los indicadores existentes no constituyen una herramienta de apoyo para la evaluación del control interno y del impacto de las actuaciones de la UARIV sobre las acciones emprendidas en el tema de participación efectiva de las víctimas. Los indicadores por su falta de tecnicidad no informan, no coadyuvan en el proceso de toma de decisiones por parte de la alta dirección y no permiten medir la gestión y resultados de la Entidad.

Igualmente, en el seguimiento del cumplimiento al Plan de Acción se pudo establecer que de las 8 actividades programadas se cumplieron solo 2, es decir el 25% de lo programado.

1.2.3.1 Encuesta de Percepción

De manera complementaria la Contraloría General de la República realizó una encuesta de opinión y percepción en el Foro Goce Efectivo de Derechos y Participación, en abril de 2013, para presentar y validar el texto de la Resolución de Protocolo con los participantes. La encuesta se presentó a las OV y ODV participantes, siendo respondida por 75 personas (48,7%) de los 154[7] asistentes. De la encuesta se pudo establecer que:

1. El 100% de los encuestados pertenecen o son representantes de organizaciones de víctimas,
2. El 47% indica que no se le ha orientado institucionalmente respecto de la forma en que puede aportar sus comentarios y sugerencias en la elaboración del protocolo de participación, el 40% informa que si se le ha orientado y el 13% no tiene claridad o no respondió.

[7] De acuerdo con el listado oficial entregado por la UARIV.

3. Al indagar si el encuestado consideraba que había participado efectivamente en la elaboración del protocolo, el 75% contesto que no y el 19% que sí. Al respecto cabe anotar que en su gran mayoría manifiestan inconformismo, por cuanto sus aportes, opiniones y sugerencias no fueron tenidas en cuenta en el proyecto de Resolución que contiene el Protocolo.
4. Otro tema explorado fue la opinión respecto del desempeño del operador logístico contratado (conocido como Quinta Generación), sobre el cual el 69% calificó con mal desempeño, el 10% se manifestó satisfecho y el 21% manifestó no tener claridad.

Al dar la oportunidad de adicionar sugerencias o comentarios se encontraron manifestaciones de desacuerdo en forma repetitiva respecto de:

- La no inclusión en los talleres departamentales de la región de la Amazonia, de la Orinoquia y a San Andrés, Providencia y Sta. Catalina,
- Las manifestaciones de rechazo por gastos suntuarios e innecesarios para llevar a cabo los eventos, frente a la percepción de que los recursos no están llegando a la población objetivo y la situación precaria que viven las víctimas del conflicto, los participantes manifestaron que los recursos serían mejor invertidos si se utilizaran para mejorar la calidad de vida de dichas personas,
- El conocimiento de las normas y obligaciones por parte de los personeros, así mismo expresan que algunos de estos funcionarios públicos han exigido requisitos por fuera de la Ley y que les han impedido las inscripciones,
- Denuncian la existencia organizaciones de víctimas que realmente no lo son y que alcaldes de municipios del Meta los han designado como representantes de víctimas.
- Informan de la escogencia arbitraria de personas para que en nombre de las víctimas participaran e hicieran parte de los espacios de participación y se eligieran delegados ante los comités de justicia transicional.

- Se informa que los personeros están exigiendo requisitos adicionales a los contemplados en las normas y esto ha sido una barrera de acceso para participar.
- Adicionalmente solicitaron que el protocolo fuera socializado en las regiones antes de su suscripción, lo cual finalmente no se hizo por parte de la UARIV. La socialización fue por la página WEB a la cual no todas las víctimas tienen acceso.

Igualmente, la oficina encargada dentro de la UARIV sobre el tema de Participación ha tenido una alta rotación de directivos y personal, lo que no ha permitido una gestión continua y unificada.

Dentro del presupuesto recibido para la vigencia 2012 por la UARIV, de la extinta Agencia Presidencial de la Acción Social de la Presidencia de la República, se programaron recursos por valor de $105.822 millones dentro del proyecto de inversión registrado en ficha BPIN del DNP: *Diseño, Implementación y Ejecución de la Política Pública para la Atención a Víctimas a Nivel Nacional.*

En el proyecto antes mencionado se encuentra una actividad denominada "*Desarrollo y seguimiento de la política pública*" por valor de $ 41.822 millones y dentro de esta la sub-actividad denominada Participación de las Víctimas, con una asignación de recursos por valor de $11.722 millones.

Estos $11.722 millones fueron ejecutados por la Subdirección de Participación y correspondieron a un contrato de arrendamiento ($22 millones), un contrato de operación logística ($10.000 millones) y a la prórroga de un convenio con la FUPAD ($1.700 millones).

De acuerdo con lo anterior, los recursos que efectivamente se destinaron a actividades para garantizar el derecho a la participación fueron en total $2.427 millones distribuidos así: FUPAD $ 1.700 millones, Arrendamiento de Oficinas para la Mesa Nacional $22 millones y por el Operador Logístico $706 millones (28 talleres de socialización),

partidas que corresponden al 20.7% del total de los recursos asignados. Los $9.225 millones restantes de la operación logística fueron para actividades de diverso tipo de otras direcciones, incluso de actividades internas no relacionadas con la participación efectiva de las víctimas.

1.2.3.2 Aspectos Relacionados con la Contratación

De la información reportada por la entidad, los recursos del componente de participación de las víctimas se invirtieron a través de la ejecución de los siguientes contratos:

CONTRATACIÓN RELACIONADA CON LA PARTICIPACIÓN								
NÚMERO DE CONTRATO	CONTRATISTA	TIPO DE CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR	OBJETO	SITIO	ESTADO DEL CONTRATO
117-2011	FUPAD-COLOMBIA	CONVENIO DE COOPERACIÓN	29/06/2011	31/12/2012	$ 6,141,428,821	La Unión de esfuerzos de cooperación y asistencia técnica y financiera entre ACCIÓN SOCIAL y FUPAD Colombia para la implementación y seguimiento a la estrategia de fortalecimiento y empoderamiento de la población víctima del desplazamiento forzado a través de sus formas organizativas y liderazgos, a fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la participación.	MUNICIPAL	TERMINADO
982-2012	ANA DEL CARMEN ROBAYO	CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	13/04/2012	12/11/2012	$ 18,581,500	Contratar el arrendamiento del octavo piso del inmueble ubicado en la carrera 10 no 19-22, en la ciudad de Bogotá D.C. para el funcionamiento de las oficinas de la MNFOPD.	NACIONAL	TERMINADO
2266-2012	ANA DEL CARMEN ROBAYO	CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	06/12/2012	31/12/2012	$ 2,654,500	El arrendador entregará en calidad de arrendamiento al arrendatario el inmueble ubicado en la carrera 10 no 19 -22 piso 8, en la ciudad de Bogotá, en el Departamento de Cundinamarca, para el funcionamiento de las oficinas de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Poblacion Desplazada de la Unidad para la Reparacion Integral a las Víctimas.	NACIONAL	TERMINADO

CONTRATO OPERADOR LOGÍSTICO							
NO. DE CONTRATO	CONTRATISTA	TIPO DE CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	OBJETO	SITIO	ESTADO DE CONTRATO
1519	Martha Elena Jaimes Cobos	prestación de servicios logísticos	15 de agosto 2012	31 de diciembre 2012	Coordinar de manera ordenada, sistémica, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las victimas asumiendo la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad justicia y reparación de las víctimas.	Nacional	Terminado

Cabe anotar que en lo relacionado con el convenio de cooperación suscrito con FUPAD – Colombia, la UARIV ejecutó $1.700 millones correspondientes a los otrosí 3 y 4 de abril de 2012, respectivamente.

Del análisis realizado al convenio 117-2011 celebrado con FUPAD – Colombia, se estableció que la UARIV, el 30 de abril de 2012, suscribió el otrosí No. 4 con el fin de adicionar $1.600.000.000 y ampliar la vigencia del convenio hasta el 31 de diciembre de 2012; acuerdo que no contó con una planeación y presupuesto técnico de cada actividad a adelantar, en la que se especifique de manera detallada costos, metas y productos; causando dificultades en el seguimiento a la ejecución del mismo y la adecuada asignación de recursos. Cabe resaltar que de la ejecución de los $1.600 millones correspondientes al otrosí 4 del convenio 117 de 2011, el 19.78% corresponde a costos operativos.

En lo relacionado con el Operador Logístico, Sonia Jaimes Cobos (contrato 1519 de 2012), la contratación se adelantó a través del procedimiento de Selección Abreviada Menor Cuantía, de conformidad con lo establecido en el Decreto 734 de 2012, por una cuantía de $10.000 millones, que se ejecutaron como se muestra en el siguiente cuadro, de donde se evidencia que en actividades de la Subdirección de Participación, se realizaron 21 eventos de socialización y discusión del protocolo de participación efectiva de víctimas que tuvieron un costo de $709.391.370.

N° Procesos (44)	*N° Eventos (495)*	*N° Participantes (77.168)*	*Valor $ 9.844.243.347.oo*
1. Dirección de Gestión Interinstitucional	127	17.771	$4.165.065.713
Dirección			
1.1. Subdirección de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas	33 2	6.657 172	$2.842.652.535 $30.096.435
1.2. Subdirección de Coordinación Nación-Territorio	71	9.824	$586.531.617
1.3. Subdirección de Participación	21	925	$709.391.370
2. Dirección de Reparación	87	12.759	$2.034.907.215
Dirección	45	5.406	$2.046.014.698
2.1. Subdirección de Reparación Individual	6	665	$77.382.383
2.2. Subdirección de Reparación Colectiva	36	6.688	$327.175.944
3. Dirección de Asuntos Étnicos	28	2.411	$682.503.010

Dirección	3	73	$49.915.598
Grupo de Trabajo Indígenas	12	1.536	$403.263.996
Grupo de Trabajo Afrocolombianos	8	606	$188.300.074
Grupo de Trabajo Rroom	5	196	$41.023.342
4. Dirección de Gestión Social y Humanitaria	13	5719	$65.737.181
Dirección	1	30	$4.084.888
4.1. Subdirección de Prevención y Emergencias	12	5689	$61.652.293
5. Dirección de Registro y Gestión de la Información	7	688	$58.195.401
Dirección	1	25	$3.307.139
5.1. Subdirección de Valoración y Registro	5	629	$48.113.630
5.2. Subdirección Red Nacional de Información	1	34	$6.774.632
Dirección General	70	4853	$618.724.455
Dirección	3	27	$14.331.968
1. Oficina Asesora Jurídica	5	305	$6.002.299
2. Oficina Asesora de Comunicaciones	8	2.360	$377.480.764
Grupo de Trabajo Genero	1	90	$67.106.007
Grupo de Trabajo Niños, Niñas y Jóvenes	4	900	$38.921.817
Memoria Histórica	49	1171	$114.881.600
Secretaria General	8	5.561	$50.398.424
Dirección	5	161	$28.530.024
1. Servicio al Ciudadano	3	5400	$21.868.400
20 Direcciones Territoriales	155	27599	$2.153.998.221

Fuente: Construcción propia información Uariv – Supervisión Contrato 1519 de 2012

De los eventos realizados por la UARIV pagados con el contrato de operación logística se encontró que varias actividades corresponden al desarrollo misional de la entidad, más no a eventos en los que participen las víctimas o para fomentar su participación de manera directa, como fueron: doce (12) eventos para inaugurar sedes territoriales de la UARIV que costaron $ 220.070.472 y cinco (5) son reuniones de funcionarios con la Directora, que tuvieron un costo de $21.593.250.

En los eventos adelantados por el Operador Logístico en coordinación se entregaron directamente a las víctimas recursos en efectivo bajo el componente de auxilio de transporte terrestre, sin que se haya establecido un procedimiento para su reconocimiento que tuviera en cuenta un rango de valores, kilometraje, modo de transporte entre otros, lo que permitió que se legalizara la entrega de recursos mediante actas sin soportes oficiales y sin ningún control.

Respecto a la supervisión del contrato 1519 de 2012, se evidencia que los componentes técnicos y financieros se concentraron en un solo funcionario, tanto en la programación, ejecución y seguimiento de cada uno de los eventos, por tal razón se presentaron muchas debilidades a lo largo de la ejecución. En desarrollo de las funciones de supervisión no se realizó seguimiento riguroso al cumplimiento de los principios de austeridad en el gasto público sobre los eventos adelantados, en algunos solo se gestiona la colocación de recursos en el sitio para el auxilio de transporte a los participantes, cancelando el costo de intermediación y, en algunos casos, el día laboral de un apoyo logístico y el desplazamiento del mismo, actividades que no fueron establecidas en el contrato y debían correr a cargo del Operador.

1.2.4 Seguimiento Fiscal al Mecanismo Transitorio

De acuerdo con el seguimiento fiscal efectuado por la Contraloría General de la República al mecanismo transitorio se considera que esta estrategia no fue efectiva, lo cual se puede evidenciar en su cobertura: la UARIV reporta en el SIRECI (sistema de rendición de cuentas de la CGR) 2,629 organizaciones de víctimas inscritas y 363 organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas; sin embargo, los reportes de asistencia no corresponden a las que efectivamente participaron en los espacios transitorios de participación departamental y nacional.

Aunado a lo anterior, los departamentos de Casanare, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y San Andrés no fueron parte de la discusión del protocolo, lo que generó una cobertura menor al 100% de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de víctimas. Esta situación tiene el agravante de la exclusión de una zona con alta afectación y victimización como lo es el Amazonas y la Orinoquia.

1.3 LA INSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS.

Siguiendo el mandato de la Ley 1448 y el Decreto reglamentario 4800 de 2011, la Defensoría emitió circulares y memorandos que se anexan, y a partir de enero del 2013, documentos dirigidos a reformar el formulario de inscripción de las OV y ODV, con la exigencia de la actualización de datos. Hay que hacer notar que si bien en el artículo 269 del decreto 4800 de 2011 queda explicito que *"… si durante este lapso de 90 días calendario las organizaciones no actualizan los datos de contacto y la información correspondiente, serán excluidas del registro…"* , y a pesar de que se notificó a todas las regionales de la importancia de difundir a los personeros y a las organizaciones de víctimas que este trámite era un requisito indispensable para quienes quisieran participar de la instalación de las Mesas de Participación, fue notoria la poca actualización de datos y los esfuerzos de las OV y ODV para concretarlos en el último momento. La Defensoría dentro de sus posibilidades realizó una difusión amplia de la importancia de estos trámites, pero hay que decir que no existió en los medios de comunicación una campaña de difusión de esta información y de su trascendencia para el ejercicio del derecho a la participación, lo cual deberá subsanarse en el futuro como tarea de todos los miembros del SNARIV.

Los resultados de este proceso fueron registrados por la Defensoría por cada departamento, con la aclaración que impone la interpretación de la ley que realizó el protocolo de participación a ser aprobado sobre las inscripciones en los distintos niveles de las OV y ODV.

Cabe agregar que la gran mayoría de las inscripciones fueron como organizaciones de la población desplazada, lo cual habría generado un vacío muy amplio a la hora de ocupar las representaciones en las Mesas de Participación de los nuevos hechos victimizantes que se incorporan en su composición, tanto en lo municipal,

departamental y nacional. Esto fue posteriormente resuelto por la Resolución 0388 con el Protocolo de Participación que realizó la UARIV.

1.4 EL PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA, RESOLUCIÓN 0388 DEL 10 MAYO 2013, Y RESOLUCIÓN 0588 DE 13 JUNIO DE 2013.

Una vez conocido el borrador de Protocolo antes de su aprobación, esta comisión de seguimiento promovió la extensión de los plazos incluyendo una audiencia especial en el Congreso de la Republica, para que fueran recogidas las propuestas de las OV. La UARIV, sugirió Incorporar al texto la posibilidad de revisión de los Planes de Acción Territoriales, PAT, dada su muy baja construcción participativa, ya que este será uno de los ejes del funcionamiento de las Mesas de Participación una vez sean instaladas en todos los niveles. En buena medida se lograron nuevos plazos y espacios entre las OV y la UARIV, y el resultado fue la Resolución 0388, cuyo proceso de socialización por parte de la UARIV, fue acelerado, dados los plazos iniciales dispuestos en el Decreto.

1.4.1 El Fortalecimiento Institucional

La Defensoría del Pueblo realizó 5 Encuentros Macro-Regionales sobre la importancia del derecho a la participación y sus funciones como Secretarías Técnicas. En estas actividades participó la DNPD, la Delegada de Atención a Población Desplazada, la Delegada de Atención a Víctimas y el SAT, abordando en conjunto tareas de articulación para responder a las necesidades de las OPD, las OV y las organizaciones de reclamantes de tierras, todo desde la atención, prevención, protección, reparación y restitución al conjunto de las víctimas del conflicto armado.

Al mismo tiempo en conjunto con la Procuraduría, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y el apoyo de FENALPER, se acordó un Programa Nacional de capacitación en Derechos Humanos a los Personeros Municipales en todo el territorio nacional. Por su parte la DNPD con recursos propios y en otros casos con apoyo de la UARIV, y organizaciones no gubernamentales como el Consejo Noruego, acompañó a las Defensorías Regionales en la aplicación de su estrategia de formación a personeros con talleres en las Regionales de Cundinamarca (1 por provincia), Córdoba, Nariño (2), Bolívar, y el Magdalena Medio.

1.4.2 El Nuevo Protocolo y sus Efectos sobre el Derecho a la Participación.

Era muy importante que se resolviera el Protocolo de Participación Efectiva por parte de la UARIV, pues su postergación en el tiempo no permitía la instalación definitiva de las Mesas de Participación y por lo tanto, la existencia de un espacio institucionalizado para el ejercicio del derecho a la participación. La asequibilidad o garantía de disponibilidad frente a este derecho, comienza por la existencia de un espacio disponible donde las víctimas puedan deliberar, proponer e incidir en las políticas públicas que les atañen a sus demandas de derechos humanos.

Sin duda, entre las tareas de estos espacios estará el realizar una revisión del mismo desde la experiencia vivida en su aplicación, para así llegar a presentar en conjunto con la Comisión Nacional de Seguimiento las modificaciones que se consideren necesarias.

Lo que llama la atención es que los espacios transitorios, desarrollados en 28 actividades departamentales, se utilizaron más como instancias de taller para presentar un instrumento institucionalmente elaborado (llamado instrumento pedagógico), que para discutir sobre la construcción conjunta y coordinada del Protocolo. Igualmente es de remarcar, que el documento presentado y discutido por petición de las OV y ODV en los talleres, no fue el que finalmente fue aprobado mediante Resolución, lo que trajo

consigo el malestar de muchas organizaciones que no veían reflejados sus peticiones e intereses. En dicho proceso, la participación de las víctimas no organizadas fue nula y la de aquellas afectadas por otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado fue poco significativa.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, el Protocolo no cumple con la totalidad de criterios establecidos, en lo referente a:

a) Los enfoques diferenciales relacionados con las víctimas pertenecientes a la población indígena, negra y afro, Rrom y niñas, niños y adolescentes se contempla su inclusión transitoria y se da el plazo de 10 meses para expedir los protocolos correspondientes;
b) No se identifican las reglas sobre el alcance y responsabilidad de quienes ejercen la representación y vocería de las víctimas, así como lo relacionado con términos para la comunicación de sus gestiones a los miembros de la mesa respectiva, como lo establece el numeral 6, del citado artículo;
c) No se establecieron los mecanismos, tiempos e indicadores para realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública orientada a la participación efectiva de las víctimas.
d) No se estableció el procedimiento que facilite los consensos y el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
e) En el tema de incentivos, no quedo claro el procedimiento para su concesión, la presupuestación de recursos en estos componentes en las entidades del SNARIV y la oportunidad en que se entregarán dichos incentivos.
f) Se establece que el Estado proveerá las condiciones técnicas y logísticas a través de las cuales las Mesas de Participación podrán ejercer su función, pero no se especifica qué entidad tendrá a cargo esta tarea y lo que material y económicamente implican los aspectos técnicos y logísticos.

1.5 INQUIETUDES Y RECOMENDACIONES

Al 25 de Julio se habían instalado 20 Mesas Departamentales de Participación de Víctimas, quedando pendientes 13 de ellas. Fue visible el esfuerzo de muchos personeros por instalar las mesas municipales, pero también la superación de los plazos previstos, y las dificultades aumentaron las demoras frente a los plazos establecidos. Quedaron municipios que instalarán o instalaron sus mesas posteriormente a la instalación de las Mesas Departamentales.

Las Mesas Departamentales pendientes debieron ser postergadas por razones diversas: problemas de orden público en Norte de Santander y Antioquia y Chocó, otras como la de Guajira y Tolima por impugnaciones en las elecciones de Mesas Municipales, y otras por dificultades con la participación de las Mesas de Fortalecimiento de Población Desplazada en las zonas de la Amazonía y Orinoquia, que apostaron a no instalarlas para mantener la vigencia de sus Mesas de población desplazada.

Frente a esta realidad se recomendó a la UARIV ampliar los plazos de las fechas de instalación de la Mesa Nacional, lo cual se concretara en nueva resolución.

Con relación al futuro del ejercicio del derecho a la participación en las Mesas Municipales, Departamentales y la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, nos inquieta la falta de compromiso de una parte de las autoridades territoriales, que tienen el primer nivel de compromiso en garantizar los recursos para su garantía, y que en nombre de la subsidiariedad desconocen responsabilidades y no avanzan en la planeación de la complementariedad necesaria entre los distintos niveles, quedando la gran mayoría de los casos bajo la responsabilidad de la UARIV. Frente a esta realidad se recomienda revisar la relación Nación-Territorio en las garantías del derecho a la participación.

Se percibe que la abierta posibilidad consagrada en la resolución 0388 de revisar por parte de las Mesas de Victimas, los Planes de Acción Territoriales (PAT), se pueda

convertir en una formalidad, dado que no existen mecanismos ni procedimientos claros ni obligaciones precisas al respecto, para las autoridades territoriales.

Todo el proceso de las víctimas de participación, incidencia, concertación, control social en los Comité de Justicia Transicional, dependerá que se revise en forma realmente participativa unos PAT que en su gran mayoría fueron elaborados sin la participación de las víctimas y muchas veces aprobadas sin ninguna socialización ni debate previo.

Se detecta que en los Comités de Justicia Transicional de varios municipios, existen víctimas inscritas y registradas, donde aún no se han instalado Mesas de Víctimas, lo cual nos lleva a recomendar a las autoridades locales y a la UARIV, que realicen el apoyo necesario a la Personerías Municipales para avanzar en la conformación de organizaciones de víctimas autónomas que puedan pasar a conformar las futuras Mesas Municipales.

Inquieta que frente al parágrafo 5 del artículo 22 de la Resolución 0388 sobre la obligatoriedad de reglamentar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en los próximos 10 meses posteriores a su expedición, no se vislumbra a la fecha una estrategia ni un cronograma de trabajo para la implementación de ninguno de los 3 decretos ley étnicos, que demuestre un interés particular en acelerar este proceso por parte de las instituciones responsables en el SNARIV. Se recomienda avanzar con sus respectivas autoridades procesos de consulta previa y participación para definir sus contenidos.

Con respecto a los temas de Unidad de Restitución de Tierras, se percibe la inexistencia de canales definidos de participación de las Mesas de Víctimas departamentales y municipales, dirigidos a la construcción, control y seguimiento participativo de los reclamantes frente a los casos jurídicos que se aborden por parte de los magistrados de tierras. Se recomienda el promover al interior de las Mesas de Participación departamentales y municipales, la creación de Grupos Temáticos sobre Tierras, donde se presente esta problemática.

Se evidencia la inexistencia de acuerdos del SNARIV en temas como la tabla de valores para definir lo correspondiente a transporte, gastos de viaje, estadía y apoyo logístico de los líderes y lideresas de víctimas, cuando el plazo del Protocolo era de 20 días para su elaboración desde la fecha de expedición. Se recomienda agilizar este acuerdo como garantía básica del derecho a la participación.

De la misma manera inquieta que se anuncie un recorte al presupuesto de la UARIV en el proyecto de Presupuesto Nacional 2014, y que no se vislumbren en las entidades miembros del SNARIV inclusiones de recursos significativos para el próximo período presupuestal, destinados a la atención, protección, reparación, restitución, retorno y reubicación de las víctimas, y en particular de la población desplazada. Por eso se recomienda al Ejecutivo Nacional y al Congreso de la República la revisión del presupuesto nacional del 2014 desde un enfoque de derechos humanos con énfasis en las víctimas del conflicto armado.

El proceso de participación de las víctimas no debe ser utilizado en el marco de las próximas elecciones políticas del año 201, con fines clientelistas, por lo cual se espera que el ejercicio y garantía de los derechos a la participación de estas se realice sin presiones, amenazas y manipulaciones que lleven a su revictimización. Por eso recomendamos a los funcionarios y a los demás organismos de control, mantener un estricto seguimiento a la utilización de los recursos que se destinen a financiar la ejecución de la ley. El Ministerio Publico desde su responsabilidad misional y posibilidades, promoverá entre las víctimas y sus organizaciones, debates participativos y democráticos desde el enfoque de derechos humanos, frente a las distintas propuestas de políticas públicas que se realicen por parte de los distintos candidatos y candidatas.

Finalmente, vale la pena alertar sobre la persistente fragilidad de la garantía del derecho a la vida y a la seguridad de aquellos líderes y lideresas que se destacan por su compromiso con la defensa de los derechos humanos de las víctimas, y de la existencia sin riesgos ni amenazas de sus organizaciones. Recomendamos superar la lógica de que las políticas de seguridad se reduzcan a la protección individual, cuando

lo fundamental es avanzar en el desmonte de todos los intereses y actores que por medio de la violencia buscan impedir el avance de las políticas de reparación y restitución, en particular frente a los reclamantes de tierras.

1.6 CONCLUSIONES

Con respecto al mecanismo transitorio para participar en los espacios de interlocución, las víctimas no tuvieron la posibilidad de ejercer dicho derecho, quedando en un limbo jurídico hasta la expedición del protocolo y la conformación de las mesas definitivas, limitando los escenarios que ha dispuesto la Ley para intervenir en el diseño, implementación y control de las políticas públicas que les atañen, lo que incluye, incluso, su participación en la Comisión de Seguimiento.

Durante este proceso llamó la atención que la mayor parte de la discusión entre la institucionalidad y las victimas respecto a la participación y en la construcción del Protocolo se centró prioritariamente en temas de estímulos económicos de la participación y conformación y delegados a las mesas de participación, más que en los temas relacionados directamente al Derecho de la Participación en la implementación de la política pública.

En cuanto al control fiscal en la participación, se ve la necesidad de que la UARIV fortalezca el proceso de planeación, programación, ejecución y supervisión sobre la contratación realizada para atender los compromisos legales frente a la Participación, dado que se percibe una transferencia de una función misional a un tercero operador sin el debido control y sin contemplar los principios de economía, oportunidad y eficiencia, lo cual va en detrimento de las víctimas.

Es de advertir que la elaboración y puesta en marcha de un protocolo de participación no fue una tarea simple, ya que fue expedido 21 meses después de la entrada en vigor de la Ley y 17 meses después del Decreto 4800 de 2011. Durante este lapso de tiempo la participación de las víctimas se limitó al proceso de creación, discusión y expedición

del protocolo de participación y no hubo intervención en la construcción de las políticas públicas y su seguimiento como lo establece la Ley. Igualmente, no se evidenció mecanismo alguno para que las víctimas no organizadas participaran efectivamente.

Finalmente, es preciso señalar que el proceso de participación de las víctimas hasta ahora comienza, y que su desarrollo y avance dependerá del compromiso y responsabilidad de las organizaciones de víctimas, la sociedad civil, y los organismos del Estado, donde el enfoque de derechos humanos será el eje central de la política de concertación que permitirá la concreción del fin último de la Ley 1448, cual es la participación efectiva de las víctimas "*en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma".*

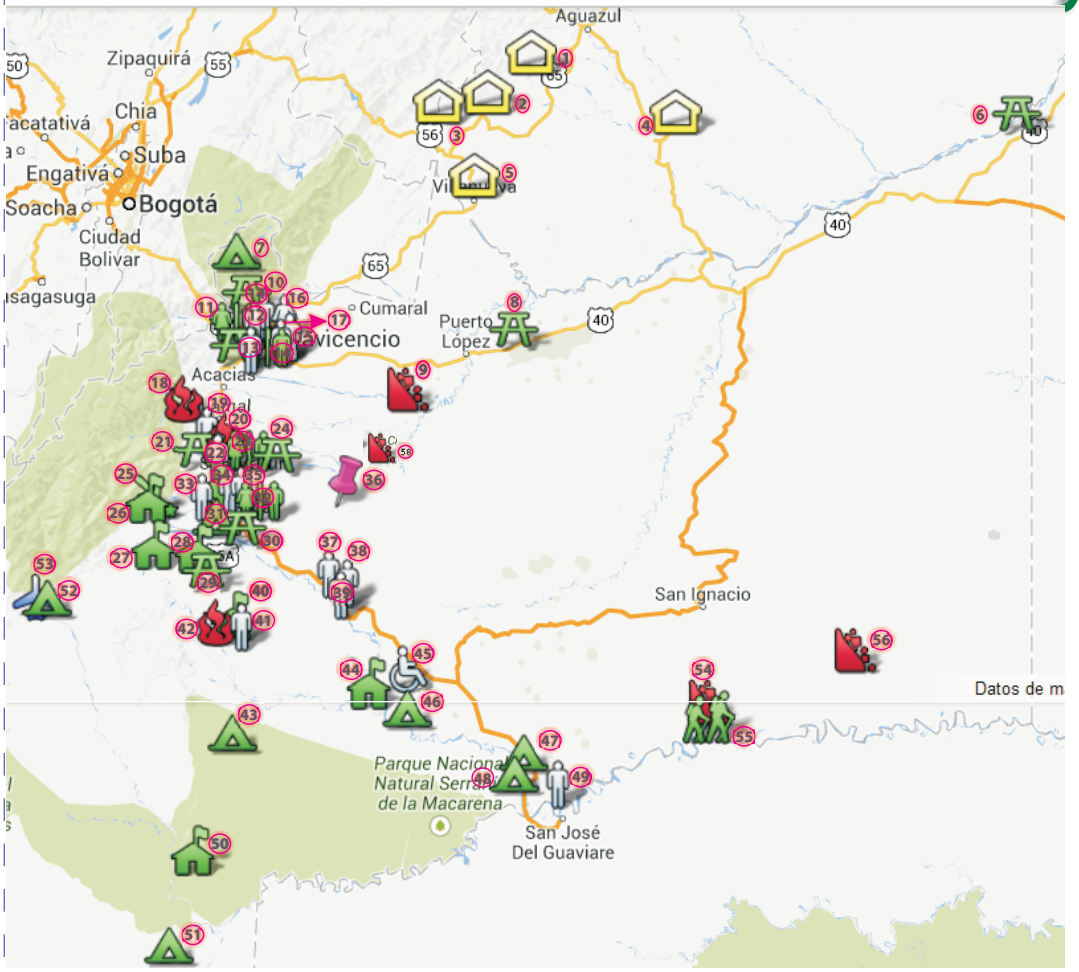
Meta

El departamento del Meta con sus 85.635 km2, es parte de la Orinoquia, de la real y de la imaginada. La Orinoquía real es biofísicamente diversa, ecológica, étnica culturalmente heterogénea, de desarrollo geográficamente desigual, socialmente fragmentada y segregada, territorialmente disputada por varios actores de poder y teatro de la guerra por los territorios y sus recursos. La Orinoquía imaginada, genéricamente nombrada "llanos orientales", enuncia territorios inmensos y uniformes, fuente inagotable de recursos, tierra de promisión, "un lienzo en blanco para ser pintado, un territorio abierto a la exploración y a la colonización, lleno de oportunidades para la iniciativa privada [….] y sin mayores restricciones ambientales"[1] en general, la visión dominante de que es un espacio para los negocios.

Y el departamento del Meta, como puerta del llano ha visto llegar en su geohistoria, gentes y actores de otras partes a materializar en sus tierras y en sus distintas regiones, ya en el piedemonte, ya en las vegas, ya en las sabanas, ya en la altillanura, las utopías y las imaginaciones geográfica y las territorialidades de colonos campesinos andinos desplazados por la economía y la violencia, de ganaderos tradicionales y modernos, de agro-empresarios capitalistas nacionales y extranjeros, de arroceros y palmeros, de las empresas petroleras, de empresas de turismo, de narcotraficantes, de paramilitares y de guerrillas, y del Estado, entre tantos.

Todos a una, entraron en la historia reciente a producir y reproducir el espacio, a desterritorializar y desplazar viejos llaneros, campesinos y comunidades indígenas, a transformar el ambiente, los lugares y los territorios que hoy constituyen el departamento, contexto de la guerra, que como en otras regiones de Colombia ha dejado millares y millares de víctimas, pero de igual manera tierra que guarda la esperanza de la paz y de la posibilidad de repensar propuestas alternativas al desarrollo y de respeto a la naturaleza.

Intersección del Conflicto y el Desarrollo



- Asesinato Mujeres
- Asesinato Hombres
- Asesinatos
- Alcaldías
- Masacres
- Sierra Nevada
- Territorios del paramilitar Chepe
- Ingreso Paramilitares

(1) Alcaldía Tauramena, Alcalde Jorge Eliécer López Barreto.	(6) (8) (10) (21) (24) (29) Presencia Paramilitar	(15) 13 de octubre de 1996 asesinaron a Josué Giraldo, creador del Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta.	(23) el asesinato de Arnulfo Vargas Dimate (1987), concejal de municipio de El Castillo por la U. P	(32) María Mercedes Méndez, alcaldesa de El Castillo, Meta, en la masacre de Caño Silbao el 3 de junio de 1992 y en noviembre asesinan José Rodrigo García, entonces diputado de la Asamblea del Meta.	(37) Arroyave, fue asesinado por sus propios hombres el 19 de septiembre de 2004	(53) La Uribe Comando central de las Farc se abren cuatro frentes.
(2) Alcaldía Monterrey, Alcalde Aleider Castañeda Ávila Sentencia	(11) El 5 junio de 2001, fue asesinado Gonzálo Zarate y su hermano Humberto miembros del Comité de Derechos Humanos del Meta	(16) Asesinada diputada Nubia Sánchez el 13 de septiembre de 2004.	(23) 1992 asesinaron a Salomón Mayusa Prada. Cinco años después fue desaparecido Alexander, 10 años después fue abaleado otro hermano y en 2010 fue asesinado Luis.	(33) El 5 de octubre de 1998 mataron a Jader Castaño en Caño Silbao, miembro del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta.	(39) El asesinato de Rafael Reyes Malangón (1986), concejal de Granada por la UP	(54) Masacre Mapiripán El 12 de julio de 1997
(3) Alcaldía Sabanalarga, Alcalde Mauricio Chaparro Sentencia	(12) Es asesinado el 13 de septiembre de 2004 Carlos Javier Sabogal, ex gobernador del Meta,	(17) Omar López Robayo. Fue elegido alcalde de Villavicencio en el año 2000 y asesinado en febrero de 2004.	(25) Secuestro Alan Jara en 2001.	(34) El asesinato de Hernández Yate Bonilla (1985), p concejal por la Unión Patriótica de Granada	(41) Asesinato de Alfonso Perdomo (1987), concejal de Vista Hermosa por la U. P	(55) En 1997, Leonardo Cortés, Juez de Mapiripán debe exiliarse en europa con su esposa y cuatro hijos
(4) Alcaldía Maní, Alcalde Henry Montes Montes Sentencia	(13) Es asesinado el 13 de septiembre de 2004 Euser Rondón Vargas, excandidato a la Gobernación del Meta.	(18) (20) (42) Tierras Carranza	(26) (27) (28) (44) (40) (50) Alcaldías Unión Patriótica	(35) El 5 de octubre de 1998 mataron a Jader Castaño en Caño Silbao, miembro del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta.	(45) Atentado El 18 de octubre de 2009. Islena Rey, fue herida de gravedad en un atentado sobre el río Guejar, en Puerto Rico, Meta.	(56) Masacre conocida también como la masacre de Caño Jabón, el 4 de mayo de 1998.
(5) Alcaldía Villanueva, Alcalde Raúl cabrera Sentencia	(14) Asesinato de Reinaldo Perdomo Hite la noche del 12 de agosto del 2003.	(19) El 17 de julio de 1999 es asesinado Eliécer Gómez Rubio, en San Martín, miebro del Comité Cívico de Derechos Humanos del Meta.	(7) (31) (52) (43) (46) (47) (48) (51) Presencia de la guerrilla	(36) San Carlos de Guaroa	(49) el asesinato del dirigente político y agrario Octavio Vargas Cuellar (14 de diciembre de1986)	(58) Masacre Carlos Guaroa 3 de octubre de 1997

Contextos Espacio Temporales del Conflicto

1977 Ingresa las Farc en la Región

conformado por no menos de ocho frentes militares, y porque ha sido en buena medida sede del Estado mayor del bloque Oriental, EMBO, y del Secretariado nacional" En los límites entre Meta, Vichada y Guaviare, en el estrecho oriental, tiene injerencia el frente 39; Hacia la parte del sur del Meta, en Puerto Rico y parte de Concordia, hacen presencia los Frentes 43 y 44; las Farc mantuvieron presencia hasta 2003, con el frente 53, 55 y 52, que operaban en la zona del páramo de Sumapaz.

en la zona del Ariari las Farc mantienen cuatro estructuras: en la zona de Vistahermosa opera el frente 27; hacia el lado de La Uribe están los frentes 26 y 4, y en La Macarena está el frente Yarí **(Monografía Político electoral Departamento de Meta 1997 - 2007)**

1980 Las primeras experiencias de paramilitarismo

1980 no sólo porque en su territorio se desarrollaron las primeras experiencias de paramilitarismo en la década de los ochenta. **(Monografía Político electoral Departamento de Meta 1997 - 2007)**

1985 Asesinato Unión Patriótica

Hernández Yate Bonilla (1985), presidente de la seccional de San Juan de Arama y concejal por la Unión Patriótica de Granada.
http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1986

Dirigente político y agrario Octavio Vargas Cuellar (14 de diciembre de1986), Representante a la Cámara.http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

Rafael Reyes Malangón (1986), concejal de Granada por la UP y presidente del SINTRAGRIM de la seccional de Granada y Puerto Lleras.http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1987

1987 el asesinato de Alfonso Perdomo (1987), presidente de la seccional de Vista Hermosa y concejal de Vista Hermosa por la U. P
http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1987 el asesinato de Arnulfo Vargas Dimate (1987), presidente departamental del Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta y concejal del municipio de El Castillo por la U. P.

asesinaron a Luis Eduardo Yaya, concejal de Villavicencio por el movimiento Unión Patriótica
http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1989 Las Expansión de las Autodefensas

el 15 de diciembre de 1989, los Masetos de Monterrey que estaban bajo las órdenes de Héctor Buitrago, alias 'Tripas', corrieron sus cercas a Puerto López, San Carlos de Guaroa, San Martín y Mapiripán en el Meta, municipios donde había narcotráfico. Al mismo tiempo, Los Carranceros, cuyo nombre tomaron del empresario esmeraldero Víctor Carranza, quien tiene extensas propiedades en la zona, comenzaron a consolidar poder local en los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal (Casanare), motivados por la adquisición de extensas propiedades de tierras en esos municipios, según lo documentó el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia.

1990 Las autodefensas de los Llanos Orientales

Las autodefensas en los Llanos Orientales tuvieron su origen en un grupo financiado desde Puerto Boyacá, por los narcotraficantes Gonzalo y Henry Pérez. En una versión libre, Manuel de Jesús Pirabán alias 'Pirata' contó que hizo parte de eso grupo en 1990 pero que tras la muerte de los Pérez, el grupo se debilitó y él se hizo a cargo de una facción que se instaló en San Martín, Meta http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/3989-el-frente-meta-la-celula-del-centauros

1992 Masacre Caño Sibao

Se había presentado la primera masacre en el mismo punto, donde fueron asesinados 18 habitantes de El Castillo, cuando viajaban en un vehículo de servicio público desde esa zona a Villavicencio 3 de junio de 1992. (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

1992 Asesinato

Asesinato María Mercedes Méndez, alcaldesa de El Castillo, Meta, en la masacre de Caño Sibao el 3 de junio de 1992.(http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

Asesinato

Aun sicario acabó con la vida de José Rodrigo García, entonces diputado de la Asamblea del Meta. Noviembre de 1992 (www.Colectivode abogados.org)

Asesinato

1992 En 1992 asesinaron a Salomón Mayusa Prada. Cinco años después fue desaparecido Alexander, su hermano menor, diez después fue abaleado otro hermano, Luis y en 2010 mataron a José, otro hermano. http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1993 Asesinato

En abril 20 de 1993 fue desaparecido Delio Vargas, integrantes del Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

1996 Asesinato

El domingo 13 de octubre de 1996, ya hombres armados habían asesinado a Josué Giraldo en Villavicencio, Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta
(http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

1997 Nexos autodefensas AUC

Las autodefensas de los llanos orientales fue contactado por los paramilitares del Urabá para que les ayudaran a incursionar los Llanos. Justicia y Paz documentó que esa incursión fue en julio de 1997, cuando 80 paramilitares de la Casa Castaño llegaron hasta San José del Guaviare, Guaviare, y se movilizaron hasta Mapiripán, Meta, donde cometieron una masacre. http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/3989-el-frente-meta-la-celula-del-centauros

1997 Masacre Mapiripán

Al amanecer del 15 de julio de 1997, más de 100 hombres armados rodearon Mapiripán por vía terrestre y fluvial, previo a ello reunieron a los habitantes del poblado de Charras y amenazaron de muerte a aquellos que pagaban impuestos a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Los hombres que conformaban el grupo paramilitar, vestían prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares, portaban armas de corto y largo alcance, cuyo uso era monopolio del Estado, y utilizaban radios de alta frecuencia.

Los paramilitares permanecieron en Mapiripán desde el 15 hasta el 20 de julio de 1997, lapso durante el cual impidieron la libre circulación a los habitantes de dicho municipio, y torturaron, desmembraron, desvisceraron y degollaron aproximadamente a 49 personas y arrojaron sus restos al río Guaviare.(http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales)

1998 Masacre Puerto Alvira

Toma sangrienta a Puerto Alvira, conocida también como la masacre de Caño Jabón, el 4 de mayo de 1998. Ese día, los paramilitares mataron a 19 personas, algunas de ellas incineradas al prenderle fuego a la estación de gasolina que había en el lugar y a donde llevaron a las víctimas. http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8439921.html

Contextos Espacio Temporales del Conflicto

1998 — Masacre Caño Jabón Meta

El 3 de Julio de 1998 fue ejecutada una masacre por grupos paramilitares al parecer con el apoyo del Ejército. El esmeraldero, Víctor Carraza, fue llamado por la justicia colombiana para por estos asesinatos, pero no pudieron comprobarle nada a él ni a miembros de la fuerza pública.

Masacre de Caño Sibao en donde asesinaron a María Mercedes Méndez de García, alcaldesa de El Castillo Meta por la Unión Patriótica para el período 1990-1992, a William Ocampo, alcalde electo por la Unión Patriótica para el periodo 1992-1994 quien no alcanzó a ejercer, a Rosa Peña, Tesorera de la Alcaldía por la Unión Patriótica, Pedro Agudelo, conductor de la alcaldía y Ernesto Zaralde quien hacia parte de la UMATA. (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

Asesinato

El 5 de octubre de 1998 mataron a Jader Castaño en Caño Silbao; Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

1999 — Asesinato

el 17 de julio de 1999, a Eliécer Gómez Rubio, en San Martín Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

2001 — Bloque Centauros

El bloque Centauros fue vendido por la casa Castaño al conocido narcotraficante de la zona Miguel Arroyave, en 2001. Desde allí se lanzaron a la conquista de todo el territorio del sur del Meta. http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

Secuestro

Alan Jara ex - gobernador del Meta fue secuestrado por las Farc el 15 julio de 2001 en Lejanías (Meta). http://.elespectador.com/articulo113428-durante-un-acto-depaz-alan-jara-fue-secuestrado

Asesinato

el 5 de junio de 2001, fue asesinado Gonzalo Zárate Triana en Villavicencio, junto con su hermano Humberto Según la Fiscalía, el responsable por el asesinato de Gonzalo y Humberto es el paramilitar desmovilizado de nombre Benjamin Parra Cárdenas, quien es conocido como "El Flaco", Comité Cívico por los Derechos Humanos en Meta (http://justiciaypazcolombia.com/GONZALO-Y-HUMBERTO-ZARATE-TRIANA

Crecimiento Bloque Centauros

El crecimiento del Bloque Centauros se hizo más evidente en 2001, cuando llegaron al norte de Casanare y lograron sacar a la guerrilla de Paz de Ariporo, Aguazul, Nunchía y Támara. Pero no sólo persiguieron guerrilleros, extorsionaron finqueros y mataron dirigentes políticos y líderes comunitarios. Los Centauros también se enfrentaron en una batalla campal con la Acc de 'Martin Llanos' que dejó una cifra astronómica de muertos que hoy la justicia calcula en mil jóvenes. http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/

2002 — Reunión de Coordinación

Otro de los pactos políticos que se conocieron fue el llamado 'Reunión de Coordinación', mediante el cual los asistentes se comprometen a seguir las directrices del jefe paramilitar del Casanare Martin Llanos, quien nunca se acogió al proceso de paz con el gobierno del Presidente Uribe, ni se desmovilizó.

Algunos de los que acudieron a la cita con Llanos fueron Henry Montes de la población de Maní, Aleyder Castañeda de Monterrey, de Tauramena, Raúl Cabrera de Villanueva y Mauricio Chaparrro, de Sabanalarga. Presuntamente también participó Leonel Torres de Aguazul, aunque no aparece como firmante. También estuvo el ex gobernador Miguel Ángel Pérez, el cual ya fue condenicaado. (Balance Político de la Parapolítica; Claudia López y Oscar Sevillano. Corporación Arco Iris.

2002 — Organización de los Paramilitares

En febrero de 2002, el Bloque Centauros cambió de jefes y el Frente Meta también. Justicia y Paz documentó que para esa fecha el narcotraficante Miguel Arroyave alias 'El Arcángel', tras su salida de la cárcel Modelo de Bogotá, llegó a los Llanos Orientales y por orden de Vicente Castaño se impuso por encima de alias "Don Raúl" (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

2003 — Asesinato

Ante la propuesta de atreverse a plantear un regreso a la región del Alto Ariari, en medio de la continuidad del desplazamiento, de las violaciones, del control militar. La respuesta del gobierno fue el asesinato de Reinaldo Perdomo Hite la noche del 12 de agosto del 2003, frente a su casa en el barrio Ciudad Porfía de Villavicencio. (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

2004 — Asesinato

Por su resistencia a desmovilizarse junto con los demás miembros de las autodefensas que negociaron con el gobierno Uribe la dejación de armas, Arroyave, fue asesinado por sus propios hombres el 19 de septiembre de 2004 en Casibare, jurisdicción de Puerto Lleras, Meta, muy seguramente por orden de los Castaño. (http://verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/)

Asesinato

Asesinados Euser Rondón Vargas, excandidato a la Gobernación del Meta; Nubia Sánchez Romero, diputada de la Asamblea del Meta, y Carlos Javier Sabogal Mojica, exgobernador de Meta. Sus cadáveres fueron encontrados la noche del 13 de septiembre de 2004 en la vía que de Briceño conduce a Zipaquirá (Cundinamarca). (http://m.elespectador.com/noticias/judicial/teodosio-pabon-contreras-el-profe-asesino-articulo-279892)

2004 — División Bloque Centauros

el asesinato de Miguel Arroyave, el bloque Centauros se dividió en tres facciones. Una de las facciones, conocida como "los leales" a Arroyave, operaba en Casanare. Las otras dos facciones restantes, conocidas como frente „Héroes del Llano y „Héroes del Guaviare , quedaron bajo el ando de alias "Jorge Pirata" y de Pedro Olivero, alias "Didier" o "Cuchillo. (Monografía Político Electoral Departamento de Meta 1997 - 2007)

2005 — Desmovilización

Desmovilización las Autodefensas del Meta y el Vichada (AMV). (http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-bloques/831-autodefensas-del-meta-y-Vichada

Haciendo Historia Construyendo Territorio



Matrimonio Cruz Castro - 1938

"En 1922, mi padre cuando llega al departamento del Meta era solo montaña y se viajaba a pie o en mula. Llegó al llano y se quedó allá, se enamoró de la tierra y ayudo a formar el municipio, fue cofundador del municipio de acacias. Mis padres contrajeron matrimonio el 23 de abril de 1938, tienen trece hermosos hijos, somos trece, tengo un hermano desaparecido y este hecho ocurrió en la finca Santa Lucia en la vereda Giramena del municipio de San Carlos de Guaroa departamento del Meta".

Olga Cruz Castro (En representación de la familia Cruz Castro)



Familia Cruz Castro
Acacias - Meta
1961

"Mi padre con su trabajo adquiere una partida de mulas, que eso hoy en día es como tener un Mercedes Benz. Ya con la partida de mulas empieza a trabajar, divisa el sitio donde va a formar su hogar, adquiere el lote donde inicia la construcción de la casa donde lleva a mi madre y allí nacemos todos, "nos hicieron y nacimos ahí en la casa "calle 15 No. 16 – 11 al 22 Acacias Meta".

"Mis padres ponen la primera bloquera que hubo en Acacias, mi padre compro un lote una cuadra arriba de donde tenemos la casa actualmente eran dos lotes grandísimos, allí puso un campo de tejo, Santa Cruz, el primero que hubo en Acacias, allí mi padre llevo a Álvaro Gómez Hurtado, yo estaba muy chiquitica cuando mi padre lo llevó, la única que vez que fue a Acacias.

"Mi padre y sus amigos, bajan y averiguan si hay dueños o poseedores en el municipio San Carlos de Guaroa. Todo era baldío y ellos tomaron posesión en 1965, llegaron como colonos y se quedaron. En 1968 se registró en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín: Matricula Antigua Libro 2, Tomo 2, Pagina 328, Número de Matricula 061 del 21 de Marzo 1968 Número predio Catastro Anterior: 831. Eramos familias que desde esa época como hasta 2000 trabajaron, adquirieron su pedazo y quedaron todos unidos. En 1992 a través de la resolución No. 247 de marzo 5 , el Incora adjudica el predio de Santa Lucia con una extensión de 205 hectáreas".

"En 1968, después de estar trabajando tres años y estar haciendo gestiones con la Caja Agraria para el ganado, ya empiezan mis padres a tributarle al Estado, empiezan a hacer la declaración de renta y con los vecinos hacen una declaración extra juicio, para las mejoras; así empiezan a pagarle a la DIAN por la finca y de todo lo que tenían, en esa época se declaraba hasta la esposa y los hijos".

"Mi padre cuando llega a la finca empieza a trabajarla, cultiva arroz, yuca, plátano. Por la topografía el terreno, se coge arroz de riego y arroz de secado, tenemos un brazo de rio Guaroa, esteros, morichales, aguas veraneras. Tu cavas un hueco y sale agua, por eso es apta para el arroz de riego.

Esa dicha se nos acaba en el 2002, mi madre se muere en el 2001. Ella se enferma en el 98 (trombosis) y el que queda encargado en la finca es mi hermano José Antonio. Mi madre y mi padre se quedan en Acacias por la enfermedad de ella."



Municipio San Carlos de Guaroa
Vereda Giramena
Finca Santa Lucia

"Los paramilitares llegaron en el 2002, no se si antes, pero que se hayan manifestado así, en el 2002. Empezaron a hacerse notar más de frente, empezaron a hacer presión junto con los palmicultores y colocar las vías públicas como privadas, y ese fue el problema de José Antonio mi hermano, él empezó a encontrar la vía obstruía con unos huecos y entonces ese fue el pecado de mi hermano. Lo que hacia él, era bajarse del carro y tapar los huecos porque la vía era pública nacional, y por ese motivo se preguntaba ¿por qué estaban haciendo eso?, así fue que le enviaron dos empleados de la palmera, que le dijeron: "que si no iba a dejar trabajar", y él respondió, "si dejar trabajar era apropiarse de las vías públicas nacionales, alterarlas y privatizarlas", entonces lo amenazaron con echarle a los Paramilitares para que lo mandaran donde San Pedro.

El município es el primero en el departamento del Meta en cuanto a producción de aceite de palma con unas 40 mil hectáreas sembradas, de las cuales algunas están en producción y otras en crecimiento.

“Y el alcalde nos Quita la Tierra”



“Entonces se muere mi madre y ya estaban instalados los palmeros, ya en el 2002 el alcalde permite que los paramilitares lleguen al municipio de San Carlos de Guaroa el personero no estuvo de acuerdo por eso lo matan”. **Olga Cruz Castro** (En representación de la familia Cruz Castro)

Aladín Daza Arango, alias 'Cojo Óscar', como el autor material del crimen ordenado por los jefes de ese grupo paramilitar que también era conocido como Los Buitragueños, desaparecer al personero del municipio de San Carlos de Guaroa, Gabriel Alberto Cubillos.
Daza Arango fue condenado por el crimen y se encuentra detenido en la cárcel de Acacías, Meta.
http://.verdadabierta.com/bandera/index.php?option=com_content&id=3849

“El 15 de julio de 2002 llaman a la casa y dicen que el toro padrote desapareció, José Antonio estaba enfermo, entonces mi padre le dice: mijo vaya mire a ver que pasó a ver dónde está?, y ponga las denuncias, pues ya estaban desapareciendo mucho ganado, hasta ese día vimos a José Antonio”. A la semana que José Antonio no apareció más mandan a ofrecer por la finca al papá, del que altero la vía”.

A José Antonio lo vieron en la moto de uno de los empleados del señor que es palmero, el cuerpo nunca apareció. El comandante era el cojo Oscar, la cabeza de los paras en esa época en San Carlos de Guaroa. En una audiencia pública en Villavicencio mis hermanas le preguntaron ¿qué paso y/o que sabía de mi hermano ?y el cojo Oscar dijo: hasta que el grupo no se acogiera a ley de justicia y paz no decían nada porque si le dicen sin que el grupo este desmovilizado, son ellos quiénes tienen que pagar a José Antonio, pero si el grupo se acoge al programa, lo paga el Estado, porque ellos no van a pagar. A la semana que José Antonio no apareció más, mandan a ofrecer por la finca el palmero que altero la vía, 2 kilómetros abajo y la privatizo, y los alcaldes no dicen ni hacen nada”.



José Antonio Cruz Castro
Actividades de ganadería
Finca Santa Lucia

“Literalmente, en ese momento, nosotros dejamos de bajar a la finca, y por seguridad dejamos a los empleados allá, pero siguieron robándose el ganado. Ya en el 2007, había la mitad de ganado, nunca supimos de José Antonio desde el 16 de julio de 2002, y llega el alcalde Hernando Beltrán y se le se le ocurre la brillante idea de expropiarnos 15 hectáreas, para montar un botadero de basura a cielo abierto. Al principio, el mecanismo fue ir a la casa cuando mi padre estaba solo a presionarlo para sacarle la firma de las escrituras; todos los días iban, porque Hernando le decía que el alcalde hacia la ley”.

Un día llega el alcalde con 6 camionetas llenas de gente a la casa, y como mi padre no estaba, entonces hizo dos resoluciones de expropiación, la primera es la 209 del 11 de julio de 2007 y la número 430 del 26 de noviembre del 2007 ordenadas por el alcalde , y en la resolución él dice que expropia 15 hectáreas de la finca, pero los linderos que cita son de toda la finca o linderos generales , trascribe los que están en la resolución de adjudicación del Incora”.

Hernando Beltrán Mendieta, Alcalde de San Carlos de Guaroa para el período 2004 - 2007 por el partido liberal.

“Entonces yo acudí a la Procuraduría, a Medio Ambiente, a Cormacarena, todas las entidades del Estado y en todas mis denuncias, decía que como iban a montar un botadero de basura a cielo abierto en un predio que es rico en aguas, flora y fauna, allá no es concebible un botadero de basura”.

“Yo le había oficiado a todo el mundo y me asesore, si el alcalde solo con una resolución me podía expropiar, pero no, él debía tener un permiso ambiental, una Licencia ambiental del Ministerio o de Cormacarena, una resolución, para eso tenía que hacer unos trámites. Yo consulté el Plan de Ordenamiento Territorial de ese momento y por ningún lado está la figura de montar el botadero ni adquirir el predio, no está la autorización del concejo; sin embargo, hacen un botadero de basura que está instalado en la finca”.



"¿Y para qué Sirven los Derechos?"

"Lo más curioso entre todas las vueltas del alcalde es que en julio el hace la expropiación, oficialmente por un acto administrativo, pero el antes había mandado un oficio a la oficina de registro de instrumentos públicos de San Martín que es el 100-0079 del 20-04-2007 Alcaldía San Carlos de Guaroa, el ya había mandado un oficio a registro donde quita a mi padre y madre y pone al municipio como dueño de toda la finca, antes de la resolución de expropiación". **Olga Cruz Castro** (En representación de la familia Cruz Castro)

"Como nosotros le escribimos a todas las instituciones, entonces nos contestan que el alcalde no había hecho ningún trámite ni nada; que ellos no sabían que el alcalde tenía un predio para basura, con la expropiación les pedimos que nos adjunten los documentos que presento el alcalde y nada. Dicen que el alcalde si solicito un permiso pero para la finca la Ucrania, porque son predios que no tienen agua, en la vereda la Raya, Santa Lucia está en la vereda Giramena pero lo que monta es mi finca. Cormacarena ha ido al predio pero no lo han cerrado".

Nosotros pusimos el proceso administrativo, se notifica a todo el mundo, nadie hace nada, me toco poner demanda administrativa, mi abogado dice "no haga nada Olga Lucia, toca que ustedes no sigan explotando la finca, vamos a pelear todo porque el alcalde les quito toda la finca oficialmente". Lo que queda de ganado nosotros lo seguimos cuidando en la finca, lo que si no hacemos es tener cultivos porque el alcalde nos expropio toda la finca. El abogado dijo que no volviéramos; yo le dije "esto no significa que me voy y que susto, y saco mi ganado y saco todo, si es que ese ganado es de nosotros, entonces son atropellos, atropellos tras atropellos".



Botadero de basura municipal a cielo abierto Finca Santa Lucia 20 de marzo de 2013

Las administraciones municipales que han estado durante el proceso de la familia Cruz son:

Hernando Beltrán Mendieta (2004 - 2007)
César Alfonzo Muñoz Muñoz (2008 - 2011)
Álvaro Zamora (2012 - 2015)

"Oficialmente los papeles de la finca están a nombre de nosotros en el certificado de Libertad y Tradición, los papeles están sanos, en el numeral 7 quita, y la anotación dice, "enajenación voluntaria expropiación terreno", quitan a mi padre y madre.
Sin embargo, nos cobran impuesto hasta 2008 pagamos en 2007, cuando me expropian yo tengo paz y salvo, pero el abogado dice que el municipio nos tiene que entregar todo libre, subsanado, en 2013 nos mandan la tesorera cobrándonos y si no que nos mandan a cobro coactivo, con la amenaza de que nos van a demandar por no pagar".

"El 13 de abril de 2011, llaman de San Carlos y le dicen a mis hermanas que vieron gente extraña en la finca, Inés va a la finca con su hijo y con la policía para sacarlos, y un personaje dijo que ya tenían más de 48 horas en el predio, entonces tocaba meter el policivo. Lo único que tienen esos ocupantes, es una tarjetica del patrón y todo por celular, y el único nombre que dan es de un abogado de Bogotá. Le dio la tarjeta a mi sobrino delante de la policía, y él le dijo "mire señor somos los propietarios de la finca Santa Lucia para informarles que ustedes están cometiendo un abuso esto es propiedad privada, y el señor dice:" hagan lo que quieran que para eso soy abogado"; y son ese Pull de abogados que llevan 30 años robándose las tierras, que eso se lo saben al dedillo, eso ellos tienen todo cuadrado, para robarse las vainas".

Instauramos la querella policiva con todos los documentos, Incora, certificado de tradición, testimonios juramentados ante notario, poderes autenticados, con la connotación que el municipio sabe que somos los dueños, se pone todo con documentos de ley y va la Inspectora de Policía y el Secretario de Gobierno terminaron la diligencia donde se ordena, el 20 mayo de 2011 por parte de la inspectora de policía y secretaria de gobierno Protección Al Statuo Quo Y El Desalojo Por Parte De Los Ocupantes. El secretario de gobierno, la inspectora y el abogado de nosotros quedaron de acuerdo en darles 12 horas para desocupar el predio, este plazo se concede porque ellos tenían para la diligencia un adulto mayor. Les dimos hasta el otro día para que desocuparan mi predio entonces, no ha llegado ese otro día y aquí estamos, lo que han hecho es que están armando argucias documentales, ahí, y ya cumplieron dos años, esos personajes en el predio".

"El 3 de junio de 2011, la inspectora les dio la bendición por que nos hecho abajo la diligencia policiva, en la minuta de la policía aparece la asistencia, el predio, quienes asistieron y aparece el susodicho personaje que hace uso de la finca. Se metió a la casa, está durmiendo en mis camas.".

Olga Cruz Castro (En representación de la familia Cruz Castro)

"El 3 de junio 2011 nosotros bajamos porque supuestamente había diligencia, bajamos con colchones armados para quedarnos ahí, ese día nos mostraron cuando se acabó la diligencia un documento que no necesita ser muy versado para darse cuenta de que eso es una fraude documental o una falsedad de documento público, denuncia con traslado en un juzgado de San Martín Meta, pero eso se nota que es una falsedad, y con eso supuestamente la inspectora anulo las diligencias porque lo primero que se hizo fue la protección del STATUO QUO, porque ellos no tienen un contrato ni ningún documento con nosotros, no tienen nada, no tenían nada, entonces había que hacer la protección del predio con el Statuo Quo, para que no movieran nada".

"Entonces la señora inspectora hecho abajo todo, ese día fuimos con el ejército, yo llegue filmando, filme a todos los que estaban ahí, estaba el tal Joel Parra y le dije: "oiga si usted no le cree a los documentos entonces jalémosle al chisme, si, vaya pregunte a toda la gente antigua de San Carlos a ver de quién es este predio", es que tenemos un proceso con el Municipio, ellos alegaban llevar más de 10 años en el predio, entonces les dije:" Ah ya llevan más de 10 años acá, entonces en donde está mi hermano, ustedes son los responsables de la desaparición de José Antonio".

"Nosotros estamos por fuera ya, después cuando empezamos las diligencias el que manda a sacar el ganado el 30 de julio de 2011, (35 reses) es Rómulo Molina Poveda, primo directo del señor difunto Carranza, por eso toca tenerles miedo y son paras de los duros y toca salir huyendo".

"La restitución del predio, se llama, Proceso De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho De Sinaí Cruz Hernández Y Otros Contra El Municipio De San Carlos De Guaroa, que es el proceso administrativo que ganamos el 2 de agosto2011 porque el alcalde no tenía ningún permiso. Todo fue arbitrario, nosotros tenemos a favor: un proceso administrativo, 2 tutelas, nadie hace nada ningún funcionario le da cumplimiento a nada."

El Tribunal Administrativo del Meta, el 15 de mayo de 2011, en el proceso de nulidad y restablecimiento resuelve:
Declarar nulas las resoluciones No. 209 del 11 de julio de 2007 y la número 430 del 26 de noviembre del mismo año, expedidas por el alcalde municipal de San Carlos de Guaroa (Meta), a través de las cuales se ordenó la expropiación parcial de la finca "Santa Lucía" ubicada en la vereda Giramena de esa localidad, en consecuencia se ordena el restablecimiento del derecho y se condena a las entidades al pago de la correspondiente indemnización. **(Fallo Tribunal Administrativo del Meta).**

"Bueno cuando el presidente salió a decir lo de la ley de restitución de tierras, lo de Dios yo no veo noticias. Me madrugue para la defensoría y le conté lo de José Antonio hasta lo de ese día, entonces la funcionaria me dijo vaya a restitución de tierras, allá al edificio Bachue y, yo llevo los documentos y quedo el primer proceso que fue el mío. El que me atendió me dijo que si los otros procesos no estaban funcionando, la Ley de restitución los cogía y los asumía.

Pero no ha pasado nada. Tengo una sentencia administrativa debidamente ejecutoriada, tengo una tutela, me toco meterle al policivo, el alcalde dio tiempo, uno les escribe y a uno no le responden nada, y esos personajes lo que quieren es alegar la posesión de la finca.

Yo lo que no entiendo es porque no me devuelven el predio, si ya está la sentencia del 15 de Mayo de 2011." los ciudadanos honestos y honorables somos los que no tenemos derechos, ni protección del Estado, ni nada."

Espacios Construidos
Espacios Destruidos





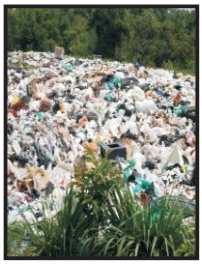
Gonzalo pasando vacaciones de mitad de año disfrutando nuestro rio Guaroa en la finca Santa Lucia 1969











Ruta de Exigibilidad de Derechos

Olga Cruz Castro en nombre de la familia ha interpuesto 149 acciones documentadas, agotando la vía institucional en el proceso de restitución de la Finca Santa Lucia en la vereda la Giramena en el municipio San Carlos de Guaroa. Aunque recibió sentencia su caso con el Tribunal Administrativo del Meta del 15 de Mayo de 2011.

Hechos Victimizantes

Desaparición de José Antonio Cruz Castro 16 de julio de 2002

Resoluciones de Expropiación de la finca Santa Lucia en Julio de 2007 realizadas por el Alcalde del municipio San Carlos de Guaroa

Ocupación de la finca Santa Lucia 13 de Abril de 2011

Exigibilidad de Derechos

- El tribunal del Meta con sentencia de mayo 15 de 2011, obliga al municipio a restituir el predio Santa Lucia y parar de inmediato las acciones con el botadero de basura; sin embargo en el 2013, aún siguen las operaciones de residuos en el predio.
- La Fiscalía informa a la familia que José Antonio Cruz Castro fue desaparecido por el bloque Centauros pero en las indagatorias de los paramilitares no se obtuvo ninguna respuesta de su paradero.
- Los ocupantes de la finca que llegan el 13 Abril de 2011, la inspectora de policía de San Carlos de Guaroa les brinda un Status quo, razón por la cual la familia Cruz no ha podido regresar a la finca.

149 Acciones documentadas

Número de acciones interpuestas Flia Cruz Castro

Instituciones que han hecho parte del proceso

- Municipio San Carlos Guaroa
- Secretaria de Hacienda Municipio San Carlos Guaroa
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder
- EMSA
- Policia Judicial
- Procuraduría General de la Nación
- Fiscalía General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Unidad Nacional de Protección
- Departamento Administrativo de la Prosperidad Social
- Superintendencia de Servicios Públicos
- Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de San Martín Meta

CAPITULO 2. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SNARIV

TABLA DE CONTENIDO

2. EVOLUCIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS - SNARIV 44

2.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA A NIVEL NACIONAL 46

2.1.1 Subcomités de Coordinación Nacional 48

2.1.2 Plantas De Personal Asignadas Para El Cumplimiento De Las Funciones De La Ley 49

2.1.3 Contratación Vigente para el Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. 54

2.1.4 Capacitación 56

2.1.4.1 Capacitación Recibida por las entidades SNARIV 56

2.1.4.2 Capacitación Ofrecida por las entidades SNARIV 58

2.2 PRINCIPALES ENTIDADES RESPONSABLES DEL SISTEMA 62

2.2.1 Unidad Administrativa Especial Para La Atención Y Reparación A Víctimas 62

2.2.2 Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas (UAE- GRTD). 66

2.2.3 Comisiones de seguimiento y monitoreo a la ley 1448 de 2011. 70

2.3 CONCLUSIONES 71

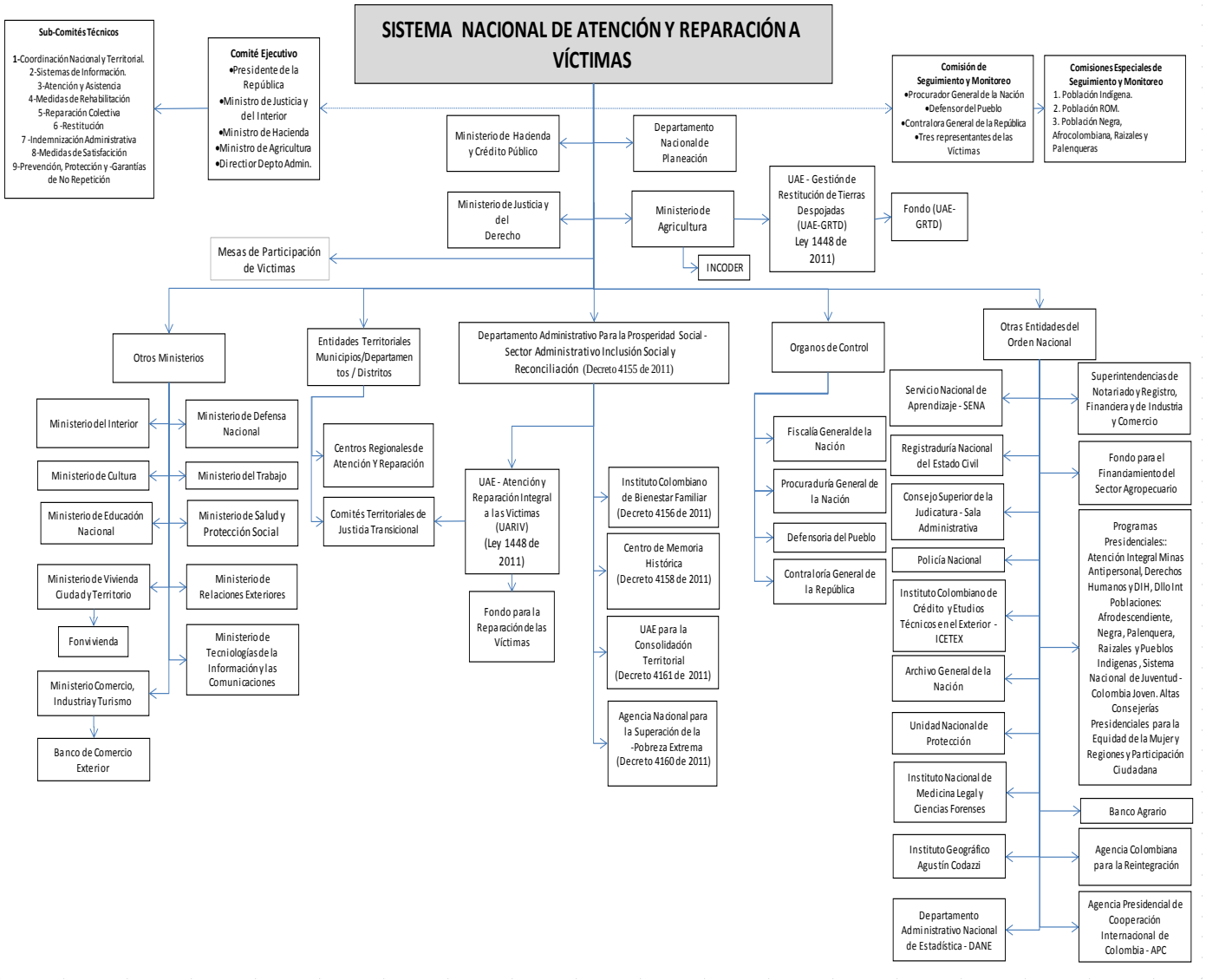
2. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS - SNARIV

En el marco de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se constituyó el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Victimas - SNARIV, conformado por entidades del orden nacional y territorial, encargadas de prestar atención y acompañamiento a la población víctima, con base en principios como la complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad, entre otros.

Dicho sistema se encuentra constituido a la fecha por 51 entidades públicas del nivel gubernamental del orden nacional[8], las entidades territoriales y otras organizaciones públicas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas (Esquema 2.1).

[8] Información enviada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), fecha 9 de agosto de 2013.

Esquema 2.1 Estructura Administrativa del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Victimas.



Fuentes: Ley 1448 de 2011, Decretos Reglamentarios y Reporte UARIV, agosto de 2013.

2.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA A NIVEL NACIONAL

Con el fin de establecer la evolución en el funcionamiento del Sistema a Nivel Nacional, la Contraloría General de la República a través del Equipo de Monitoreo y Seguimiento a la Política Pública dirigida a la Población Víctima[9], desarrolló la segunda versión de la Encuesta Institucional sobre la ley 1448 de 2011, lo que permitió contar con información referente a la evolución de la estructura organizacional y administrativa de las entidades del orden nacional que componen el Sistema Nacional para la Atención y Reparación a Víctimas.

Dicho instrumento se envió a las entidades responsables del Sistema[10] y a otras entidades del orden nacional que por su misión y funciones tienen relación con la ejecución de la política, y fue respondida por 44 de ellas. La información fue solicitada con cortes 30 de junio de 2012, 31 de diciembre de 2012 y 30 de Junio de 2013, a fin de establecer la evolución de los diferentes temas por entidad.

En la pregunta 1 sobre si en su entidad, existe una o varias dependencias o grupos de trabajo, a la(s) que se hayan asignado exclusivamente las competencias de prevención y protección, asistencia, atención y reparación a las víctimas, las entidades que reportaron dependencias exclusivas para el manejo de las funciones asignadas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fueron 18 en la vigencia 2012 y 19 dependencias reportadas con corte a junio de 2013. En el siguiente cuadro se resumen las dependencias reportadas por las entidades[11].

[9] Creado mediante Resolución Orgánica No. 6486 de 2012, modificada por resolución Orgánica No. 6898 de 2012.
[10] En su momento 44 entidades reportadas por la UARIV.
[11] Se incluyen la UARIV y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Cuadro 2.1 Dependencias o Grupos de Trabajo reportados por la Entidades con competencias de prevención y protección, asistencia, atención y reparación a las víctimas en Entidades SNARIV.

ENTIDAD	DEPENDENCIA O GRUPOS CREADOS	ACTO ADMINISTRATIVO
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	Grupo de normatividad y desarrollo de la política archivística.	Resolución Interna Interna 270 de 2011.
	Grupo de archivos étnicos y derechos humanos.	Resolución Interna Interna 477 de 2012
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	Dirección De Construcción De La Memoria	Decreto 4803 de 2011
	Dirección De Archivos De Los Derechos Humanos	Decreto 4803 de 2011
	Dirección De Museos De La Memoria	Decreto 4803 de 2011
	Direccion De Acuerdos De La Verdad	Decreto 4803 de 2011
DEFENSORIA DEL PUEBLO	Defensoria Delegada para los Derechos de la Poblacion Desplazada	Resolución Interna 074 de 2012
	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - SAT	Resolución Interna 075 de 2012
	Defensoria Delegada para la orientación y asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.	Resolución 1372 de 2011
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	Dirección General, Grupo de Trabajo de Proyectos Especiales	Resolución Interna 1601 de 2012
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	Centros de Atención a Víctimas - Unidad Nacional de Derechos Humanos y derecho Internacional Humanitario	Resolución Interna 385 de 2011
	Subunidad de Registro, atención integral y orientación a víctimas -Unidad Nacional de Fiscalias para la Justicia y la Paz.	Resolución Interna 2608 de 2011
	Subunidad Élite de Persecusión de Bienes para la reparación de la víctimas -Unidad Nacional de Fiscalias para la Justicia y la Paz.	Resolución Interna 1194 de 2011
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	Comités de Alto nivel, central y territorial para asuntos de Ley de víctimas y de restitución de tierras	Resolución Interna 0926 de 2012
	Grupo Interno de Trabajo de Tierras	Resolución Interna 0320 de 2013
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	Grupo Interno De Trabajo Para La Inclusión Social Del Sector Comercio Industria Y Turismo	Resolución Interna 3334 de 2012
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	Centro de Seguimiento y Observatorio de Restitución de Tierras	N/A
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	Grupo Atención a Población Vulnerable - Subdirección de Permanencia.	Resolución Interna 1710 de 2010 (Asignación de Funciones).
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	Grupo de Víctimas (1)	Acta N° 1 del Grupo de Víctimas de 1 de febrero de 2012 - Acta N° 2 del Grupo de Víctimas de 13 de septiembre de 2012
MINISTERIO DEL INTERIOR	Grupo De Gestión Preventiva Del Riesgo De Violaciones A Los Derechos Humanos	Resolución Interna 2434 de 2011
	Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en Materia de Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado	Resolución Interna 2434 de 2011
MINISTERIO DEL TRABAJO	Grupo de Equidad Laboral, adscrito al Despacho del Ministro	Resolución Interna 281 de 2013
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	Direccion de Inversiones en Vivienda de Interes Social Dirección del Sistema Habitacional	Decreto 3571 de 2011
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	Procuraduria delegada para asuntos de la restitución de tierras.	Esta Delegada creada con los Decretos 2246 y 2247 de 2011. Resolución Interna 017 de 2000.
SALA ADMINISTRATIVA- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	Despachos judiciales respondables de procesos restitución de tierras	Acuerdos 9265, 9266, 9268 y 9575 de 2012.
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	Grupo de servicios de empleabilidad	Resolución Interna 01938 de 2004
	Dirección de empleo y trabajo	Decreto 249 de 2004 Art.14 N. 8
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras	Decretos 238 y 239 de 2012
	Grupo Interno de Trabajo Jurídico de Protección Patrimonial	Resolución Interna 2649 de 2012
	Grupo Interno de Trabajo de Restitución de Tierras	Resolución Interna 2648 de 2012
	Grupo Interno de Trabajo de Formalización de Tierras	Resolución Interna 2647 de 2012
UAE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (2)	Dependencias Creadas por el Decreto de Creación de la Entidad	Decreto 4802 de 2011
	Creación de 14 Grupos de Trabajo de apoyo al desarrollo de la Política de Víctimas	Resolución Interna 2043 de 2012
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (3)	Decreto de Creación de la Entidad	Decreto 4801 de 2011
	Grupo De Gestión En Prevención, Protección Y Seguridad	Resolucion 002 de 2012

(1) Viceministerio Técnico, Secretaría General, DGPPN, Dirección General de Apoyo Fiscal, Dirección General de Política Macroeconómica, Oficina Asesora Juridica, Oficina Asesora de Planeación)

(2 y 3) En desarrollo del capítulo se realizará un análisis particular de la Entidad

Existen 22 entidades que reportan en la encuesta que prestan atención a ésta población en el marco de su misión institucional, sus competencias y a través de sus dependencias existentes[12], entre las principales razones expuestas por la entidades se encontró que dan prioridad o han establecido rutas de atención o procedimientos específicos para la población víctima, y en algunos casos han asignado mediante acto administrativo funciones específicas sobre el tema a las dependencias y grupos creados previamente.

Por otra parte, 4 de las entidades encuestadas manifestaron que por su misión institucional no prestan atención directa a la población víctima, por lo que no reportaron información detallada[13].

2.1.1 Subcomités de Coordinación Nacional

Con corte a 30 de Junio de 2013, se encuentran creados y en funcionamiento los 10 subcomités previstos por la ley 1448 de 2011 en su Capítulo III y en el Decreto No. 4800 de 2011 en su Título VIII. En el siguiente cuadro se observa la evolución de cada uno de ellos, en términos de reuniones y/o sesiones realizadas, planes operativos elaborados y aprobados y se detalla la entidad que ejerce la secretaría técnica:

[12] Alta Consejería Presidencial Para La Equidad De La Mujer, Departamento Nacional De Planeación, Instituto Colombiano De Bienestar Familiar – ICBF, Departamento Para La Prosperidad Social -DPS-, Instituto Nacional De Medicina Legal Y Ciencias Forenses, Ministerio De Cultura, Ministerio De Relaciones Exteriores, Ministerio De Hacienda Y Crédito Publico, Ministerio De Justicia Y Del Derecho, Ministerio De Salud Y Proteccion Social, Ministerio De Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones, Departamento Administrativo De La Presidencia De La Republica - Programa Presidencial De Derechos Humanos y DIH, Departamento Administrativo De La Presidencia De La República - Programa Presidencial Para La Formulación De Acciones Y Estrategias Para El Desarrollo Integral De Los Pueblos Indígenas, Registraduria Nacional Del Estado Civil, Superintendencia De Industria Y Comercio, Icetex, Unidad Nacional De Proteccion, Banco De Comercio Exterior De Colombia S.A. – Bancoldex, Banco Agrario De Colombia S.A, Finagro, Instituto Colombiano De Desarrollo Rural -Incoder-, Agencia Para La Superación De La Pobreza Extrema – Anspe.

[13] Unidad de Consolidación Territorial, Agencia Colombiana de Reintegración, Superintendencia Financiera de Colombia, Programa Presidencial y el Programa Desarrollo Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal.

Cuadro 2.2 Subcomités de Coordinación Creados por la Ley 1448 de 2011

No.	SUBCOMITE	FECHA CREACION SUBCOMITE	No. REUNIONES Y/O SESIONES		PLANES OPERATIVOS		SECRETARIA TECNICA
			2012	2013	FECHA APROBACION	No. ACTA DE APROBACION	ENTIDAD
1	Coordinación Nacional y Territorial	16/07/2012	6	1	06/03/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	MINISTERIO DEL INTERIOR
2	Sistemas de Información	15/02/2012	4	1	15/03/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS - SUB RED NACIONAL DE INFORMACIÓN
3	Atención y Asistencia	11/04/2012	8	1	22/05/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS - DIRECCION GESTION SOCIAL Y HUMANITARIA
4	Medidas de Rehabilitación	08/06/2012	7	2	08/05/2013	ACTA DE SESIÓN No. 2	UNIDAD PARA LAS VICTIMAS - EQUIPO PSICOSOCIAL
5	Reparación colectiva	29/05/2012	6	5	05/07/2013	ACTA DE SESIÓN No. 3	UNIDAD VICTIMAS - SUB REPARACION COLECTIVA
6	Restitución	24/05/2012	4	2	14/06/2013	Correo electrónico	UNIDAD DE RESTITUCION DE TIERRAS
7	Indemnización Administrativa	23/04/2012	4	1	01/04/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	UNIDAD VICTIMAS - SUB REPARACION INDIVIDUAL
8	Medidas de Satisfacción	24/04/2012	8	2	27/02/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA
9	Prevención, Protección y Garantías de no Repetición	13/04/2012	4	3	29/05/2013	Correo electrónico	MINISTERIO DEL INTERIOR
10	Enfoque Diferencial	14/05/2012	7	1	14/05/2013	ACTA DE SESIÓN No. 1	ALTA CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER

Fuente: Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – UARIV.

Dichos subcomités desarrollan agendas particulares de política pública en el marco de las temáticas enmarcadas en cada uno de ellos, y manejan una dinámica particular que será objeto de análisis en los temas tratados en los capítulos posteriores.

2.1.2 Plantas De Personal Asignadas Para El Cumplimiento De Las Funciones De La Ley

La planta de personal asociada con el cumplimiento de la ley 1448 de 2011, reportada por 33 entidades para la vigencia 2012 correspondió a 2.341 funcionarios con corte a junio 30 de 2012, a 3.489 con corte a diciembre 31 de 2012. Con corte a junio 30 de 2013, de acuerdo con la información enviada por 30 entidades se contó con una planta de personal de 4.237. Es los cortes solicitados se evidencia un crecimiento de 49%

entre el primer semestre de 2012 y el segundo semestre de 2012 y este último respecto al primer semestre de 2013, un incremento de 21%.

De acuerdo con la información solicitada se discriminó la información de los niveles central y territorial. Para la vigencia 2012, 30 entidades contaron en su nivel central, con personal de la planta asociada al cumplimiento de esta ley, se reportaron 1.015 funcionarios en el primer semestre y 1.333 funcionarios al cierre del segundo semestre. Para 2013, el número de funcionarios en este nivel ascendió a 1.961, registrando un crecimiento frente al semestre inmediatamente anterior de 47%.

Dentro de estas entidades, 12 reportaron para la vigencia 2012, contar personal de planta en el nivel territorial, en el primer semestre 1.326 funcionarios, y en el segundo semestre 2.156 funcionarios. Con corte al 30 de junio de 2013, dicho número se ubicó en 2.276 funcionarios. En este nivel se hizo evidente un mayor crecimiento que alcanzó 63%, entre el primer y segundo semestre de 2012.

En el siguiente cuadro se observa la participación por entidad en el total de funcionarios registrados. Revisando el crecimiento promedio de las plantas de personal por entidad[14] se destacan las siguientes: Defensoría del Pueblo (97%), Fiscalía General de la Nación (93%) Instituto Geográfico Agustín Codazzi (61%), Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (53%), Centro de Memoria Histórica (49%), Contraloría General de la República (41%), Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (39%).

Entre las entidades que designaron personal de planta al tema en el periodo de análisis se cuentan, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema - Anspe.

[14] Evaluando las entidades con planta asignada al tema de víctimas superiores a 25 funcionarios.

Cuadro 2.3 Planta de Personal Entidades SNARIV asociada al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011

ENTIDADES SNARIV	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012						2013		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	1	0	1	2	0	2	2	0	2
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	2	0	2	4	0	4	4	0	4
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	32	0	32	52	0	52	70	0	70
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	27	0	27	27	0	27	49	0	49
DEFENSORIA DEL PUEBLO	71	0	71	107	123	230	120	41	161
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	2	0	2	2	0	2	11	0	11
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	5	0	5	5	0	5	45	0	45
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	5	0	5	6	0	6	6	0	6
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	124	189	313	135	212	347	135	212	347
FINAGRO	9	0	9	9	0	9	N/R	N/R	0
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	241	141	382	304	166	470	726	513	1239
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	1	228	229	1	228	229	3	228	231
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	9	113	122	10	144	154	9	115	124
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	46	81	127	23	81	104	74	176	250
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	4	0	4	4	0	4	4	0	4
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	N/R	N/R	0	1	0	1	8	0	8
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	N/R	N/R	0	N/R	N/R	0	6	0	6
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	13	0	13	13	0	13	14	0	14
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	15	0	15	19	0	19	26	0	26
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	13	0	13	12	0	12	15	0	15
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	N/R	N/R	N/R	0	17	17	13	0	13
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	2	0	2	1	0	1	3	0	3
MINISTERIO DEL INTERIOR	10	0	10	11	0	11	12	0	12
MINISTERIO DEL TRABAJO	1	0	1	4	0	4	5	0	5
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	7	0	7	12	6	18	N/R	N/R	0
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	15	84	99	38	84	122	43	84	127
SALA ADMINISTRATIVA- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	N/R	N/R	N/R	0	324	324	N/R	N/R	N/R
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	3	194	197	3	194	197	3	191	194
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1	0	1	1	0	1	1	0	1
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	20	2	22	27	6	33	33	9	42
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	64	133	197	100	274	374	103	335	438
UAE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	270	149	419	398	285	683	416	366	782
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	2	12	14	2	12	14	2	6	8
TOTAL	**1015**	**1326**	**2341**	**1333**	**2156**	**3489**	**1961**	**2276**	**4237**

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

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

Cuadro 2.4 Cuadro Comparativo de Planta de Personal por Niveles de Cargo Asociada al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Cortes Semestrales 2012-2013

ENTIDADES SNARIV	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012						2013		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
DIRECTIVO	81	123	204	83	188	271	85	136	221
EJECUTIVO	7	111	118	9	111	120	2	110	112
ASESOR	40	1	41	62	4	66	113	3	116
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	492	537	1029	611	899	1510	542	627	1169
PROFESIONAL	147	392	539	240	537	777	513	761	1274
TÉCNICO	175	141	316	232	269	501	549	492	1041
ASISTENCIAL	73	21	94	96	148	244	157	147	304
TOTAL GENERAL	**1015**	**1326**	**2341**	**1333**	**2156**	**3489**	**1961**	**2276**	**4237**

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

De acuerdo con el nivel del cargo, con corte a 31 de diciembre de 2012, se observó una participación por niveles de cargo así, 8% pertenecieron a cargos de nivel directivo, 3% ejecutivo, 2% asesor, 43% Profesional Especializado, 22% profesional, 14% técnico y 7% asistencial. En la vigencia 2013, 5% pertenecieron a cargos de nivel directivo, 3% ejecutivo, 3% asesor, 28% profesional especializado, 30% profesional, 25% técnico y 7% asistencial.

De acuerdo con la información de presupuesto pagado por las entidades a los funcionarios reportados en los periodos especificados se destinaron $ 73.002 millones para junio 30 de 2012 (28 entidades), $ 124.201 millones para diciembre 30 de 2012 (32 entidades), y $ 144.898 millones en el primer semestre de 2013 (32 entidades).

Esta información se corresponde con el crecimiento de plantas de personal y con el volumen de las mismas, destacándose el aumento del presupuesto pagado por la Defensoría del Pueblo (2,41), Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2,1), UARIV (2,04). Así mismo, el crecimiento de estos valores es significativo en las entidades que asignaron personal de planta de forma exclusiva al tema en el periodo de análisis.

Cuadro 2.5 Cuadro Comparativo de Costo Reportado de Planta de Personal Asociada al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Cortes Semestrales 2012-2013

ENTIDADES SNARIV	COSTO PLANTA DE PERSONAL					
	2012				2013	
	30/06/2012		30/12/2012		30/06/2013	
Millones de Pesos Corrientes	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	$ 10,14	$ -	$ 74,12	$ -	$ 245,50	$ -
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	$ 39,51	$ -	$ 46,55	$ -	$ 50,94	$ -
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	$ 905,53	$ -	$ 1.632,28	$ -	$ 2.628,68	$ -
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	$ 717,00	$ -	$ 829,31	$ -	$ 1.550,40	$ -
DEFENSORIA DEL PUEBLO	$ 1.499,78	$ -	$ 4.784,20	$ 4.241,76	$ 4.258,44	$ 2.990,68
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	$ 96,49	$ -	$ 96,49	$ -	$ 95,77	$ -
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	N/R	N/R	N/R	N/R	$ 2.293,04	$ -
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	$ 152,32	$ -	$ 134,67	$ -	$ 131,65	$ -
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	$ 1.862,71	$ 1.855,66	$ 5.858,90	$ 5.991,82	$ 6.096,47	$ 6.388,00
FINAGRO	$ 770,25	$ -	$ 770,25	$ -	$ -	$ -
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	$ 10.066,88	$ 24.989,35	$ 11.843,39	$ 1.549,71	$ 41.451,86	$ 14.722,27
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	$ 23,51	$ 5.875,32	$ 23,51	$ 5.875,32	$ 116,69	$ 6.077,43
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	$ 98,30	$ 1.234,16	$ 109,22	$ 1.572,74	$ 98,30	$ 1.256,01
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	$ 1.668,71	$ 1.347,95	$ 1.668,71	$ 2.695,89	$ 676,09	$ 1.564,27
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	$ 67,81	$ -	$ 87,29	$ -	$ 71,20	$ -
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	N/R	N/R	$ 62,82	$ -	$ 204,10	$ -
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	N/R	N/R	$ -	$ -	$ 55,40	$ -
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	$ 297,27	$ -	$ 697,93	$ -	$ -	$ -
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	$ 84,87	$ -	$ 137,59	$ -	$ 144,68	$ -
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	$ 465,93	$ -	$ 376,90	$ -	$ 420,14	$ -
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	N/R	N/R	$ -	$ 647,57	$ 276,66	$ -
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	$ 103,87	$ -	$ 78,64	$ -	$ 73,92	$ -
MINISTERIO DEL INTERIOR	$ 219,37	$ -	$ 394,55	$ -	$ 396,00	$ -
MINISTERIO DEL TRABAJO	$ 17,76	$ -	$ 51,95	$ -	$ 106,40	$ -
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	$ 124,47	$ -	$ 439,96	$ 184,72	$ -	$ -
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	$ 192,98	$ 6.048,00	$ 2.784,87	$ 6.048,00	$ 3.712,08	$ 3.129,87
SALA ADMINISTRATIVA- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	N/R	N/R	$ -	$ 20.979,49	N/R	N/R
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	$ 118,49	$ 6.388,87	$ 271,17	$ 14.984,28	$ 143,83	$ 7.734,43
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	$ 3,47	$ -	$ 6,93	$ -	$ 4,16	$ -
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	$ 256,13	$ 22,56	$ 1.005,39	$ 278,56	$ 661,78	$ 149,41
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	$ 905,76	$ 962,58	$ 3.850,03	$ 6.079,43	$ 3.571,12	$ 6.864,65
UAE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	$ 2.373,50	$ 881,40	$ 9.374,51	$ 4.912,61	$ 14.824,96	$ 9.337,36
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	$ 68,08	$ 185,59	$ 154,62	$ 512,67	$ 75,90	$ 248,09
TOTAL GENERAL	**$ 23.210,90**	**$ 49.791,44**	**$ 47.646,72**	**$ 76.554,57**	**$ 84.436,15**	**$ 60.462,45**

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

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

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

La información de contratación fue remitida por 28 entidades, de lo cual se puede extraer que el valor de contratación para la vigencia 2012 fue de $ 78.744 millones[15]. Para el primer semestre de la vigencia 2013, este valor se ubicó en $ 58.700 millones.

Cuadro 2.6 Cuadro Comparativo de Valor de Contratación de Personal Entidades SNARIV asociados al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

Cortes Semestrales 2012-2013

ENTIDAD Millones de Pesos Corrientes	2012				2013	
	30/06/2012		30/12/2012		30/06/2013	
	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 12	$ -
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	$ 30	$ -	$ 94	$ -	$ 36	$ -
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	$ 39	$ -	$ 1.615	$ 498	$ 3.412	$ 720
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	$ 39	$ -	$ 312	$ -	$ 524	$ -
DEFENSORIA DEL PUEBLO	$ -	$ 942	$ 41	$ 1.890	$ 58	$ 1.001
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	$ 112	$ -	$ 213	$ -	$ -	$ -
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	$ 2.391	$ -	$ 243	$ -	$ 105	$ -
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	$ 262	$ -	$ 262	$ -	$ 247	$ -
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	$ 50	$ -	$ -	$ -	$ 50	$ -
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF	$ 432	$ 11.689	$ 350	$ 128	$ 580	$ -
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER-	$ -	$ -	$ 1.132	$ -	$ -	$ -
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	$ 26	$ -	$ 53	$ -	$ 1.703	$ 9.513
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	$ 27	$ -	$ 27	$ -	$ 29	$ -
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	$ 46	$ -	$ 81	$ -	$ 65	$ -
MINISTERIO DE CULTURA	$ 45	$ -	$ 51	$ -	$ 25	$ -
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 55	$ -
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 8	$ -
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	$ 24	$ -	$ 27	$ -	$ 12	$ -
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	$ 209	$ -	$ 196	$ -	$ 127	$ -
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	$ 669	$ 6	$ 1.017	$ 357	$ 861	$ -
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	$ -	$ -	$ 27	$ -	$ 29	$ -
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO/FONVIVIENDA	$ 51	$ -	$ -	$ -	$ 30	$ -
MINISTERIO DEL INTERIOR	$ 1.214	$ 110	$ 589	$ 90	$ 1.112	$ 92
MINISTERIO DEL TRABAJO	$ 4	$ -	$ 57	$ -	$ 30	$ -
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	$ 85	$ 10.555	$ 148	$ 13.068	$ 188	$ 10.180
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	$ 1.235	$ 834	$ 639	$ 537	$ 1.104	$ 643
UAE DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	$ 273	$ -	$ 3.352	$ 1.426	$ -	$ -
UAE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	$ 7.739	$ 3.631	$ 4.837	$ 2.573	$ 16.125	$ 9.950
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	$ 6	$ -	$ 43	$ -	$ 75	$ -
TOTAL GENERAL	**$ 15.007**	**$ 27.767**	**$ 15.404**	**$ 20.566**	**$ 26.602**	**$ 32.098**

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

[15] 55% correspondiente al primer semestre de 2012 y 45% del segundo semestre de 2012.

De la información reportada, se destaca en promedio la participación en el valor total de contratación en los periodos analizados de las siguientes entidades: Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas (31%), Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA (26%), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (10%), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (6%) y Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (5%).

De acuerdo con los valores de crecimiento promedio de los valores de contratación de personal exclusivo para atender la población víctima y labores relacionadas, en los periodos analizados se resaltan el incremento en dicho personal en las siguientes entidades: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Centro de Memoria Histórica, Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ministerio del Trabajo, la Contraloría General de la República y la Unidad Nacional de Protección.

Cuadro 2.7. Cuadro Comparativo de Valor de Contratación de Personal asociada al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011- Perfiles Contratados.

Cortes Semestrales 2012-2013

VALOR CONTRATACIÓN (PRESUPUESTO PAGADO EN MILLONES DE PESOS	2012				2013	
	30/06/2012		30/12/2012		30/06/2013	
PERFIL DEL CONTRATISTA /NIVEL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL	CENTRAL	TERRITORIAL
BACHILLER	$ 721	$ 284	$ 774	$ 247	$ 1.188	$ 2.353
PROFESIONAL	$ 5.558	$ 15.541	$ 4.977	$ 4.062	$ 11.527	$ 10.732
PROFESIONAL CON DOCTORADO	$ -	$ -	$ 53	$ -	$ 224	$ 63
PROFESIONAL CON MAESTRIA Y/0 ESPECIALIZACIÓN	$ 7.124	$ 892	$ 8.341	$ 2.631	$ 10.302	$ 2.113
TÉCNICO	$ 1.604	$ 495	$ 1.258	$ 557	$ 3.206	$ 6.496
OTROS	$ -	$ 10.555	$ -	$ 13.068	$ 155	$ 10.342
TOTAL GENERAL	$ 15.007	$ 27.767	$ 15.404	$ 20.566	$ 26.602	$ 32.098

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

Respecto a los perfiles contratados en los cortes solicitados en promedio se encontró que principalmente corresponden a profesionales, 38%, otros perfiles no especificados, 27% y profesionales con Maestría y/o especialización 23%, técnicos 9% y Bachilleres 4%.

2.1.4 Capacitación

2.1.4.1 Capacitación Recibida por las entidades SNARIV

Respecto a la capacitación impartida a los funcionarios a fin de llevar a cabo las funciones asignadas de acuerdo con la ley 1448 de 2011, se indagó acerca de las temáticas de contratación, derecho internacional humanitario - derechos humanos, enfoque diferencial, justicia transicional, ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, mecanismos de participación, Planeación Estratégica, Presupuesto Público, Restitución de Tierras y otras relacionadas con el tema.

En la vigencia 2012, de acuerdo con la información reportada por 29 entidades, se realizaron 578 eventos de capacitación con la participación en promedio por evento de 227 funcionarios y una intensidad horaria promedio de 24 horas.

En lo corrido del 2013, con corte a 30 de junio de 2013, de acuerdo con la información suministrada por 16 entidades se han realizado 441 eventos de capacitación con un promedio por evento de 83 asistentes, con una intensidad horaria promedio de 42 horas.

Cuadro 2.8 Temas de Capacitación en las Entidades SNARIV en el marco de la Ley 1448 de 2011.

TEMATICAS DE CAPACITACIÓN	VIGENCIA 2012			PRIMER SEMESTRE 2013		
	NUMERO DE EVENTOS	FUNCIONARIOS ASISTENTES	PROMEDIO DE INTENSIDAD HORARIA	NUMERO DE EVENTOS	FUNCIONARIOS ASISTENTES	PROMEDIO DE INTENSIDAD HORARIA
ENTIDADES QUE REPORTAN INFORMACIÓN	29 ENTIDADES			21 ENTIDADES		
Contratación	5	64	17	6	21	13
Derecho Internacional Humanitario - Derechos Humanos	134	336	24	102	235	34
Enfoque Diferencial	104	337	24	93	225	18
Justicia Transicional	60	605	15	1	8	192
Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios	111	233	25	59	150	37
Mecanismos de Participación	7	13	49	5	5	17
Otras Relacionadas	68	200	9	152	129	27
Planeación Estratégica	18	34	31	5	10	30
Presupuesto Público	8	148	30	5	5	16
Restitución de Tierras	63	300	21	13	39	37
Total general	**578**	**227 ***	**24 ***	**441**	**83 ***	**42 ***

N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de capacitación en el periodo especificado.
* Estos Valores Corresponden a Promedios del total de participantes por temática.

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

De acuerdo con el número eventos realizados, el número promedio de asistentes y la intensidad horaria promedio, se destaca en la vigencia 2012, la gestión en materia de capacitación realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

En el primer semestre de 2013, de acuerdo con los criterios especificados se resalta la capacitación brindada a los funcionarios por parte de las siguientes entidades: Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cuadro 2.9 Capacitación reportada por Entidades SNARIV en el marco de la Ley 1448 de 2011.

ENTIDADES QUE REPORTARON INFORMACIÓN DE CAPACITACIÓN	VIGENCIA 2012			PRIMER SEMESTRE 2013		
	CANTIDAD DE EVENTOS	NÚMERO PROMEDIO DE ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	CANTIDAD DE EVENTOS	NÚMERO PROMEDIO DE ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	2	361	4	N/R	N/R	N/R
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	9	19	38	2	20	4
DEFENSORIA DEL PUEBLO	12	59	46	9	84	57
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	2	50	13	N/R	N/R	N/R
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	2	8	45	1	0	12
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	7	2	28	N/R	N/R	N/R
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	8	91	20	2	13	10
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	66	128	31	66	128	31
ICETEX	1	150	4	1	150	4
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIESNESTAR FAMILIAR - ICBF	86	1608	14	7	275	26
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -INCODER-	9	743	4	N/R	N/R	N/R
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	1	3	110	2	35	72
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	15	171	59	2	15	24
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2	20	5	1	8	3
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	4	7	25	5	17	3
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	2	21	8	N/R	N/R	N/R
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	0	0	0	2	8	192
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	5	119	59	1	11	16
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11	12	8	11	12	8
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1	41	8	1	14	3
MINISTERIO DEL INTERIOR	3	22	6	5	22	7
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	62	370	23	N/R	N/R	N/R
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	16	9	26	9	7	25
SALA ADMINISTRATIVA- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	35	575	21	N/R	N/R	N/R
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	4	99	5	1	99	6
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	19	181	13	29	168	49
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	30	88	6	30	33	7
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	162	857	12	240	327	16
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	2	2	44	14	30	20
TOTAL	**578**	**201 ***	**24 ***	**441**	**67 ***	**27 ***

N/R: Corresponde a entidades que no registraron o no reportaron información de capacitación en el periodo especificado.
* Estos Valores Corresponden a Promedios del total de entidades.

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

2.1.4.2 Capacitación Ofrecida por las entidades SNARIV

A la pregunta sobre que capacitación fue ofrecida desde su entidad a otras entidades o niveles territoriales, se obtuvo respuesta por parte de 21 entidades, el número de eventos registrados para la vigencia 2012 fue de 618, en lo corrido del primer semestre de la vigencia 2013, se registraron 528 eventos de capacitación en las temáticas relacionadas en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.10 Temas de Capacitación Ofrecida por las Entidades SNARIV en el marco de la Ley 1448 de 2011.

TEMATICAS DE CAPACITACIÓN OFRECIDA	VIGENCIA 2012			PRIMER SEMESTRE 2013		
	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE PERSONAS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE PERSONAS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
Derecho Internacional Humanitario - Derechos Humanos	14	53	43	42	418	34
Diplomado en Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario	18	232	120	N/R	N/R	N/R
Discapacidad	N/R	N/R	N/R	1	111	8
Educación Financiera	N/R	N/R	N/R	18	742	4
Enfoque Diferencial	1	60	0	23	111	21
Enfoque Psicosocial	6	249	13	62	163	8
Justicia Transicional	6	54	6	10	181	52
Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios	35	140	10	44	90	12
Lineas de Crédito	2	66	2	4	481	18
Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral	N/R	N/R	N/R	9	65	7
Otras Relacionadas	49	92	8	82	177	6
Planes de Acción Territoriales	173	611	12	53	928	10
Presupuesto Público	N/R	N/R	N/R	11	143	7
Procedimientos y Rutas de Atención Ley 1448 de 2011	188	254	6	72	181	12
Reparación Integral	0	0	0	9	121	8
Restitución de Tierras	5	67	27	8	244	15
Rusicst	94	665	8	66	720	8
Temáticas Forenses	N/R	N/R	N/R	4	19	57
Control Fiscal Participativo	27	235	14	10	117	9
Total General	**618**	**176**	**26**	**528**	**211**	**15**

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

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizada por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013.

Respecto de las temáticas ofrecidas como capacitación por parte de las entidades, se encontraron con mayor frecuencia en 2012, las temáticas de planes de acción territoriales, el tema de procedimientos y rutas de atención de la Ley 1448 de 2011,

ofrecidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y sobre el sistema Rusicst impartido por el Ministerio del Interior y el Programa de Control Fiscal Participativo ofrecido por la Contraloría General de la República para la población víctima.

Con corte junio 30 de 2013, las temáticas de capacitación más frecuentes fueron derecho internacional humanitario y derechos humanos[16], planes de acción territoriales ofrecidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Rusicst del Ministerio del Interior, el tema de enfoque psicosocial, brindados por la UARIV.

Además de las entidades especificadas, se destacó la gestión de la capacitación ofrecida en la vigencia 2012 por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Educación Nacional. En lo corrido de la vigencia 2013, se resalta la capacitación ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal.

[16] Ofrecido por varias entidades como Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social, Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Cuadro 2.11 Entidades SNARIV con oferta de capacitación en el marco de la Ley 1448 de 2011.

ENTIDADES QUE OFRECEN CAPACITACIÓN	VIGENCIA 2012			PRIMER SEMESTRE 2013		
	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE PERSONAS	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE PERSONAS	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
AGENCIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE	N/R	N/R	N/R	1	54	2
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	1	50	2	N/R	N/R	N/R
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A. - BANCOLDEX	2	66	2	4	481	18
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	2	80	16	N/R	N/R	N/R
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	27	235	14	10	117	9
DEFENSORIA DEL PUEBLO	12	365	8	8	107	4
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	2	50	0	N/R	N/R	N/R
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL	13	37	7	40	295	25
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	9	0	16	2	17	4
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-	5	68	9	N/R	N/R	N/R
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI	1	46	8	2	60	6
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	N/R	N/R	N/R	4	19	57
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	16	120	15	15	90	6
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	N/R	N/R	N/R	1	600	192
MINISTERIO DE LA CULTURA	N/R	N/R	N/R	1	71	8
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	19	235	10	20	212	12
MINISTERIO DEL INTERIOR	156	455	42	133	258	14
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA	N/R	N/R	N/R	12	264	32
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA	N/R	N/R	N/R	11	974	60
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	6	64	27	21	102	13
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	343	295	51	243	209	8
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	4	49	7	N/R	N/R	N/R
TOTAL GENERAL	**618**	**176**	**26**	**528**	**211**	**15**

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

2.2 PRINCIPALES ENTIDADES RESPONSABLES DEL SISTEMA

2.2.1 Unidad Administrativa Especial Para La Atención Y Reparación A Víctimas

Mediante decreto 4802 de 2011, el gobierno creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, como entidad con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyo objetivo es "Coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Victimas y la Ejecución e Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la ley"[17].

Esta es la entidad sobre la cual recae la responsabilidad de coordinación del sistema y es la principal ejecutora de la política pública dirigida a la población víctima, cuenta en su interior con las siguientes dependencias:

[17] Artículo 2 del Decreto No. 4802 de 2011.

Cuadro 2.12 Dependencias y Grupos Creados UARIV

DIRECCIÓN GENERAL	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
GRUPO DE MUJERES Y GÉNERO	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE NIÑEZ Y JUVENTUD	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE PERSONAS CON HABILIDADES Y	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
OFICINA DE CONTROL INTERNO	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
OFICINA DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
OFICINA ASESORA JURÍDICA	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
GRUPO DE DEFENSA JUDICIAL	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE APOYO JUDICIAL	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
COMISIÓN DE PERSONAL	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
COMITÉ COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
DIRECCIONES TERRITORIALES (20)	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
SECRETARIA GENERAL	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
GRUPO DE GESTIÓN DE SERVICIO AL CIUDADANO	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE GESTIÓN CONTRACTUAL	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
GRUPO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DOCUMENTAL	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
SUBDIRECCIÓN GENERAL	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
DIRECCIÓN DE GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
SUBDIRECCIÓN COORDINACIÓN SNARIV	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
SUBDIRECCIÓN COORDINACIÓN NACIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
SUBDIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
GRUPO DE DERECHOS HUMANOS	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
DIRECCIÓN DE GESTIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
SUBDIRECCIÓN PREVENCIÓN Y EMERGENCIAS	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
SUBDIRECCIÓN ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
DIRECCIÓN DE REPARACIÓN	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
SUBDIRECCIÓN REPARACIÓN INDIVIDUAL	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
SUBDIRECCIÓN REPARACIÓN COLECTIVA	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
FONDO DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
GRUPO DE RETORNOS Y REUBICACIONES	Resolución 2043 de 2012	31-oct-12
DIRECCIÓN DE REGISTRO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**
SUBDIRECCIÓN DE VALORACIÓN Y REGISTRO	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
SUBDIRECCIÓN RED NACIONAL DE INFORMACIÓN	Decreto 4802 de 2011	20-dic-11
DIRECCIÓN DE ASUNTOS ÉTNICOS	**Decreto 4802 de 2011**	**20-dic-11**

Fuente: Información Enviada por UARIV en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

De acuerdo con la información solicitada se resume en el siguiente cuadro la ocupación de la planta de la entidad para los cortes solicitados.

Por niveles de cargo se encontró una distribución con corte a 30 de junio de 2013, así: 12% son del nivel directivo, 4% asesor, 42% profesional especializado, 4% profesional, 36% técnico y 2% Asistencial.

Cuadro 2.13 Planta de Personal UARIV.

Cortes Semestrales 2013-2013

UARIV	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012						2013		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
ASESOR	4	0	4	11	0	11	10	0	10
ASISTENCIAL	23	1	24	32	1	33	29	2	31
DIRECTIVO	13	6	19	19	15	34	18	18	36
EJECUTIVO	0	98	98	0	0	0	0	0	0
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	129	43	172	153	56	209	157	65	222
TÉCNICO	74	0	74	141	211	352	155	278	433
PROFESIONAL	27	1	28	42	2	44	47	3	50
TOTAL	**270**	**149**	**419**	**398**	**285**	**683**	**416**	**366**	**782**

Fuente: Información Enviada por UARIV en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

Se observa un crecimiento de la ocupación de la planta de personal reportada a nivel general, entre el primer y segundo semestre de 2012, el crecimiento registrado alcanzó 63% y respecto del segundo semestre de 2012 frente al primer semestre de 2013, el crecimiento registrado corresponde a 14%. En general se observa que ha primado la ocupación de la planta a nivel central frente al nivel territorial.

El costo reportado de planta de personal de manera consecuente ha aumentado pasando de $ 3.255 millones con corte a 30 de junio de 2012 a 14.287 millones con corte a 30 de diciembre de 2012 y a 24.162 con corte a 30 de junio de 2013.

Cuadro 2.14 Costo de Planta de Personal UARIV por Niveles de Cargo.

Cortes Semestrales 2013-2013

UARIV	COSTO DE LA PLANTA DE PERSONAL REPORTADO								
	2012						2013		
Millones de Pesos Corrientes	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
ASESOR	$ 69	$ -	$ 69	$ 390	$ -	$ 390	$ 959	$ -	$ 959
ASISTENCIAL	$ 79	$ 2	$ 81	$ 309	$ 12	$ 321	$ 455	$ 29	$ 484
DIRECTIVO	$ 429	$ 89	$ 518	$ 1.126	$ 622	$ 1.749	$ 1.660	$ 1.273	$ 2.932
EJECUTIVO	$ -	$ 185	$ 185	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	$ 1.457	$ 592	$ 2.050	$ 5.388	$ 1.711	$ 7.100	$ 7.796	$ 2.398	$ 10.194
TÉCNICO	$ 253	$ -	$ 253	$ 1.653	$ 2.530	$ 4.183	$ 3.068	$ 5.581	$ 8.649
PROFESIONAL	$ 86	$ 14	$ 100	$ 508	$ 37	$ 545	$ 889	$ 56	$ 945
TOTAL	$ 2.374	$ 881	$ 3.255	$ 9.375	$ 4.913	$ 14.287	$ 14.825	$ 9.337	$ 24.162

Fuente: Información Enviada por UARIV en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

Por otra parte, respecto a la información de contratos, la UARIV reportó un valor de contratación en la vigencia 2012 de $ 18.780 millones y con corte a junio 30 de 2013, reportó un valor de $ 26.075 millones.

Respecto a los programas de capacitación recibidos por los funcionarios de la entidad se reportaron principalmente las temáticas de Derecho Internacional Humanitario – Derechos Humanos, Enfoque Diferencial, Justicia Transicional y Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. En el siguiente cuadro se puede observar que el número de eventos realizados en la vigencia 2012 fue de 162 y en el primer semestre de 2013 se ha incrementado dicho número a 240 eventos de capacitación para los funcionarios de la UARIV.

Cuadro 2.15 Capacitación Ofrecida y Recibida UARIV

CAPACITACIÓN UARIV	2012			2013 Corte Junio 30 de 2012		
	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE FUNCIONARIOS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE FUNCIONARIOS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
OFRECIDA	325	255	6	243	209	7
RECIBIDA	162	857	12	240	327	16

Fuente: Información Enviada por UARIV en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

Respecto a los programas de capacitación ofrecidos por la UARIV se registraron entre otras, las siguientes temáticas: Derecho Internacional Humanitario – Derechos Humanos, Enfoque Diferencial, Discapacidad, Enfoque Psicosocial, Educación Financiera, Justicia Transicional y Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Entre las temáticas desarrolladas se destacó la realización en la vigencia 2012 del Diplomado en Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario brindado a 9 entidades con un número promedio de 232 participantes y una intensidad de 120 horas por evento.

2.2.2 Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas (UAE- GRTD).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, es una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, creada por el término de diez (10) años. Esta entidad tiene por objeto prestar su servicio como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la ley 1448 de 2011, lo que apunta directamente al componente de Reparación Integral.

Su estructura organizacional se estableció mediante decreto 4801 de 2011, como sigue:

1. Consejo Directivo de la Unidad.
2. Dirección General.
   2.1. Oficina Asesora de Planeación.
   2.2. Oficina Asesora de Comunicaciones.
   2.3. Oficina de Tecnologías de la Información.
   2.4. Oficina de Control Interno.
3. Subdirección General.
4. Dirección Social.
5. Dirección Jurídica de Restitución.
6. Dirección Catastral y de Análisis Territorial.
7. Dirección de Asuntos Étnicos.
8. Direcciones Territoriales.
9. Secretaría General.
10. Órganos de Asesoría y Coordinación.
    10.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
    10.2. Comisión de Personal.

Mediante resolución interna 002 de 2012, se definió la distribución de la planta de personal, jurisdicción de las direcciones territoriales y se crean los grupos de trabajo especificados a continuación:

1. Subdirección General

Grupo de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad

Grupo Fondo

2. Secretaría General

Grupo de Gestión Contractual y Soporte Jurídico

Grupo de Gestión de Talento Humano

Grupo de Gestión Documental

Grupo de Gestión Financiera y Contable

Grupo de Gestión Administrativa

3. Dirección Jurídica de Restitución

Grupo de Gestión de Registro y Procesos Judiciales de Restitución

Grupo de Análisis y Acompañamiento Jurídico

4. Dirección de Asuntos Étnicos

Grupo de Asuntos Indígenas y Rrom

Grupo de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

5. Oficina de Tecnologías de la Información

Grupo de Sistema de Registro

Grupo de Sistemas Administrativos, Planeación y Calidad.

La planta de personal total creada mediante Decreto 4939 de 2011, para el funcionamiento de esta unidad correspondió a 503 cargos, de los cuales, el 6% son del nivel directivo, 1% asesor, 66% profesional, 14% técnico y 13% Asistencial.

La información solicitada se resume en el siguiente cuadro donde se encuentra la ocupación de la planta de la entidad para los cortes solicitados.

Cuadro 2.16 Planta de Personal UAE-GRTD

Cortes Semestrales 2013-2013

UAE-GRTD	NUMERO FUNCIONARIOS								
	2012						2013		
	NIVEL CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL	CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL	CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
ASESOR	4	0	4	4	0	4	4	0	4
ASISTENCIAL	6	20	26	8	43	51	7	55	62
DIRECTIVO	8	12	20	8	14	22	9	17	26
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	39	86	125	60	171	231	60	195	255
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	3	9	12	13	20	33	16	31	47
TÉCNICO	4	6	10	7	26	33	7	37	44
TOTAL	64	133	197	100	274	374	103	335	438

Por niveles de cargo se encontró una distribución con corte a 30 de junio de 2013, así: 17% son del nivel directivo, 3% asesor, 64% profesional especializado, 7% profesional universitario, 4% técnico y 5% asistencial.

Se observa un crecimiento de la ocupación de la planta de personal reportada a nivel general, entre el primer y segundo semestre de 2012, el crecimiento registrado alcanzó 90% y respecto del segundo semestre de 2012 frente al primer semestre de 2013, el crecimiento registrado corresponde a 17%. Se observa que ha primado la ocupación de la planta a nivel territorial sobre el nivel central.

Cuadro 2.17 Costo de Planta de Personal UAE-GRTD por niveles de cargo

Cortes Semestrales 2013-2013

UAE-GRTD Millones de Pesos Corrientes	COSTO DE LA PLANTA DE PERSONAL REPORTADO								
	2012						2013		
	NIVEL CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	TERRITORIAL	TOTAL
	30/06/2012	30/06/2012	30/06/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/12/2012	30/06/2013	30/06/2013	30/06/2013
ASESOR	$ 86	$ -	$ 86	$ 359	$ -	$ 359	$ 316	$ -	$ 316
ASISTENCIAL	$ 31	$ 25	$ 55	$ 123	$ 340	$ 462	$ 106	$ 440	$ 547
DIRECTIVO	$ 276	$ 231	$ 507	$ 970	$ 972	$ 1.942	$ 810	$ 993	$ 1.803
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	$ 481	$ 639	$ 1.120	$ 2.140	$ 4.260	$ 6.399	$ 1.987	$ 4.643	$ 6.630
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	$ 9	$ 56	$ 65	$ 158	$ 316	$ 474	$ 259	$ 436	$ 695
TÉCNICO	$ 23	$ 11	$ 34	$ 100	$ 191	$ 292	$ 93	$ 352	$ 445
TOTAL	**$ 906**	**$ 963**	**$ 1.868**	**$ 3.850**	**$ 6.079**	**$ 9.929**	**$ 3.571**	**$ 6.865**	**$ 10.436**

El costo reportado de planta de personal de manera consecuente ha aumentado pasando de $ 1.868 millones con corte a 30 de junio de 2012 a 9.929 millones con corte a 30 de diciembre de 2012 y a 10.436 con corte a 30 de junio de 2013.

Por otra parte, respecto a la información de contratos, la entidad reportó un valor de contratación en la vigencia 2012 de $ 5.050 millones. Para el corte 30 de junio de 2013, no reportó información de valor de contratos.

Respecto a los programas de capacitación recibidos por los funcionarios de la entidad se reportaron principalmente las temáticas de Restitución de Tierras, Enfoque Diferencial, Justicia Transicional y Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. En el siguiente cuadro se puede observar que el número de eventos realizados en la vigencia 2012 fue de 36 y en el primer semestre de 2013 se ha incrementado dicho número a 56 eventos de capacitación para los funcionarios de la UARIV.

Cuadro 2.18 Capacitación Ofrecida y Recibida UAE-GRTD

CAPACITACIÓN UAE - GRTD	2012			2013		
	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE FUNCIONARIOS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO	NUMERO DE EVENTOS	PROMEDIO DE FUNCIONARIOS ASISTENTES	INTENSIDAD HORARIA PROMEDIO
OFRECIDA	6	64	27	21	102	13
RECIBIDA	30	88	6	30	33	7

Fuente: Información Enviada por UARIV en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Agosto de 2013.

Respecto a los programas de capacitación ofrecidos por la UARIV se registraron entre otras, las siguientes temáticas: Restitución de Tierras (6 entidades), Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (4 entidades).

2.2.3 Comisiones de seguimiento y monitoreo a la ley 1448 de 2011.

De acuerdo con el artículo 201 de la ley 1448 de 2011, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, conforman la comisión de seguimiento y monitoreo a la ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, se establecieron comisiones Especiales de Monitoreo y Seguimiento, por el artículo 180 del decreto 4633 de 2011 para la Población Indígena, el artículo 109 del decreto 4634 de 2011 para la población RROM y el artículo 143 del decreto 4635 de 2011 para la población Afro colombiana y otros.

Durante el transcurso del año los tres órganos de control se han reunido permanentemente para adelantar las gestiones del seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas en el marco de las competencias de cada uno, haciendo un trabajo articulado que dio como resultado el presente informe.

Adicionalmente los órganos de control decidieron hacer en forma separada un informe conjunto de los decretos ley de las poblaciones étnicas dando cumplimiento al requerimiento que en ellos se hace de presentar informes semestrales.

Nuevamente como en el año anterior la comisión no se encuentra formalmente instalada por la falta de los representantes de las víctimas, entre otras razones por los argumentos que se presentan en el capítulo de participación.

2.3 CONCLUSIONES

A nivel general se observa que en desarrollo de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se asignaron responsabilidades a las entidades del orden nacional en desarrollo de la política pública dirigida a la población víctima, lo que ha permitido que se esté consolidando el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas que en la vigencia 2012 reportaba 37 entidades y este número a llegado a 51 entidades.

El gobierno nacional a través de las entidades que soportan el mayor peso de la ley como lo son las unidades administrativas especiales de atención y reparación a víctimas y de gestión de restitución de tierras, entre otras, ha realizado un importante esfuerzo en términos de destinación de planta de personal, recursos para contratación y oferta de programas de capacitación. El camino por avanzar continúa siendo grande y se debe medir contra los resultados de las gestiones realizadas, frente a las necesidades reales de la población en términos de asistencia, atención y reparación integral.

En términos de plantas de personal para asumir las responsabilidades asignadas en el marco de la ley se observó una evolución positiva a través de la ampliación del porcentaje ocupado de planta de personal de las entidades responsables de la dirección y ejecución de la política, así como, de la creación de grupos especiales para atender las temáticas competencia de cada entidad, se resalta la gestión realizada por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Centro de Memoria Histórica, la Contraloría General de la República (41%) y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (39%).

A nivel de coordinación interinstitucional se encuentran creados y en funcionamiento los espacios interinstitucionales en los que se desarrolla cada temática de forma

específica y los resultados de su gestión serán evidenciados en el marco del análisis de gestión y resultados de componente de la política.

En materia de capacitación se evidencia un fortalecimiento de los procesos al interior de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Victimas, tanto en capacitación recibida por las entidades como en la oferta de las mismas, lo cual redunda en el mejoramiento de las competencias asignadas a cada entidad y nivel de gobierno. No obstante, es necesario continuar trabajando en esta línea e incluir programas de sensibilización y desarrollo de habilidades para el personal que atiende a la población víctima principalmente en los ámbitos de riesgo psicosocial y manejo de estrategias de acompañamiento a la población víctima, entre otros.

En general la evidencia de la información recolectada permite afirmar que hay un avance positivo hacia el fortalecimiento del aparato institucional a nivel nacional para la atención de la política pública dirigida a la población víctima del conflicto armado en Colombia, en un segundo momento es necesario que se analice la suficiencia de los recursos humanos reportados frente a la demanda de atención de esta población.

CAPITULO 3. PRESUPUESTO DE LA NACION Y LEY DE VICTIMAS

TABLA DE CONTENIDO

3. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y LEY DE VICTIMAS 74

3.1 INTRODUCCIÓN 74

3.2 LA PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS 75

3.3 LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS 78

3.4 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES EN 2012 Y 2013 82

3. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y LEY DE VICTIMAS

3.1 INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta la programación y ejecución del gasto destinado para atender las víctimas del conflicto armado en Colombia. La principal conclusión que se saca después de dos años de expedida la ley 1448 de 2011, es que los compromisos presupuestales asumidos por el legislador y el ejecutivo en los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, no se están cumpliendo en los montos que se habían establecido. Existen problemas tanto en la programación como en la ejecución presupuestal. La siguiente tabla muestra que tomando como punto de referencia el Plan de Financiamiento de la ley de Víctimas, se generaron pérdidas en 2012 por $552 mil millones, equivalentes al 9% de lo presupuestado en el Conpes 3726 en ese año. En lo corrido de 2013 ese monto es de $218 mil millones (3,6% de lo presupuestado). La tabla anexa muestra tres momentos en la programación del Presupuesto de la Nación en los que, de manera recurrente, se ha ido disminuyendo las partidas para la reparación a las víctimas, primero en el proyecto de presupuesto ($210 mil millones), después en la liquidación del presupuesto definitivo ($124 mil millones) y finalmente en el presupuesto comprometido ($218 mil millones). En lo corrido de 2013, sólo hasta el mes de diciembre podernos saber cuánto serán los recursos comprometidos, pero en lo que va corrido del año ya van $218 mil millones.

Tabla 3.1 Pérdida de presupuesto en la ley de víctimas, 2012-2013

(Miles de millones)

Momentos de la programación presupuestal	2012	2013
	Miles de millones	
1. Conpes 3712 de 2011	6.133	6.031
2. Mensaje presupuesto 2013	5.923	6.253
3. Programación 1 (1-2)	**210**	**-222**
4. Presupuesto definitivo	5.799	5.813
5. Programación 2 (2-4)	**124**	**440**
6. Presupuesto comprometido	5.581	
7. Programación 3 (4-6)	**218**	
8. Presupuesto pagado en 2012	4.872	
9. Pérdida de presupuesto (3+5+7)	**552**	**218**
Porcentaje de pérdida (10-1) %	**9,0**	**3,6**
10. Presupuesto en rezago (6-8)	**709**	

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

De manera que si el Conpes 3712 estableció un monto de financiamiento de la ley de $54,9 billones en los diez años de vigencia de la ley, desde ya hay que descontar $771 mil millones. Falta todavía esperar para saber qué pasará con el rezago presupuestal generado en 2012 por $709 mil millones, que de no ejecutarse en el 100%, sumará a la pérdida ya registrada.

A continuación se presenta en cinco secciones, el detalle de la ejecución desde una perspectiva global. La primera es esta introducción, la segunda se ocupa de la planeación de los recursos, la tercera de la ejecución, la cuarta compara las programaciones de 2012 y 2013 y la última revisa el estado de avance de lo ejecutado en 2013.

3.2 LA PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS

A dos años de cumplirse la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las asignaciones presupuestales para atender los gastos derivados de la misma revelan el siguiente comportamiento: como se observa en la tabla, el gasto asignado para la restitución de las víctimas fue de $5,7 billones en 2012 y se programó un monto de $5,8 billones para 2013. Esos valores representan el 3,5% del Presupuesto General

de la Nación (PGN) en 2012 y 3,1% en 2013. Respecto del PIB en ambos años alcanza el 0,9%. Para determinar si ese monto es alto o bajo lo mejor es comparar esos montos con respecto a otros tipos de gasto que el gobierno ejecuta para el desarrollo de sus políticas. La tabla revela una posición en el séptimo lugar de las prioridades de gasto, después de gastos como los de deuda y defensa, el primero lo supera en casi ocho veces y el segundo, en cuatro veces y media. Dada la importancia de la ley, en términos sociales (la reparación) y políticos (el proceso de paz), la política de reparación que ella implica todavía se reciente de tener un bajo presupuesto para atender las necesidades que se derivan de la misma.

Tabla 3.2 Presupuesto General de la Nación y ley de víctimas, 2012-2013

(Presupuesto definitivo, participaciones y % PIB)

Sector	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	Miles de Millones		*Participación %*		*PIB*	
01. Deuda	36.063	45.109	21,8	24,3	5,4	6,8
02. Social	60.735	64.113	36,7	34,6	9,1	9,6
03. Defensa	24.539	26.251	14,8	14,1	3,7	4,0
04. Gestión Pública	14.409	18.416	8,7	9,9	2,2	2,8
05. Infraestructura	11.037	10.531	6,7	5,7	1,7	1,6
06. Justicia	7.815	8.764	4,7	4,7	1,2	1,3
07. SNARIV	**5.799**	**5.813**	**3,5**	**3,1**	**0,9**	**0,9**
08. Minas y Energía	2.809	3.572	1,7	1,9	0,4	0,5
09. Agropecuario	1.969	2.503	1,2	1,3	0,3	0,4
10. Medio Ambiente	443	493	0,3	0,3	0,1	0,1
Presupuesto General de la Nación	**165.619**	**185.565**	**100,0**	**100,0**	**24,9**	**27,9**
PIB	**664.515**	**717.538**				

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

La financiación de la ley de víctimas ha sido presentada en los siguientes documentos del gobierno: El Conpes 3712 de 2011[18] ratificado por el Conpes 3726 de 2012[19] y el proyecto de presupuesto de 2013. En ellos se establece que de los $54,9 billones que el Gobierno Nacional espera gastar en 2012 ese monto sería de $6,1 billones y en 2013 de $6,0 billones. La programación de los recursos para las víctimas en 2012 fue menor a lo presupuestado en el proyecto de presupuesto en $210 mil millones y en la

[18] DNP. (1 de diciembre de 2011). *Conpes 3712*. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.Bogotá, D.C: DNP

[19] DNP. (30 de mayo de 2012). *CONPES 3726* . Lineamientos, Plan ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y reparación integral a Víctimas. Bogotá,D.C: DNP.

asignación definitiva de $124 mil millones adicionales para un total de $334 mil millones menos con respecto al Conpes 3712. Para 2013 mientras el proyecto de presupuesto planteó un aumento en la asignación por $222 mil millones, sin embargo, el presupuesto definitivo programado fue menor en $440 mil millones para un neto de $218 mil millones menos respecto del Conpes 3712.

Al comparar el Conpes con el presupuesto definitivo en 2012 y 2013, se encuentra que hubo algunos cambios en la programación que muestran la dirección que está tomando la aplicación de la política de reparación y restitución en los grandes componentes que la definen: Asistencia, Atención, Reparación y los costos institucionales derivados de la misma. En 2012 la disminución de los $334 mil millones afectó principalmente los componentes “Otros costos” ($423 mil millones) y la “Atención” ($117 mil millones). En 2013 la disminución en la programación corrió por cuenta del componente de reparación ($691 mil millones). Este comportamiento revela los rezagos que ha tenido el arranque de la ley, así se observa que en la estructuración de la ruta de empleo y generación de ingresos su planeación pasó de $606 mil millones a $249 mil millones, es decir que la expectativa era más grande que la posibilidad real por parte del gobierno de echar a andar un plan.

Tabla 3.3 Presupuesto General de la Nación y ley de víctimas, 2012-2013

(Presupuesto definitivo, participaciones y % PIB)

Concepto	Conpes 3712 de 2011 (1)	Mensaje Presupuesto 2013 (2)	Presupuesto 2012 (3)	Diferencia (4=3-1)	Conpes 3712 de 2011 (1)	Mensaje Presupuesto 2013 (2)	Presupuesto 2013 (3)	Diferencia (4=3-1)
1. Asistencia	**2.229**	**2.489**	**2.466**	**237**	**2.367**	**2.589**	**2.583**	**216**
Asistencia judicial	31	31		-31	5	24		-5
Educación (SGP)	1.052	1.124	1.124	72	1.048	1.120	1.120	72
Salud (SGP)	1.141	1.331	1.188	47	1.294	1.442	1.303	9
Salud (Otros)			152	152			156	156
Identificación	5	3	2	-3	20	3	3	-17
2. Atención	**1.280**	**1.227**	**1.163**	**-117**	**1.077**	**1.233**	**1.030**	**-47**
Atención humanitaria	70	1.209	1.163	1.093	58	1.147	938	880
Ayuda Humanitaria	22			-22	5			-5
Alimentación AHT	602			-602	582			-582
Alojamiento AHT	554			-554	399			-399
Retornos y reubicaciones	6		0	-6	6	67	92	86
Centros regionales de reparación	26	18		-26	27	19		-27
3. Reparación	**2.023**	**1.857**	**1.983**	**-40**	**2.403**	**1.941**	**1.712**	**-691**
Restitución de tierras rurales	99	87	18	-81	313	284	189	-124
Indemnización en efectivo	863	916	956	93	615	652	652	37
Indemnización / Subsidio de Vivienda	425	451	438	13	600	580	580	-20
Empleo y Generación de Ingresos	334	400	352	18	606	274	249	-357
Créditos y pasivos	0			0	26	26		-26
Medidas de satisfacción	20		5	-15	11	36	21	10
Garantía de no repetición	282	3	213	-69	232	44	21	-211
Reparaciones colectivas /1		0				45		
4. Costos Institucionales	**178**	**118**	**187**	**9**	**184**	**192**	**488**	**304**
Gastos de Personal			67	67			89	89
Gastos Generales			30	30			45	45
Transferencias			50	50			87	87
Implementación de instrumentos administrativos			40	40			266	266
5. Otros costos	**423**	**201**		**-423**	**0**	**283**		**0**
6. Enfoque diferencial y de genero		**31**		**0**		**15**		**0**
Total presupuesto víctimas	**6.133**	**5.923**	**5.799**	**-334**	**6.031**	**6.253**	**5.813**	**-218**

Fuente: Conpes 3712 de 2011; Presupuesto SIIF-Nación; Cálculos CGR

1 / El Conpes 3726 incorporó dos nuevos rubros que no estaban en el Conpes 3712: las reparaciones colectivas por $400 mil millones y el enfoque de genero por $22 mil millones.

Los componentes en que ha habido un aumento, son los de Asistencia, $237 mil millones en 2012 y $216 mil millones en 2013, aquí la planeación ha puesto sus expectativas en los planes de atención en salud. Pero donde más se ha visto el incremento es en los costos institucionales para poner en funcionamiento los distintos mecanismos de la ley, hecho que es más evidente en 2013 que en 2012. Así se observa una programación de gastos en costos institucionales por $304 mil millones, de los cuales, $266 mil millones corresponden a la implementación de instrumentos administrativos.

3.3 LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

La cuenta que a continuación se presenta de la ejecución de los recursos para víctimas no incluye el SGP, en la medida en que son recursos que se gastan en el 100% de lo programado y en que hasta el momento, no existe un registro apropiado de la población víctima atendida por SGP. Con esa aclaración se observó en 2012 que hubo una asignación presupuestal de $3,4 billones para la ejecución de los componentes Asistencia -sin SGP- ($154 mil millones), Atención ($1,163 mil millones), Reparación ($1,983 mil millones) y los costos institucionales derivados de la implementación de la nueva política ($187 mil millones). Luego de realizada la programación, fueron comprometidos recursos por $3,2 billones, es decir, $218 mil millones menos que el presupuesto definitivo, cuyo detalle se presenta en la columna 5, Apropiación sin comprometer de la siguiente tabla.

Tabla 3.4 Ejecución presupuestal gasto en víctimas sin SGP, 2012

(Miles de Millones)

	2012				Apropiación sin	Cuentas por			%
Concepto	Definitivo	Compromiso	Obligaciones	Pagos	comprometer	Reservas	pagar	Rezago	Ejecución
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)	(9=4/2)
1. Asistencia	**154**	**154**	**153**	**152**	**0,4**	**0,7**	**1,0**	**1,8**	**98,9**
Identificación	2	2	2	2	0,3	0,3	0,0	0,3	83,8
Salud	152	152	151	150	0,0	0,4	1,0	1,4	99,1
2. Atención	**1.163**	**1.130**	**1.120**	**1.061**	**32,4**	**10,9**	**58,7**	**69,5**	**93,8**
Atención humanitaria	1.163	1.130	1.120	1.061	32,4	10,9	58,7	69,5	93,8
Retornos y reubicaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. Reparación	**1.983**	**1.863**	**1.794**	**1.257**	**119,3**	**69,5**	**536,6**	**606,1**	**67,5**
Empleo y Generación de Ingresos	352	321	295	156	31,2	26,4	138,9	165,3	48,6
Garantía de no repetición	213	189	171	155	24,4	17,2	15,9	33,2	82,4
Indemnización / Subsidio de Vivienda	438	438	420	178	0,0	18,3	241,8	260,1	40,6
Indemnización en efectivo	956	900	897	761	55,9	2,8	136,0	138,8	84,6
Medidas de satisfacción	5	4	1	1	1,3	2,3	0,1	2,4	33,5
Restitución de tierras rurales	18	12	9	5	6,5	2,5	3,9	6,3	45,9
4. Costos Institucionales	**187**	**121**	**111**	**90**	**66,0**	**10,3**	**20,9**	**31,3**	**74,2**
Gastos de Personal	67	49	49	49	17,6	0,5	0,1	0,6	98,7
Gastos Generales	30	19	15	9	11,0	4,1	5,6	9,7	49,4
Transferencias	50	13	13	13	36,3	0,2	0,0	0,2	98,4
Implementación de instrumentos administrativos	40	39	34	19	1,1	5,5	15,2	20,7	47,2
Total sin SGP	**3.487**	**3.269**	**3.177**	**2.560**	**218,1**	**91,5**	**617,2**	**708,7**	**78,3**

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

Las medidas que se vieron más afectadas por la disminución fueron: en el componente de reparación: la indemnización en efectivo ($55,9 mil millones), el empleo y la generación de ingresos ($31,2 mil millones) y la garantía de no repetición ($24,4 mil millones); en el componente de atención, la atención humanitaria ($32,4 mil millones); y, en el componente de costos institucionales también se presentaron disminuciones,

que para efectos de poner en marcha los mecanismos de la ley, terminó siendo un factor decisivo en su avance.

A 31 de diciembre de 2012 se pudo constatar que se habían comprometido $3,2 billones, de los cuales, sólo se ejecutaron $2,5 billones (78,3%), el resto quedaron pendiente de pago como rezago $708 mil millones (22,6%). De este monto, $606 mil millones corresponden al componente de reparación y dentro de él, las medidas que tienen el mayor rezago fueron: a) el subsidio de vivienda que había tenido recursos comprometidos por $438 mil millones tuvo unos pagos por $178 mil millones para un rezago de $260,1 mil millones, ejecutándose sólo 40% de la promesa inicial, b) el empleo y generación de ingresos con un compromiso inicial de $321 mil millones sólo logró una ejecución del 48,6% y un rezago de $165,3 mil millones; c) la indemnización administrativa en efectivo tiene uno de los montos más grandes de la reparación con $900 mil millones en compromisos, realizó pagos por $761 mil millones (84,6%) y quedó un pendiente de pago por $138,8 mil millones. El otro componente que merece atención es el de los costos institucionales y dentro de él, la implementación de instrumentos administrativos para la puesta en marcha de la ley, el cual sólo muestra un avance en 2012 del 47,2%.

La tabla siguiente muestra la misma tabla anterior desagregada por entidad. En ella se observa que hubo ejecuciones por debajo del 40%, en el componente de reparación, en instituciones como: El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda (35%), el Incoder (29%), el Centro de Memoria Histórica (44%); en el componente de Costos Institucionales, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- (40%). En el rango de ejecución del 80 al 41% están, en el componente Costos Institucionales, el Centro de Memoria Histórica (78%), la Defensoría del Pueblo (40%); en el componente de restitución están: la Defensoría del Pueblo (80%), el DPS (79%), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas (58%); y, en el componente de Asistencia, el Ministerio de Salud y Protección Social (80%).

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presenta niveles de ejecución en Atención del 99%, en Reparación del 83% y en Costos Institucionales del 84%.

Tabla 3.5 Ejecución presupuestal gasto en víctimas sin SGP – por entidad, 2012

(Miles de Millones)

Concepto	2012 Def	Comp	Obli	Pagos	Apr, sin comp.	Reservas	CXP	Rezago	% Ejecución
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)	(9=4/2)
1. Asistencia	**154**	**154**	**153**	**152**	**0**	**1**	**1**	**2**	**99**
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	10	10	10	10	0	-	-	-	100
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	134	134	134	134	-	-	-	-	100
FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	2	2	2	2	0	0	0	0	84
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	7	7	7	6	-	0	1	1	80
2. Atención	**1.163**	**1.130**	**1.120**	**1.061**	**32**	**11**	**59**	**70**	**94**
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	285	285	285	239	-	0	46	46	84
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	123	113	103	100	10	9	3	13	89
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GESTION GENERAL	5	4	4	3	0	0	1	1	82
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	751	729	727	718	22	1	9	10	99
3. Reparación	**1.983**	**1.863**	**1.794**	**1.257**	**119**	**70**	**537**	**606**	**67**
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	9	7	3	3	3	4	0	4	44
DEFENSORIA DEL PUEBLO	7	6	5	4	1	1	0	1	80
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	204	162	145	129	42	17	16	34	79
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	400	400	382	140	0	18	242	260	35
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	188	187	173	54	0	14	118	133	29
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	38	38	38	38	-	-	-	-	100
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	0	0	0	0	0	-	-	-	100
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - GESTION GENERAL	11	11	11	11	-	-	-	-	100
MINISTERIO DE CULTURA - GESTION GENERAL	15	15	15	15	-	-	-	-	100
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL	0	-	-	-	0	-	-	-	
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	6	6	6	6	-	-	-	-	100
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	5	5	5	5	0	0	0	0	100
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	32	30	30	29	2	0	0	1	98
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	33	27	23	15	7	4	7	11	58
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	1.034	970	959	807	65	11	152	163	83
4. Costos Institucionales	**187**	**121**	**111**	**90**	**66**	**10**	**21**	**31**	**74**
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	6	4	3	3	2	1	0	1	78
DEFENSORIA DEL PUEBLO	0	0	0	0	0	0	0	0	60
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	30	30	26	12	-	5	14	18	40
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	34	-	-	-	34	-	-	-	
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL	12	11	10	9	1	1	2	2	81
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	11	11	10	10	0	0	0	0	99
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	29	16	15	14	13	1	1	2	85
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	66	49	45	41	17	3	4	8	84
Total presupuesto en Víctimas sin SGP	**3.487**	**3.269**	**3.177**	**2.560**	**218**	**91**	**617**	**709**	**78**

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

Los anteriores resultados muestran la necesidad de una mayor articulación de las políticas entre las dos unidades creadas por la ley 1448 de 2011 y entidades como Fonvivienda, el DPS, el Incoder y el Ministerio de Salud.

3.4 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES EN 2012 Y 2013

Comparados los presupuestos de víctimas en 2012 y 2013, se observa que hay un pequeño aumento de los recursos en $13,9 mil millones, lo cual mostraría que en 2013 se ha mantenido la estructura de 2012. Donde se observan cambios es en su composición interna: el componente de costos institucionales pasó de tener una participación de 3,2% a 8,4%, explicado principalmente por la implementación de instrumentos administrativos de gestión, así de $40,4 mil millones que tenía en 2012 pasó a $266 mil millones en 2013.

Tabla 3.6 Presupuesto para víctimas, 2012 y 2013

(Miles de Millones)

Componente / Medida	2012	2013	Diferencia	2012	2013	Diferencia
	Miles de millones		MM$	%	%	%
1. Asistencia	**2.466,2**	**2.582,6**	**116,4**	**42,5**	**44,4**	**1,9**
Educación (SGP)	1.124,0	1.119,7	-4,3	19,4	19,3	-0,1
Salud (SGP)	1.188,1	1.303,4	115,4	20,5	22,4	1,9
Salud (Otros)	151,8	156,3	4,5	2,6	2,7	0,1
Identificación	2,5	3,2	0,7	0,0	0,1	0,0
2. Atención	**1.162,8**	**1.030,3**	**-132,5**	**20,1**	**17,7**	**-2,3**
Atención humanitaria	1.162,8	937,9	-224,9	20,1	16,1	-3,9
Retornos y reubicaciones	-	92,4	92,4	0,0	1,6	1,6
3. Reparación	**1.982,7**	**1.712,1**	**-270,6**	**34,2**	**29,5**	**-4,7**
Restitución de tierras rurales	18,2	189,1	170,9	0,3	3,3	2,9
Indemnización en efectivo	956,0	652,1	-303,9	16,5	11,2	-5,3
Indemnización / Subsidio de Vivienda	438,0	580,0	142,0	7,6	10,0	2,4
Empleo y Generación de Ingresos	352,4	249,0	-103,5	6,1	4,3	-1,8
Medidas de satisfacción	5,0	21,4	16,4	0,1	0,4	0,3
Garantía de no repetición	213,1	20,5	-192,6	3,7	0,4	-3,3
4. Costos Institucionales	**187,0**	**487,6**	**300,6**	**3,2**	**8,4**	**5,2**
Gastos de Personal	67,0	89,1	22,2	1,2	1,5	0,4
Gastos Generales	30,1	45,1	15,0	0,5	0,8	0,3
Transferencias	49,5	87,3	37,8	0,9	1,5	0,6
Implementación de instrumentos admi	40,4	266,1	225,7	0,7	4,6	3,9
Total presupuesto víctimas	**5.798,7**	**5.812,6**	**13,9**	**100,0**	**100,0**	

Fuente: Conpes 3712 de 2011; Presupuesto SIIF-Nación; Cálculos CGR

El otro componente que creció fue el de la Asistencia, principalmente por los recursos de salud por el SGP ($115 mil millones). Los otros dos componentes, que son la parte más significativa de la ley, la atención y la reparación tuvieron disminuciones importantes en la asignación presupuestal: en cuanto a la Atención, se pasó de una participación en el total del presupuesto de 20,1% a 17,7%, principalmente por las menores asignaciones en la atención humanitaria en $224,9 mil millones; en lo que concierne a la Reparación, se trata, paradójicamente, del componente que más fue

afectado por la reducción presupuestal, perdiendo 4,7 puntos porcentuales en 2013 con respecto a 2012, la mayor caída está en el pago por indemnización administrativa que perdió $303,9 mil millones y quedó con un monto en 2013 de $652 mil millones. También perdió espacio presupuestal la medida de garantía de no repetición en $192,6 mil millones. Por último, el Empleo y la Generación de Ingresos perdieron recursos de $352,4 mil millones en 2012 A $249 mil millones en 2013. Las tres medidas, indemnización administrativa, empleo y generación de ingresos y la garantía de no repetición, muestran rezagos importantes, situación que no se corresponde con el avance de la ley 1448 de 2011.

Estado de avance a junio de 2013

En lo que va corrido de 2013, es decir en el primer semestre, se muestra un avance en la ejecución del presupuesto de víctimas en un 54%, distribuido de la siguiente manera: en Asistencia (Sin SGP) el 94%, en lo que se refiere al proceso de fortalecimiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la afiliación al régimen subsidiado en salud, falta avances en la atención psicosocial y los proyectos para la población en condiciones especiales.

En el componente de Atención, el mayor avance se registra en la Atención Humanitaria en especial en Prevención y Atención a la Población en Situación de Desplazamiento que de $300 mil millones asignados en enero a junio se han ejecutado $261 mil millones. El programa de Familias en Acción en lo que corresponde a víctimas presenta una ejecución del 30%, ($71,3 mil millones pagados de $235 mil millones programados).

Tabla 3.7 Ejecución presupuestal gasto en víctimas sin SGP, a junio 2013

(Miles de Millones)

Componnte / Medida	2013 Definitivo	Compromiso	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	% Ejecución
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=4-2)
1. Asistencia	**159**	**154**	**146**	**146**	**5**	**0,94**
Identificación	3	0	0	0	3	0,81
Salud	156	154	146	146	2	0,95
2. Atención	**1.030**	**741**	**505**	**448**	**289**	**0,60**
Atención humanitaria	938	705	493	437	233	0,62
Retornos y reubicaciones	92	36	12	12	56	0,33
3. Reparación	**1.712**	**908**	**1.218**	**373**	**804**	**0,41**
Empleo y Generación de Ingresos	249	137	174	53	112	0,39
Garantía de no repetición	21	19	11	10	1	0,55
Indemnización / Subsidio de Vivienda	580	584	769	46	-4	0,08
Indemnización en efectivo	652	122	245	245	530	2,01
Medidas de satisfacción	21	16	6	6	6	0,37
Restitución de tierras rurales	189	30	14	12	159	0,41
4. Costos Institucionales	**488**	**257**	**138**	**136**	**230**	**0,53**
Gastos de Personal	89	36	35	35	53	0,97
Gastos Generales	45	38	18	18	7	0,47
Transferencias	87	17	2	1	71	0,08
Implementación de instrumentos administrativos	266	167	82	82	99	0,49
Total sin SGP	**3.389**	**2.061**	**2.007**	**1.103**	**1.328**	**0,54**

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

El componente de reparación muestra un avance del 41% de lo programado, explicado por el lento avance en todos los componentes. En el componente Costos institucionales, el mayor retraso se presenta en la implementación de instrumentos administrativos de gestión con un avance del 49%: una de las medidas más retrasadas corresponde a las medidas de reparación colectiva (22%), para las cuales hay un presupuesto definitivo de $45 mil millones y, a la fecha, se han hecho pagos por $1,7 mil millones; en una situación similar está la acción contra las minas antipersonales con 25% de avance; le sigue el seguimiento y evaluación de políticas públicas en Derecho Internacional Humanitario (22%).

CAPITULO 4. SISTEMAS DE INFORMACION

TABLA DE CONTENIDO

4. SISTEMAS INFORMACION 86

4.1 INTRODUCCIÓN 86
4.2 SUBSISTEMAS DE INFORMACIÓN NACIONAL 88
4.2.1 Registro Único de Victimas 88
4.2.1.1 Declaraciones 88
4.2.1.2 Proceso de Valoración de las Declaraciones 89
4.2.1.3 Notificación de los Actos Administrativos 93
4.2.1.4 Registro de Sujetos Colectivos 98
4.2.1.5 Proceso de Registro de Connacionales 100
4.2.2 Formulario Único de Declaración (FUD) 103
4.2.3 Estadísticas del Registro Único de Víctimas (Ruv) a Mayo 31 de 2013 105
4.2.4 Auditoría a Bases de Datos de Indemnizaciones Administrativas 126
4.3 SUBSISTEMAS DE INFORMACION TERRITORIAL 128
4.3.1 Cumplimiento en el Diligenciamiento del RUSICST 128
4.3.2 Estadísticas de Cumplimiento 129
4.3.3 Cumplimiento en el Diligenciamiento del FUT 132
4.3.4 Estadísticas de Calidad de la información 133
4.4 RECOMENDACIONES 138
4.5 CONCLUSIONES 141

4. SISTEMAS INFORMACION

4.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo examina las falencias, avances, y estrategias más relevantes sobre los subsistemas de información nacional y territorial que componen la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Teniendo en cuenta la dispersión de los diversos sistemas de información, dilación en la migración de datos e inconsistencias en la calidad de la información, este informe plantea sugerencias que deben ser tenidas en cuenta por las instituciones del SNARIV en aras de avanzar hacia la interoperabilidad de los sistemas plasmada en la ley 1448.

La primera sección reporta los aspectos más notables en el Registro Único de Victimas como puerta de entrada a la oferta estatal por parte de las víctimas, y el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. Aquí se vislumbran falencias persistentes en las etapas de toma de la declaración, valoración y notificación que no solo están poniendo en riesgo el acceso real de las víctimas a estas medidas, sino que generan un desgaste para la administración en territorio en términos financieros ya que de la demora en el proceso de valoración, mayor cantidad de recursos entregados en términos de ayuda humanitaria. Así mismo se exponen las principales estadísticas descriptivas de la victimización en Colombia por cuenta del conflicto armado interno, obtenidas de la más reciente versión (mayo 31 de 2013) del Registro Único de Víctimas (RUV), base de datos recibida por la Contraloría General de la República (CGR) de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAERIV).

La segunda sección muestra los resultados de la auditoría llevada a cabo por la CGR sobre la UAERIV durante el primer semestre de 2013, atinente a la indemnización administrativa y sus bases de datos.

La tercera parte contempla el grado de cumplimiento por parte de municipios y departamentos del “Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas” (RUSICST), el cual capta información cualitativa y cuantitativa sobre esas materias, ello devela la puesta en marcha de un importante aplicativo por parte del Ministerio del Interior, que requiere para su seguimiento herramientas tecnológicas que permitan percibir el real cumplimiento de los municipios en este frente. Se enfatiza que este análisis solo mide una estadística de cumplimiento, detectándose incumplimiento por parte de 29 Municipios que no ingresaron información a este sistema, aún no se está evaluando la calidad de la información ya que el sistema hasta ahora está en etapa de implementación.

De igual forma se mencionan puntos destacados sobre el diligenciamiento del “Formulario Único Territorial” (FUT) que registra información cuantitativa sobre los presupuestos destinados por las entidades territoriales a atender las víctimas. Se presentan estadísticas de cumplimiento que evidencian que alrededor de 160 Municipios no han cumplido con sus obligaciones para acopiar datos numéricos sobre su ejecución presupuestal de ingresos y gastos.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones que a luz del análisis efectuado muestran un horizonte para progresar en el cumplimiento del fin último de la norma, cual es la interoperabilidad de los sistemas. La Comisión de Seguimiento refiere a lo largo de este informe, la destacada evolución en la materia, no obstante advierte la existencia de desatinos que devienen de la precaria integración de los diversos sistemas antes de la vigencia de la ley de víctimas, y que de no subsanarse en la etapa de diseño en que se encuentra la ley, generarán profundas limitantes a la aplicación de la política pública de reparación integral a las víctimas. Reconocemos que el conflicto armado es un fenómeno de difícil medición, sin embargo, medir su impacto es un requisito necesario para entenderlo y así diseñar políticas efectivas encaminadas a su reducción.

4.2 SUBSISTEMAS DE INFORMACIÓN NACIONAL

Este capítulo abordará los diversos subsistemas nacionales de información que integran La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas y cuya creación permitirá una vez se logre su interoperabilidad, garantizar al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas la información veraz y confiable a nivel nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3 de la Ley de víctimas, permitiendo la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que propiciaron las infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

La correcta integración de los sistemas contribuirá a evaluar la magnitud del conflicto y sus consecuencias, y permitirá garantizar el acceso real de las victimas al goce efectivo de sus derechos.

4.2.1 Registro Único de Victimas

Es la etapa sustancial en el proceso de reconocimiento a las víctimas, ya que permite el acceso a todas las garantías y derechos establecidos en la Ley 1448 lo cual posibilitará el ejercicio pleno de los derechos a la asistencia, atención y reparación integral de acuerdo con las disposiciones normativas y jurisprudenciales que se han establecido sobre la materia.

4.2.1.1 Declaraciones

El proceso de registro inicia con la recepción de la declaración de víctimas por parte del Ministerio Público la cual se asume como una solicitud realizada por la persona que siendo victimizada en el marco del conflicto armado interno, desea acceder al ejercicio pleno de los derechos a la asistencia, atención y reparación integral, con el fin de lograr el reconocimiento y redignificación propiciando un ambiente que facilite el logro de la paz y reconciliación.

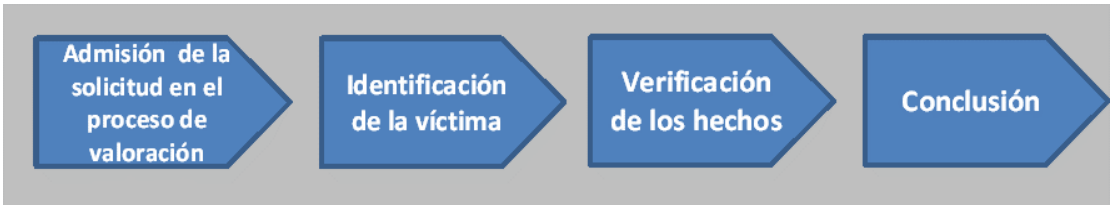
Según las cifras aportadas por la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV[20], los datos de declaraciones recibidas se resumen de la siguiente manera:

Año o Periodo de Tiempo	Número de declaraciones recibidas
Año 2012	216.468
Primer semestre de 2013	139.343
Total declaraciones recibidas desde el 1° de enero de 2012 al 30 de junio de 2013	**355.811**

4.2.1.2 Proceso de Valoración de las Declaraciones

Según el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011, para la valoración de las solicitudes de inscripción en el registro de víctimas se deben considerar elementos jurídicos, técnicos y de contexto, para la verificación o valoración de los hechos victimizantes relacionados en la declaración. Tan solo hasta el 24 de mayo de 2012 el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aprobó los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y estableció las siguientes etapas dentro del proceso:

Etapas del Proceso de valoración de las declaraciones[21]



[20]Oficio de respuesta a requerimiento Defensorial radicado No. 20135108963981 del 5 de Julio de 2013
[21]Criterios de valoración aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en sesión del 24 de mayo de 2012

La aprobación de los criterios de valoración, cinco meses después de haber comenzado la toma de declaraciones por el Ministerio Público implicó que esta labor, elemento sustancial en el proceso de reconocimiento de los derechos de las víctimas, empezara con un rezago significativo, correspondiente a 82.217 declaraciones recibidas por la UAERIV hasta el mes de mayo de 2012.

Esta situación marcó serias dificultades para cumplir los tiempos ordenados por la ley a fin de culminar el proceso con la notificación de inclusión o no inclusión de las víctimas.

Los puntos de preocupación del pasado informe eran en suma los siguientes:

1. Dificultades en la proyección de los actos administrativos de no inclusión.
2. Dificultades para agotar la vía gubernativa para los declarantes.
3. Sobrecarga en materia de atención para las entidades territoriales encargadas de entregar el componente de ayuda inmediata ante la demora en los resultados de valoración.
4. Incertidumbre sobre la valoración de declaraciones sobre desplazamientos forzados recientes.
5. Inconformidad con causales que arrojaron decisiones de no inclusión (Bandas Criminales)
6. Persiste el temor y prevención de los ciudadanos para declarar hechos victimizantes a causa del conflicto.
7. Persiste deficiencia de tipo personal y técnica para atender a las víctimas y diligenciar el Formato Único de Declaración por parte de los funcionarios del Ministerio Público.
8. Demoras para la implementación del proceso de registro para sujetos colectivos.
9. Dificultades en materia de interoperabilidad de sistemas de información para la efectiva atención a las víctimas y para que contribuya al conocimiento de la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica.

Con el fin de contrarrestar lo anterior, la UARIV, ha informado que durante el segundo semestre de 2012 se establecieron esfuerzos importantes para disminuir el rezago en la valoración de las declaraciones, estableciendo mecanismos de contingencia que permitieron, a través de tres grupos de valoradores, ponerse al día con el volumen de valoraciones pendientes. Pese a ello y reconociendo el importante esfuerzo realizado por la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, se ha encontrado que el rezago pasó a otras etapas posteriores como lo son la elaboración y aprobación de los actos administrativos, y posterior notificación, en donde siguen persistiendo falencias.

Según la información entregada por la UARIV, con corte a mayo 31 de 2013, da cuenta de 325.985 solicitudes de registro recibidas de las cuales han sido valoradas 255.263, se encuentran en valoración 10.436, han sido devueltas para enmienda al Ministerio Público 1771 y están pendientes de valoración 58.515, encontrándose por fuera de términos 2.092 lo que equivale al 0.6 %.

Ahora bien, a pesar que la UARIV ha definido el resultado de la valoración de un gran número de las declaraciones, lo cual es importante para el proceso, para las víctimas no lo es tanto, en razón a que son ellas las que deben conocer de manera directa y sin intermediarios el resultado de dichas valoraciones, ya sea para acceder a la asistencia, atención y reparación integral o para interponer los recursos en la vía gubernativa cuando se les ha negado la calidad de víctimas.

Luego de un proceso de verificación realizado sobre el 10% de las declaraciones por hechos victimizantes recibidas durante el mes de enero de 2013 en los departamentos de Bolívar, Cauca y en la región de Apartadó, se obtuvo como resultado que en más del 50% han sido incluidos pero no cuentan con un acto administrativo que soporte la decisión. Esta situación resulta de suma gravedad, comoquiera que en la práctica se traduce en la denegación de los derechos de las víctimas, pues pese a que la jurisprudencia ha reconocido que la calidad de víctimas obedece a una situación fáctica

y no a un registro, la mayoría de las entidades no prestan la atención si estas víctimas no están incluidas en el RUV.

La UARIV ha definido 13 etapas distintas en el proceso de declaración que van desde el momento en que llegan a la entidad para ser radicadas, hasta el momento en que el respectivo acto administrativo queda pendiente para la firma. A continuación se describen dichas etapas tomando como guía la tabla que contiene los diferentes estados y la explicación de cada uno de ellos:

Tabla de Estados de las declaraciones definidos por la UAERIV

Estados de las declaraciones	
Radicado	Solicitud que ha sido recibida por la UAERIV que cumple con los requisitos de Ley
Radicación Pendiente por Verificar	Solicitud que se encuentra en trámite de verificación datos de distribución y recepción del FUD
Radicado Pendiente Captura	Solicitud recibida en la UAERIV que no ha iniciado proceso de digitación del FUD
Radicación Pendiente Critica N	Solicitud que está en proceso de verificación si el FUD reúne los requisitos para tener validez jurídica
Radicado Inicia Captura	Solicitud que está en trámite de digitación en la UAERIV
Captura Pendiente Validar	Solicitud que está en proceso de verificación campos faltantes del FUD
Valoración Pendiente Por Asignar	Solicitud que finalizó digitación y en trámite de asignación al proceso de valoración
Pendiente por Valorar	FUD digitado en proceso de análisis de reconocimiento de la condición de víctima, asignado en la lista de tareas de un usuario con perfil de Valorador
Inicia Valoración	FUD que está asignado a un valorador y está en trámite de terminación del proceso de valoración en el sistema
Pendiente por Notificar	Solicitud con estado de valoración en el Sistema, pendiente por ser Notificada al declarante
No Valorado - Devuelto	Solicitud que no cumple con los requisitos de ley y se devuelve al Ministerio Público para que dé respuesta sobre las inconsistencias presentadas
Valorada pendiente aprobación acto administrativo	Declaración con estado de valoración en proceso aprobación Acto Administrativo
Valoración pendiente firma acto administrativo	Declaración con acto administrativo pendiente de firma

Estas etapas, permiten llevar un flujo ordenado y realizar un seguimiento sistemático del proceso de valoración para establecer cuantas declaraciones se encuentran en cada etapa. Sin embargo, el ciclo previsto termina con el acto administrativo elaborado para la firma, dejando por fuera etapas determinantes del proceso, como la firma del acto administrativo y el envío del mismo, para la respectiva notificación.

Estas últimas etapas también conllevan unos tiempos adicionales y afectan la oportunidad que tiene la persona interesada para acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación Integral o para interponer los recursos cuando se niega su solicitud de inscripción en el RUV.

4.2.1.3 Notificación de los Actos Administrativos

Al indagar a la UARIV sobre el número de notificaciones expedidas, la entidad informa a la Comisión de Seguimiento que se ha notificado a 167.838 declarantes, lo que representa el 61,80 % de las declaraciones valoradas. Aunque desde el punto vista porcentual este dato es significativo, desde la perspectiva del Enfoque de Derechos este retraso está afectando al 39.20% de las víctimas cuya declaración ha sido valorada. En este sentido, esta Comisión advierte serias dificultades relacionadas con las notificaciones:

- Demora en la expedición de los actos administrativos.
- Envío de despachos comisorios hacia los distintos agentes del Ministerio Público para la notificación a los declarantes, sin concertación previa.
- Envío de citaciones a los declarantes para que se notifiquen en las oficinas de los distintos agentes del Ministerio Público, sin informar previamente a los implicados sobre esas citaciones.
- Información a los agentes del Ministerio Público sobre las citaciones a los declarantes para su notificación, sin anexar el respectivo acto administrativo.

Al respecto se han encontrado dificultades que afectan notablemente la posibilidad que tiene el ciudadano de controvertir la decisión administrativa:

- Se utilizan pre formatos que no permiten una motivación particular y adecuada de la decisión.
- Se utilizan formatos que presentan inconsistencias y contradicciones en lo descrito en los actos administrativos; estos formatos no son claros ni en la parte motiva ni en la resolutiva, entre otras.

Para ilustrar esta problemática, se tomaron de manera aleatoria cinco casos en los que la Unidad de Víctimas expidió actos administrativos.

Cuadro resumen de casos seleccionados a partir de resoluciones expedidas por la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV

Cons	No. ID	No. FUD	Fecha Declaración	Fecha valoración	Resultado de la Valoración	Fecha de Resolución	Estado en el Registro
1	1128279836	AF0000501201					No hay registros que coincidan con los criterios de búsqueda
2	1063154085	CF000050165	26/04/2012	03/09/2012	No Incluido	10/10/2012	Activo
3	33212081	AE0000219338	03/04/2012	18/01/2012	No Incluido	10/10/2012	Activo
4	25417230	AJ0000101290	18/04/2012	29/10/2012	No Incluido	29/10/2012	Inactivo
5	91464080	AI0000079888	27/03/2012	21/09/2012	No Incluido	21/09/2012	Activo

De los cinco casos tomados como ejemplo, cuatro de ellos son susceptibles de análisis, debido a que el primero no se encontró en la base de datos, aspecto que aun refleja las dificultades en el proceso de migración y unificación de las bases de datos que recibió la UARIV de la anterior Acción Social, las cuales incluían las personas inscritas en el marco de la Ley 418 de 1997, 387 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008.

Al revisar los tiempos establecidos entre la toma de la declaración y la valoración, se encuentra que los cuatro casos restantes registraban un tiempo para valoración que oscilaba entre los 4 y los 6 meses, superando el tiempo máximo de 60 días hábiles establecido por la ley.

Al revisar el contenido de las resoluciones, se evidencia que se utiliza un formato común para todos los casos y que ni en la parte motiva, ni en la resolutiva se señalan las razones, se describen los hechos victimizantes, o se citan las condiciones

particulares del solicitante; lo que conlleva a una imposibilidad objetiva para controvertir la decisión tomada, aspecto que vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

Del análisis de los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. 20882, 20777, 33234 y 33146, en las cuales se determina no incluir a las personas que presentaron declaraciones en los FUD números: AF0000501201CF0000, CF000050165, AE0000219338, AJ0000101290 y Al0000079888, se concluye que: Es deber constitucional y legal de la UARIV ejercer una debida motivación en los actos administrativos que decidan sobre el derecho a ser incluido en el RUV, procedimiento del cual se deriva el ejercicio de los derechos humanos a la Verdad, Justicia y Reparación[22].

En este sentido y sin un mayor análisis de las cuestiones de fondo que llevaron a la administración a resolver la negación de la solicitud de estas personas, se expidieron dichas resoluciones, sin observar que cada caso particular emana de una situación fáctica individual y única que requiere ser evaluada y motivada, con el objeto principal de ser controvertida por los interesados. El siguiente párrafo, contenido en los cinco casos analizados lo ejemplifica: "*que una vez valorada la declaración rendida por (nombre de la víctima) se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante en el Registro Único de Victimas-RUV, de los hechos victimizantes (amenaza, homicidio, desplazamiento entre otros), por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011*".

[22] Entre los instrumentos internacionales que desarrollan el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, el artículo 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 10 de 1948; el artículo 2º numeral 3º literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de diciembre 16 de 1966; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes adoptada en 1984; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, suscrito en esa ciudad en julio de 1998; y el Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en febrero de 2005.

En este orden de ideas, frente al asunto en estudio, la Comisión recuerda lo manifestado por la Corte Constitucional: *"La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico*"[23].

"*Una indebida motivación, o la falta de esta, atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, (…) La necesidad de motivación del acto administrativo no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia. Por el contrario, esta Corporación ha acudido al concepto de "razón suficiente" para señalar que la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público. Un proceder distinto violaría el sustento constitucional que da origen a la necesidad de motivar las actuaciones de la administración y convertiría este requerimiento en un simple requisito inane y formal*"[24].

Si bien la UARIV ha mejorado sus procesos de valoración sustancialmente, la Comisión de Seguimiento ha encontrado en este marco, que persisten dificultades en el proceso de *notificación* de dichas decisiones. Como ejemplo de esta afirmación encontramos lo reportado por la Procuraduría Regional de Quindío, entidad que en el marco de sus funciones de seguimiento y control evidenció que "*no se está realizando una notificación o comunicación por parte del DPS a las direcciones aportadas por los declarantes ni a las direcciones alternas como se solicita en los formatos de declaración y se han observado resoluciones de no inclusión sin motivación suficiente ni objetiva".*

[23]Sentencia T-204/12, M.P Nelson Pinilla Pinilla.
[24]Ibdem.-

Para fortalecer la afirmación encontramos lo manifestado por la Procuraduría Provincial de Chaparral, dependencia que reporta demoras importantes *"en cuanto a la valoración y devolución de glosas por parte de la UAERIV. En algunos casos no se notifican a las víctimas para que hagan uso de los recursos de ley, violándoles el derecho a la defensa y al debido proceso".*

La Procuraduría Regional de Boyacá ha reportado que en su jurisdicción se presentan casos de personas que han sido llamadas a notificarse, se desplazan desde sus respectivas veredas y/o corregimientos y encuentran que las resoluciones no han llegado al nivel territorial.

La Procuraduría Regional de Guainía ha reportado que en dicho departamento solo existe un municipio capital que es Inírida, el cual es receptor de víctimas del conflicto que provienen de departamentos como Vichada, Guaviare y Vaupés. Aclara que la mayoría de los hechos victimizantes tienen ocurrencia en lugares que por la ubicación del departamento no aparecen especificados en la geografía colombiana, ya que son corregimientos, lagunas y comunidades indígenas desplegadas por las riberas del río Inírida, Vichada, Guaviare y Orinoco. La Regional indica que la UAERIV ha devuelto para enmienda declaraciones por no lograr establecer el lugar de los hechos.

Esta situación reviste dos dificultades, la primera y más grave tiene que ver con la dificultad para ubicar nuevamente al declarante para que confirme el lugar de los hechos que, de acuerdo con lo manifestado por la Procuraduría Regional, resulta innecesario; y la segunda, el tiempo que ha transcurrido entre la remisión inicial, devolución por fuera de términos, enmienda y nueva remisión para valoración.

La Procuraduría Regional de Caquetá, en sus labores de seguimiento preventivo de los resultados de valoración de las declaraciones, adelantó visita preventiva en el mes de noviembre del año 2012, encontrando la falta de valoración de la totalidad de las declaraciones adelantadas por la dependencia. Esta oficina procedió a oficiar a la coordinadora de la UAERIV Huila – Caquetá y dispuso la realización de reuniones mensuales durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo del presente año, en

conjunto con la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Delegados de la Alcaldía Municipal, funcionarios de Registro de la UARIV, el IRD, Cruz Roja Internacional y ACNUR, en aras de impulsar los procesos de valoración y darle solución a las siguientes problemáticas:

- Asignación de turnos para declaración
- Planes de descongestión de declaraciones
- Adecuación y/o distribución oficinas Punto de Atención UAO
- Toma de declaraciones en Línea
- Presencia Institucional en la UAO
- Reporte declaración remitidas a la Unidad de Victimas
- Definición de situación militar de población víctima del conflicto
- Dificultades para las entregas de recursos en el Banco Agrario
- Dificultades para el otorgamiento y entregas de Ayudas humanitarias

En el mes de julio de 2012, la Procuraduría Regional del Putumayo remitió ante la UARIV listados de los declarantes con corte a junio de 2012 que solicitaron inclusión en el RUV, con el fin de conocer el trámite dado y el resultado de la valoración. Esta solicitud tuvo que ser reiterada en el mes de enero de 2013 ante la falta de respuesta, situación que permitió evidenciar demoras notorias en la decisión de inclusión.

4.2.1.4 Registro de Sujetos Colectivos

Dentro del documento CONPES 3726 de 2012[25] se asignaron recursos específicos para el programa de reparación colectiva que no estaban contemplados anteriormente y que, según información de la UARIV[26], corresponden a cuarenta y cinco mil millones de pesos $ 45.000.000.000 para la vigencia 2013.

[25] Por medio del cual se emiten los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de atención y reparación Integral a las víctimas y su anexo.
[26] Oficio de respuesta a requerimiento Defensorial radicado No. 20135108963981 del 5 de Julio de 2013.

Como uno de los avances fundamentales en el proceso de reparación colectiva se encuentra la aprobación, por parte del Comité Ejecutivo, de los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos en el RUV. Sin embargo, estos criterios fueron aprobados en enero de 2013, es decir, un año después de la fecha prevista para la implementación de la ruta de reparación.

Según la Dirección de Registro y Gestión de la Información, con fecha de corte 30 de Junio de 2013, se reportan avances en cuanto a que 205 sujetos de reparación colectiva, tanto étnicos como no étnicos, se encuentran adelantando la ruta. También reporta que de esas 205 comunidades se ha valorado e incluido en el RUV a 10 Sujetos colectivos, los cuales se enuncian en el siguiente cuadro:

Sujetos colectivos que han sido valorados e incluidos

Cons.	Nombre del sujeto Colectivo	Tipo de sujeto
1	Comunidad de El Salado	No étnico
2	Universidad de Cordoba	No étnico
3	Comunidad el Tigre	No étnico
4	Asociación de trabajadores Campesinos del Carare	No étnico
5	Comunidad de Granada	No étnico
6	Comunidad de San Carlos	No étnico
7	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indigenas de Colombia - ANMUCIC-	No étnico
8	Comunidad de el Placer	No étnico
9	Comunidad Kite kiwe	Étnico
10	Comunidad de Wayuu-Portete	Étnico

De acuerdo a lo definido y aprobado por el Comité Ejecutivo en sesión del 9 de enero de 2013, el proceso de registro de los sujetos de reparación Colectiva puede seguir 2 vías, según la modalidad de identificación que adopte la Unidad, a saber:

"En la modalidad por oferta, la Unidad para las Víctimas identificará los sujetos colectivos victimizados a quienes se les expresará la voluntad del Estado de que participen del Programa de Reparación Colectiva y, en caso se acepte la invitación, coadyuvará en las solicitudes de registro.

En la modalidad por demanda, los sujetos de reparación colectiva no incluidos en la oferta del Estado realizarán el procedimiento de registro ante el Ministerio Público".[27]

Según dichos criterios de valoración, para ambos casos se diligenciará el formato de declaración elaborado por la Unidad para las Víctimas. Para el caso de registro por oferta, "*se surtirá una vez el sujeto de reparación colectiva haya aceptado participar en el Programa de Reparación Colectiva,* ***momento en el cual la Unidad para las Víctimas diligenciará el formato de declaración****. En este caso, la Subdirección de Reparación Colectiva remitirá a la Dirección de Registro toda la información pertinente para el proceso de valoración. Para el caso de registro por demanda, la declaración será presentada ante el Ministerio Público".* [28]

4.2.1.5 Proceso de Registro de Connacionales

Respecto a los avances realizados sobre la orientación y toma de declaración a las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, esta Comisión solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores informar la manera en que se ha llevado a cabo el proceso de toma de declaraciones, el número de declaraciones recibidas y los obstáculos en la consecución de documentos.

En respuesta a esta solicitud, el Ministerio de Relaciones Exteriores, manifiesta que en "*La toma de la declaración de los connacionales en el exterior no se ha podido tomar a través del aplicativo de sistemas de la Unidad de Víctimas debido a que el diseño del mismo fue bastante denso, no se incluyó el listado de países y consulados (104) donde se realiza la toma de la declaración, no guarda la información procesada de las declaraciones, no trae la información ya capturada al inicio, por lo que debe volverse a digitar nuevamente, en el caso de los anexos y los miembros que conforman el grupo*

[27] Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos en el Registro Único de Víctimas aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su sesión del 9 de enero de 2013.
[28]Ibídem , Pág. 5

familiar, entre otras muchos ítems tecnológicos, asunto que este Ministerio ha puesto en consideración de la Unidad de Víctimas en diferentes oportunidades". Lo anterior hace que el proceso de declaración sea lento y dispendioso.

En el mes de Abril del presente año, en el Consulado de Colombia en Santiago de Chile, se realizó una prueba piloto "*en donde el promedio de tiempo por cada declaración fue de más de 3 horas incluida la impresión, firma, escáner y carga, donde se encontró mayor dificultad y pérdida de tiempo; la labor debe hacerse mínimo entre dos personas dedicadas exclusivamente a la toma de la declaración, si se quiere obtener un aumento en el record de solicitudes, esto hablando del aplicativo de víctimas ya que de tierras no se pudo realizar la declaración; el aplicativo de sistemas de la Unidad de Víctimas no es lo suficientemente ágil*", no obstante estas dificultades el consulado afirma haber seguido tomando las declaraciones a través del aplicativo, previa cita al connacional.

A pesar de los inconvenientes, la Cancillería manifiesta que se impartieron instrucciones a los consulados de Colombia en el exterior para que recibieran las declaraciones de manera manual, las cuales se canalizan a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, para ser remitidas a la Unidad de Víctimas o a la Unidad de Tierras, según el caso.

Dentro de las dificultades encontradas resultan relevantes:

Frente a la notificación las entidades evidencian dificultades para la notificación de sus actos administrativos a los connacionales que se encuentran en el exterior. La Unidad de Restitución de Tierras ha optado por enviar al consulado el acto administrativo para que este cite a la persona y la notifique en la oficina consular, sin embargo existe desconocimiento por parte de los funcionarios de los procedimientos para la interposición de recursos de la vía gubernativa en los casos en que se les ha negado a las víctimas su inclusión en el registro.

Desde el año pasado se ha detectado la necesidad de establecer una hoja de ruta para los connacionales que deseen retornar en el marco de la ley de víctimas, pese a ellos aún no ha sido definida.

El Ministerio de Relaciones Exteriores señala haber recibido 498 declaraciones provenientes de personas domiciliadas en el exterior, sin embargo al verificar la información remitida por la Cancillería y al cruzarla con la información aportada por la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV se establece que solo hay 284 declaraciones y el resto corresponde a solicitudes de reparación administrativa, asistencia humanitaria, retornos, certificaciones de desplazamiento forzado, certificación de procesos de justicia y paz y registro de tierras. Lo cual muestra la falta de claridad existente por parte de nuestros representantes en el exterior, que imposibilita la adecuada aplicación de la ley de víctimas.

Connacionales que presentación declaración en el extranjero[29]

SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE CONNACIONALES RECIBIDAS EN LA UEARIV POR PERIODO DE TIEMPO			
PAIS	**AÑO 2012 HASTA MARZO 31 DE 2013**	**1 DE ABRIL AL 30 DE JUNIO DE 2013**	**TOTAL SOLICITUDES RECIBIDAS**
BOLIVIA	2	0	2
BRASIL	1	1	2
CANADA	3	5	8
CHILE (TOMA EN LINEA)	0	18	18
COSTA RICA	5	6	11
ECUADOR	6	2	8
ESPAÑA	21	18	39
ESTADOS UNIDOS	13	13	26
FRANCIA	2	3	5
HOLANDA	1	1	2
ITALIA	2	1	3
MEXICO	4	0	4
NORUEGA	1	0	1
PANAMA	1	3	4
PERU	12	1	13
REINO UNIDO	1	0	1
REPUBLICA DOMINICANA	1	2	3
SUECIA	8	3	11
VENEZUELA	26	10	36
TOTAL SOLICITUDES RECIBIDAS	**197**	**87**	**284**

Frente a la entrega de medidas de reparación o beneficios en el exterior, el debate planteado en el informe anterior continúa. En este sentido, la posición del Gobierno Nacional frente al tema de entrega de medidas de asistencia y atención es que su entrega se materializa en el territorio colombiano. Respecto a la entrega de medidas de reparación, la Unidad de Víctimas señala que podrían realizarse convenios con

[29]Oficio de respuesta a requerimiento Defensorial radicado No. 20135108963981 del 5 de Julio de 2013

ONGs y Organismos Internacionales que serían los enlaces de reparación para las víctimas en el exterior. Al respecto se plantea la necesidad de realizar acuerdos de confidencialidad y un acuerdo marco general con Cancillería teniendo en cuenta el alcance que la aplicación de las medidas tiene sobre las personas que ostentan estatus de refugio.

Resulta inquietante que no esté aun definido el procedimiento de entrega de las medidas de reparación, teniendo en cuenta que estos connacionales son víctimas del conflicto armado interno.

4.2.2 Formulario Único de Declaración (FUD)

Teniendo en cuenta la importancia de la herramienta de captura de información FUD para acceder a las medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto, la Comisión de Seguimiento, a través de la Procuraduría General de la Nación, planteó algunas observaciones respecto de este formato para la solicitud de inscripción en el RUV, así:

- *El formato es un instrumento complejo y le solicita información a las víctimas que trasciende la establecida en el Decreto 4800 de 2011, lo que contribuye a su revictimización.*
- *El formulario contiene definiciones jurídicamente inexactas.*
- *Las definiciones de las conductas victimizantes son imprecisas y no se ajustan a la realidad.*
- *El diligenciamiento del formulario demanda muchas veces una dedicación del funcionario de aproximadamente una hora y media a dos horas, situación que es preocupante por el número de víctimas existentes.*

Al respecto, resulta importante informar que durante el último trimestre del año 2012 y principios de 2013, el Ministerio Público participó como observador en una mesa de trabajo con la UARIV en la cual se manifestaron algunas sugerencias y/o

recomendaciones, siempre bajo el marco de las funciones preventivas y respetando la autonomía que tiene dicha entidad para formular dicha herramienta.

Posteriormente, la Procuraduría General de la Nación, solicitó información relacionada con la nueva propuesta de FUD y su respectiva divulgación y remisión a las distintas agencias del Ministerio Público. Al respecto, la UARIV informó que luego de las discusiones y acuerdos que resultaron de la mesa de trabajo, se rediseñó el FUD acogiendo las observaciones planteadas - entre otras entidades - por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y FENALPER. Manifiesta la entidad que a pesar de encontrarse listo para su aplicación, su implementación está sujeta al desarrollo de un aplicativo.

Ahora bien, en relación con la adopción de herramientas tecnológicas que permitirían facilitar la diligencia de declaración, resulta pertinente valorar positivamente la firma de convenios interinstitucionales que permiten dotar al Ministerio Público de equipos de cómputo para la aplicación del FUD en línea. Si bien muchas dependencias, en especial las personerías municipales, no cuentan con la infraestructura adecuada para instalar los equipos ni con el personal idóneo para utilizarlos, es importante que la institucionalidad avance en este sentido.

Considerando estas estrategias de fortalecimiento institucional de la mayor importancia, la CSML se pregunta si este fortalecimiento en cada dependencia del Ministerio Público no dilataría la implementación plena de los centros regionales de atención integral a las víctimas (CRAR). Esto en la medida en que los CRAR se concibieron en la ley como aquellas instancias en donde las personas pueden encontrar toda la oferta institucional sin tener que acudir a cada entidad para recibir atención, orientación y acceder efectivamente a las políticas a favor de las víctimas del conflicto.

Resulta importante informar que varias dependencias de la Procuraduría a nivel territorial, manifestaron no contar con suficientes formularios (FUD) para la recepción de las declaraciones; tal es el caso de la Procuraduría Regional del Valle del Cauca,

Caquetá, provincial de Barranquilla, Provincial de Magangué, Provincial de Carmen de Bolívar, Provincial de Popayán, Provincial de Andes, entre otros.

4.2.3 Estadísticas del Registro Único de Víctimas (RUV) a Mayo 31 de 2013

La CGR solicitó a la UARIV su base de datos más actualizada sobre el RUV a lo cual esta entidad respondió enviando en medio magnético. dos grandes archivos comprimidos que especificamos enseguida.

a) Uno denominado UNIVERSO_INCLUIDOS_01062013.zip que contiene a su vez dos archivos de texto correspondiente a las solicitudes valoradas y finalmente *incluidas* en el RUV con corte a abril 30 de 2013:

UNIVERSO_INCLU_01062013_PER.txt
UNIVERSO_INCLUIDOS_01062013.txt

b) Otro archivo comprimido denominado: CONSOLIDADO_ESTADOS_DIF_INCLUSION.zip que a su vez contiene dos archivos de texto que registran las personas con estados de valoración diferentes *a incluidos* (es decir, No incluidos y En Valoración) con corte a abril 30 de 2013:

TEMP_UNIV_VICT_PER_30042013_NO.txt
TEMP_UNIV_VICT_COMITE300413_NO.txt

Los conjuntos de datos a) y b) provienen de las solicitudes valoradas del RUV temporal (ámbito de la ley 1448 de 2011) y del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (ámbito de la leyes 387 de 1997, 418 de 1997 y decreto 1290 de 2008).

La UARIV no publica estas bases de datos porque la ley, como es lógico, exige la confidencialidad de esta información. La CGR, por su parte, ha considerado pertinente examinarlas con dos propósitos: i) realizar auditorías sobre la completitud y calidad de los datos y ii) producir estadísticas sobre la victimización que permiten estudiar el fenómeno y a su vez omiten absolutamente los datos personales de las víctimas.

En su informe de abril de 2013 a la Corte Constitucional la CGR presentó los resultados de estas dos actividades: auditoría al RUV y estadísticas de victimización con corte a enero 15 de 2013. En esta ocasión no presentamos auditoría al RUV ya que el corto período de tiempo transcurrido desde la primera realizada (febrero 2013) hace prematuro un segundo examen a la fecha de elaboración de este informe. Nos parece más razonable aguardar a que se implementen las reformas y depuraciones al RUV anunciadas por la UARIV en su "Plan Operativo Anual" del subcomité de sistemas de información (de julio 26 de 2013) y auditar una versión mejorada del RUV al iniciar el año 2014.

No obstante lo anterior, en 5 meses los datos agregados del RUV muestran apreciables incrementos. En su Informe a la Corte Constitucional de abril de 2013 la CGR contabilizó un total de **4.704.431** víctimas registradas en la base de datos RUV de ese momento. En reuniones posteriores la UARIV estimó que nuestra contabilidad se quedaba corta y que, muy probablemente, correspondía a las víctimas de desplazamiento forzado, exclusivamente. Luego, la revista Semana (edición 3-10 junio de 2013, pág.100, Bogotá D.C.) informó que según la UARIV las víctimas desde 1985 ascendían a **5.405.629** personas (corte a marzo 31 de 2013).

Pues bien, la contabilidad realizada por la CGR sobre la última versión del RUV recibida de la UARIV con corte a mayo 31 de 2013 arroja un total de **5.568.988** personas; un incremento del 3.02% (163.259 personas) en solo 60 días. De este gran total 4.852.875 personas sufrieron desplazamiento forzado (es decir, el 87.14%). No es interés de la CGR entrar en un estéril debate sobre la absoluta exactitud del número

pues tarde o temprano arribaremos a una base de datos con un error técnicamente aceptable. Nuestra misión en este campo consiste, como dijimos, en auditar con objetividad el RUV y en suministrar al Congreso y la Ciudadanía un perfil estadístico actualizado para mejorar el conocimiento de esta catástrofe nacional.

Esta última tarea estadística se hace más urgente aun cuando la UARIV ha optado por no publicar en su página web estadística alguna del fenómeno y revelar oficialmente solo unos cuantos números agregados a los medios de comunicación, sin posibilidad alguna de ejercer sana crítica a la construcción de los datos. A este respecto la Corte Constitucional se pronunció recientemente en su Auto 119 de junio 24 de 2013:

> "RESUELVE
>
> (…)
>
> Noveno.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas *corregir,* en el plazo de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia, *la falta de información pública en materia de desplazamiento y mantener su página Web actualizada con información completa y transparente* sobre lugares, fechas y cifras de expulsión y recepción, a fin de que sea posible contar con elementos de juicio para la adopción de decisiones por parte de otras instituciones en materia de prevención, protección y atención a la población desplazada por la violencia." (cursivas nuestras)

La CGR considera apropiada esta exigencia de la Corte. No se trata de forzar a la UARIV a publicar bases de datos perfectas sobre las víctimas de una guerra de 50 años para que, enseguida, los organismos de control la descalifiquen por las imperfecciones de la misma. La CGR ha sido explícita y muy clara en este punto: sus equipos técnicos comprenden cabalmente las dificultades inherentes a bases de datos como el RUV pero cree que ello no impide a la UARIV comprometerse y publicar cifras agregadas que, naturalmente, son regularmente depuradas. La Corte Constitucional ha dispuesto que septiembre de 2013 es un plazo razonable para ello en lo atinente a víctimas de desplazamiento forzoso; la CGR, por su parte, no percibe obstáculo alguno para que suceda lo mismo con las cifras de las restantes víctimas del conflicto.

Presentamos a continuación las estadísticas derivadas del RUV con corte a mayo 31 de 2013, evitando aburrir al lector con innecesarios comentarios a números que hablan por sí solos.

Cuadro 1. Víctimas por Género

Género	Personas	%
Mujer	2,773,591	49.8%
Hombre	2,747,420	49.3%
No Informa	40,861	0.7%
No Definido	6,848	0.1%
LGBTI	268	0.005%
Total	5,568,988	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 2 -Tipo de Identificación de las Víctimas

TIPO DE DOCUMENTO	Personas	%
CC - cédula	2,739,526	49.2%
RC - registro civil	1,100,369	19.8%
TI - tarjeta identidad	831,677	14.9%
IND - indeterminado	456,822	8.2%
NI - no identificado	421,290	7.6%
NUIP - número único de identidad	17,061	0.3%
CE - cédula extranjería	1,142	0.0%
RCD - registro civil de nacimiento	976	0.0%
NIT - número identificación tributaria	119	0.0%
MM	4	0.0%
LM	2	0.0%
Total	5,568,988	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Las siglas “MM” y “LM” del cuadro 2 parecen ser errores de digitación.

Cuadro 3 - Víctimas y discapacidad

Condición	Personas	%
Sin discapacidad	5,466,266	98.2%
Con discapacidad	102,722	1.8%
Total	5,568,988	100%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 4 - Pertenencia Étnica de Víctimas

Pertenencia Etnica	Víctimas	%
Ninguna	4,922,824	88.4%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	487,950	8.8%
Indigena	121,677	2.2%
Gitano(a) ROM	28,221	0.51%
Raizal del Archipielago de San Andres y Providencia	7,670	0.14%
No Definido	409	0.01%
Palenquero	237	0.004%
Total	5,568,988	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 4A - Pertenencia Étnica y Género de las Víctimas

Pertenencia Etnica	Mujer	Hombre	LGBTI	No Definido	No Informa	TOTAL
Gitano(a) ROM	14,548	13,604		24	45	28,221
Indigena	62,868	58,546	1	148	114	121,677
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	254,337	232,660	32	506	415	487,950
Ninguna	2,437,738	2,438,460	235	6,142	40,249	4,922,824
No Definido	235	160		13	1	409
Palenquero	110	126			1	237
Raizal del Archipielago de San Andres y Providencia	3,755	3,864		15	36	7,670
TOTAL	2,773,591	2,747,420	268	6,848	40,861	5,568,988

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 4B - Pertenencia Etnica y Discapacidad de Víctimas

Pertenencia Etnica	Con Discapacidad	Sin Discapacidad	TOTAL
Ninguna	87,660	4,835,164	4,922,824
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	11,416	476,534	487,950
Indigena	2,777	118,900	121,677
Gitano(a) ROM	637	27,584	28,221
Raizal del Archipielago de San Andres y Providencia	192	7,478	7,670
No Definido	31	378	409
Palenquero	9	228	237
Total general	102,722	5,466,266	5,568,988

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 5 - Edad y Género de Víctimas

Rango de Edades	Mujer	Hombre	No Informa	No Definido	LGBTI	TOTAL	%
0 a 5 años	158,482	168,210	114	90	23	326,919	5.9%
6 a 12 años	370,203	391,705	173	257	39	762,377	13.7%
13 a 17 años	340,059	378,127	619	836	23	719,664	12.9%
18 a 26 años	484,256	480,756	834	664	44	966,554	17.4%
27 a 60 Años	980,362	842,450	4,458	3,401	104	1,830,775	32.9%
Mayores de 60 años	192,105	196,729	1,137	899	17	390,887	7.0%
No Disponible	248,124	289,443	33,526	701	18	571,812	10.3%
TOTAL	2,773,591	2,747,420	40,861	6,848	268	5,568,988	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Cuadro 6 - Hechos Victimizantes denunciados

Hecho Victimizante	Número de denuncias	%
Desplazamiento forzado	5,282,668	82.9%
Homicidio	745,191	11.7%
Desaparición forzada	101,502	1.6%
Amenaza	75,282	1.2%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	71,441	1.1%
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	28,054	0.44%
Secuestro	16,716	0.26%
Eventos Masivos	11,509	0.18%
Tortura	9,505	0.15%
Lesiones personales con Incapacidad permanente	6,492	0.10%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	3,804	0.06%
Lesiones personales sin Incapacidad permanente	3,238	0.05%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2,833	0.04%
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	2,787	0.04%
(NO DEFINIDO)	4,960	0.08%
Sin Hecho victimizante	4,281	0.07%
Sin Definir	4	0.00%
TOTAL	6,370,267	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Aquí es indispensable una aclaración. Los cuadros 1 a 5 totalizan 5.568.988 *personas* víctimas en tanto que el cuadro 6 presenta 6.370.267 *delitos* (hechos victimizantes) denunciados; esta divergencia es lógica cuando una misma persona sufre y denuncia varios delitos.

Cuadro 6 A - Víctimas por Hecho Victimizante

Hecho Victimizante	Personas	%
Desplazamiento forzado	4,852,875	82.7%
Homicidio	691,939	11.8%
Desaparición forzada	94,936	1.6%
Amenaza	71,197	1.2%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	66,343	1.1%
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	25,880	0.4%
Secuestro	15,693	0.3%
Eventos Masivos	10,628	0.2%
Tortura	9,113	0.2%
Lesiones personales con incapacidad permanente	6,346	0.1%
(NO DEFINIDO)	4,820	0.1%
No registran hecho victimizante	4,251	0.1%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	3,390	0.1%
Lesiones personales sin incapacidad permanente	3,127	0.1%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2,730	0.047%
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	2,462	0.042%
Sin Definir	4	0.0%
Total general*	5,865,734	100.0%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrada por la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

El cuadro 6A registra el número de víctimas (personas) por cada hecho victimizante y para desplazamiento forzado encontramos 4.852.875 personas. De esta cifra y el total de víctimas (ver cuadros 1 a 5) obtenemos que el porcentaje de desplazados es 87.14% (es decir, 4.852.875 / 5.568.988).

Una aclaración es indispensable. El total de víctimas del cuadro 6A excede al de los cuadros 1 a 5 debido a la doble contabilidad en que necesariamente incurre la hoja Excel en el cuadro 6A. En efecto, en este último cuadro una (1) persona (digamos, Pablo) es víctima de desplazamiento y contabilizado una (1) vez en la fila correspondiente; si, además, Pablo fue víctima de tortura pues aparecerá contabilizado de nuevo en esa otra fila. De esta forma, se incurre en varias contabilidades de la misma persona y de ahí el exceso en el total; sin embargo, en cada fila del cuadro 6A la información es correcta: arroja el número de personas distintas que denunciaron ese delito específico.

El cuadro 7 contiene los 41 municipios con mayor número de víctimas producidas (ocurrencia) en su jurisdicción y el cuadro 8 contiene los 41 municipios con mayor número de víctimas que arriban allí (llegada). Hemos computado para cada municipio la diferencia entre el número de víctimas que recibe (cuadro 8) y el número que produce (cuadro 7) y la denominamos “acogida neta”. Los resultados del cuadro 9 corresponden a los primeros 41 municipios receptores netos (la lista la encabezan Bogotá D.C. y Medellín).

Estos cuadros corroboran que la diáspora de las víctimas en Colombia finaliza en las mayores urbes del país. Los campos han sido despoblados y las ciudades sometidas a crecientes demandas por derechos económicos y políticos que agudizan los conflictos sociales y presionan las finanzas públicas y ponen a prueba su capacidad administrativa.

Cuadro 7 - Víctimas por Municipio de Ocurrencia

código DIVIPOLA	MUNICIPIO DE OCURRENCIA	Víctimas	%
0	SIN DEFINIR	262,288	4.5%
76109	BUENAVENTURA	120,213	2.1%
5837	TURBO	98,269	1.7%
5001	MEDELLÍN	93,351	1.6%
13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR	92,498	1.6%
52835	SAN ANDRES DE TUMACO	84,838	1.5%
23807	TIERRALTA	80,224	1.4%
47001	SANTA MARTA	78,914	1.4%
27615	RIOSUCIO	75,123	1.3%
20001	VALLEDUPAR	65,584	1.1%
5045	APARTADÓ	53,886	0.9%
54810	TIBÚ	49,744	0.9%
47288	FUNDACIÓN	43,666	0.8%
86568	PUERTO ASÍS	41,186	0.7%
81794	TAME	39,971	0.7%
95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	39,048	0.7%
86865	VALLE DEL GUAMUEZ	37,312	0.6%
20013	AGUSTÍN CODAZZI	37,149	0.6%
18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	36,294	0.6%
47189	CIÉNAGA	36,040	0.6%
68081	BARRANCABERMEJA	35,411	0.6%
50711	VISTAHERMOSA	35,027	0.6%
17662	SAMANÁ	34,882	0.6%
70713	SAN ONOFRE	34,787	0.6%
70508	OVEJAS	33,950	0.6%
13670	SAN PABLO	33,552	0.6%
27001	QUIBDÓ	32,445	0.6%
5480	MUTATÁ	32,392	0.6%
18001	FLORENCIA	31,724	0.5%
18150	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	31,660	0.5%
5490	NECOCLÍ	31,476	0.5%
52250	EL CHARCO	31,433	0.5%
5847	URRAO	31,193	0.5%
5234	DABEIBA	31,042	0.5%
5649	SAN CARLOS	30,877	0.5%
47980	ZONA BANANERA	30,163	0.5%
23466	MONTELÍBANO	30,007	0.5%
23580	PUERTO LIBERTADOR	29,919	0.5%
47551	PIVIJAY	29,751	0.5%
27099	BOJAYA	28,414	0.5%
5361	ITUANGO	28,086	0.5%
44001	RIOHACHA	27,329	0.5%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Cuadro 8 - Víctimas por Municipio de Llegada

código DIVIPOLA	MUNICIPIO DE LLEGADA	Víctimas	%
0	SIN DEFINIR	981,391	16.5%
11001	BOGOTÁ, D.C.	391,744	6.6%
5001	MEDELLÍN	294,019	4.9%
47001	SANTA MARTA	170,797	2.9%
70001	SINCELEJO	109,669	1.8%
76001	CALI	104,369	1.8%
20001	VALLEDUPAR	94,353	1.6%
13001	CARTAGENA	89,094	1.5%
18001	FLORENCIA	88,671	1.5%
50001	VILLAVICENCIO	88,403	1.5%
76109	BUENAVENTURA	87,543	1.5%
8001	BARRANQUILLA	79,514	1.3%
5837	TURBO	78,726	1.3%
19001	POPAYÁN	78,346	1.3%
54001	CÚCUTA	67,945	1.1%
23001	MONTERÍA	67,753	1.1%
27001	QUIBDÓ	67,655	1.1%
73001	IBAGUÉ	65,583	1.1%
52835	SAN ANDRES DE TUMACO	62,664	1.1%
5045	APARTADÓ	57,570	1.0%
68001	BUCARAMANGA	51,868	0.9%
41001	NEIVA	50,518	0.8%
8758	SOLEDAD	50,451	0.8%
68081	BARRANCABERMEJA	48,010	0.8%
52001	PASTO	47,743	0.8%
44001	RIOHACHA	46,320	0.8%
25754	SOACHA	41,629	0.7%
66001	PEREIRA	38,612	0.6%
13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR	37,699	0.6%
23807	TIERRALTA	31,221	0.5%
5172	CHIGORODÓ	30,490	0.5%
5088	BELLO	29,284	0.5%
86001	MOCOA	27,681	0.5%
95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	27,193	0.5%
86568	PUERTO ASÍS	26,485	0.4%
23466	MONTELÍBANO	26,064	0.4%
13430	MAGANGUÉ	25,153	0.4%
47288	FUNDACIÓN	24,356	0.4%
13670	SAN PABLO	23,069	0.4%
5147	CAREPA	21,374	0.4%
20013	AGUSTÍN CODAZZI	21,027	0.4%
70215	COROZAL	20,967	0.4%

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Cuadro 9 - Acogida Neta de Víctimas

código DIVIPOLA	MUNICIPIO	Víctimas Ocurrencia	Víctimas Llegada	Víctimas Declaración	Llegada - Ocurrencia
0	SIN DEFINIR	262,288	981,391	227,309	719,103
11001	BOGOTÁ, D.C.	14,204	391,744	401,028	377,540
5001	MEDELLÍN	93,351	294,019	327,145	200,668
70001	SINCELEJO	9,909	109,669	115,649	99,760
47001	SANTA MARTA	78,914	170,797	185,235	91,883
76001	CALI	17,693	104,369	109,340	86,676
50001	VILLAVICENCIO	11,320	88,403	98,578	77,083
13001	CARTAGENA	13,054	89,094	88,468	76,040
8001	BARRANQUILLA	6,150	79,514	98,549	73,364
19001	POPAYÁN	7,164	78,346	86,907	71,182
18001	FLORENCIA	31,724	88,671	96,757	56,947
73001	IBAGUÉ	16,572	65,583	69,895	49,011
8758	SOLEDAD	2,183	50,451	37,368	48,268
23001	MONTERÍA	21,131	67,753	69,157	46,622
68001	BUCARAMANGA	6,901	51,868	65,275	44,967
54001	CÚCUTA	23,075	67,945	76,868	44,870
25754	SOACHA	2,408	41,629	38,938	39,221
52001	PASTO	8,864	47,743	52,101	38,879
41001	NEIVA	14,289	50,518	54,926	36,229
27001	QUIBDÓ	32,445	67,655	62,365	35,210
66001	PEREIRA	3,841	38,612	45,459	34,771
20001	VALLEDUPAR	65,584	94,353	105,949	28,769
5088	BELLO	7,893	29,284	29,069	21,391
44001	RIOHACHA	27,329	46,320	51,067	18,991
70215	COROZAL	2,236	20,967	21,738	18,731
86001	MOCOA	9,892	27,681	33,335	17,789
68276	FLORIDABLANCA	983	16,742	14,159	15,759
63001	ARMENIA	1,922	17,133	20,976	15,211
13430	MAGANGUÉ	10,133	25,153	22,594	15,020
68307	GIRÓN	2,458	16,111	13,656	13,653
68081	BARRANCABERMEJA	35,411	48,010	55,774	12,599
41551	PITALITO	8,200	18,993	21,369	10,793
17001	MANIZALES	3,142	12,905	14,883	9,763
8433	MALAMBO	822	10,574	9,058	9,752
68547	PIEDECUESTA	1,184	8,676	7,705	7,492
54498	OCAÑA	8,553	15,892	18,122	7,339
85001	YOPAL	7,508	14,693	18,379	7,185
5615	RIONEGRO	2,813	9,842	11,845	7,029
5147	CAREPA	14,365	21,374	24,832	7,009
52786	TAMINANGO	2,025	8,897	9,615	6,872
66170	DOSQUEBRADAS	1,010	7,566	4,750	6,556
19698	SANTANDER DE QUILIC	7,319	13,389	12,879	6,070

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Los mismos cálculos de “acogida neta” se realizaron para cada departamento y arrojan los resultados de los cuadros 10, 11 y 12. Bogotá D.C. y Atlántico son los mayores receptores netos de víctimas mientras que Antioquia, Bolívar y Chocó son los mayores expulsores netos.

Cuadro 10 - Víctimas por Departamento de Ocurrencia del delito

DEPARTAMENTO	Víctimas	%	divipola
Antioquia	1,094,471	18.8%	05
Bolívar	430,781	7.4%	13
Magdalena	351,122	6.0%	47
Nariño	290,627	5.0%	52
Cesar	288,823	5.0%	20
Chocó	286,208	4.9%	27
SIN DEFINIR	262,328	4.5%	0
Caquetá	253,241	4.4%	18
Cauca	247,966	4.3%	19
Valle del Cauca	247,133	4.2%	76
Tolima	233,994	4.0%	73
Córdoba	230,623	4.0%	23
Putumayo	199,113	3.4%	86
Meta	189,122	3.3%	50
Sucre	184,524	3.2%	70
Norte de Santander	180,895	3.1%	54
Santander	130,962	2.3%	68
Huila	105,800	1.8%	41
La Guajira	105,688	1.8%	44
Arauca	97,267	1.7%	81
Caldas	85,206	1.5%	17
Cundinamarca	84,319	1.4%	25
Guaviare	67,179	1.2%	95
Casanare	40,423	0.7%	85
Risaralda	35,948	0.6%	66
Boyacá	24,586	0.4%	15
Vichada	17,405	0.3%	99
Atlántico	14,717	0.3%	08
Bogotá, D.C.	14,204	0.2%	11
Quindio	11,868	0.2%	63
Guainía	5,454	0.1%	94
Vaupés	5,276	0.1%	97
Amazonas	1,438	0.0%	91
Archipiélago de San	62	0.0%	88
TOTAL	5,818,773	100.0%	

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Cuadro 11 - Víctimas por Departamento de Llegada

DEPARTAMENTO	Víctimas	%	divipola
SIN DEFINIR	981,391	16.5%	0
Antioquia	923,067	15.5%	05
Bogotá, D.C.	391,744	6.6%	11
Bolívar	297,531	5.0%	13
Valle del Cauca	284,089	4.8%	76
Magdalena	274,419	4.6%	47
Nariño	228,483	3.8%	52
Sucre	219,730	3.7%	70
Cesar	214,060	3.6%	20
Córdoba	208,878	3.5%	23
Santander	171,545	2.9%	68
Meta	162,658	2.7%	50
Atlántico	160,447	2.7%	08
Cauca	153,926	2.6%	19
Chocó	153,341	2.6%	27
Caquetá	143,244	2.4%	18
Norte de Santander	138,040	2.3%	54
Huila	120,458	2.0%	41
Tolima	117,188	2.0%	73
Cundinamarca	104,927	1.8%	25
La Guajira	104,420	1.8%	44
Putumayo	98,675	1.7%	86
Risaralda	61,500	1.0%	66
Arauca	56,715	1.0%	81
Caldas	53,571	0.9%	17
Quindio	37,408	0.6%	63
Casanare	30,526	0.5%	85
Guaviare	29,986	0.5%	95
Boyacá	18,918	0.3%	15
Guainía	7,210	0.1%	94
Vichada	5,566	0.1%	99
Vaupés	2,582	0.0%	97
Amazonas	1,393	0.0%	91
Archipiélago de San	111	0.0%	88
TOTAL	5,957,747	100.0%	

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Cuadro 12 - Acogida Neta de Víctimas por Departamento

DEPARTAMENTO	Víctimas Ocurrencia	Víctimas Llegada	Llegada - Ocurrencia	divipola
SIN DEFINIR	262,328	981,391	719,063	0
Bogotá, D.C.	14,204	391,744	377,540	11
Atlántico	14,717	160,447	145,730	08
Santander	130,962	171,545	40,583	68
Valle del Cauca	247,133	284,089	36,956	76
Sucre	184,524	219,730	35,206	70
Risaralda	35,948	61,500	25,552	66
Quindio	11,868	37,408	25,540	63
Cundinamarca	84,319	104,927	20,608	25
Huila	105,800	120,458	14,658	41
Guainía	5,454	7,210	1,756	94
Archipiélago de San Andrés	62	111	49	88
Amazonas	1,438	1,393	-45	91
La Guajira	105,688	104,420	-1,268	44
Vaupés	5,276	2,582	-2,694	97
Boyacá	24,586	18,918	-5,668	15
Casanare	40,423	30,526	-9,897	85
Vichada	17,405	5,566	-11,839	99
Córdoba	230,623	208,878	-21,745	23
Meta	189,122	162,658	-26,464	50
Caldas	85,206	53,571	-31,635	17
Guaviare	67,179	29,986	-37,193	95
Arauca	97,267	56,715	-40,552	81
Norte de Santander	180,895	138,040	-42,855	54
Nariño	290,627	228,483	-62,144	52
Cesar	288,823	214,060	-74,763	20
Magdalena	351,122	274,419	-76,703	47
Cauca	247,966	153,926	-94,040	19
Putumayo	199,113	98,675	-100,438	86
Caquetá	253,241	143,244	-109,997	18
Tolima	233,994	117,188	-116,806	73
Chocó	286,208	153,341	-132,867	27
Bolívar	430,781	297,531	-133,250	13
Antioquia	1,094,471	923,067	-171,404	05
TOTAL	5,818,773	5,957,747	138,974	

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

Estas cifras departamentales exigen una aclaración ya que las víctimas totales son 5.818.773 en el cuadro 10 y 5.957.747 personas en el cuadro 11. Se trata de una inconsistencia ya que, en teoría, ambos totales deben coincidir; además de ello, esas dos cifras difieren del número de víctimas que arroja el RUV en los cuadros 1 a 5 (esto es, 5.568.988 personas). Estas diferencias (errores) son de 4.5% y 7.0%, respectivamente y se supone que deben disiparse paulatinamente con el trabajo de depuración del RUV por parte de la UAERIV.

Con todo, consideramos que estos porcentajes de error son admisibles y no logran sesgar la distribución geográfica (municipal y departamental) de víctimas y delitos. Juzgamos **que el dato más confiable de víctimas es 5.568.988** personas y que los cuadros departamentales y municipales son de utilidad para observar la distribución espacial relativa de personas y hechos victimizantes.

Una perspectiva histórica de la victimización registrada desde el año 1985 se presenta en el gráfico 13 (elaborado con los números del cuadro 13). El pico de la Violencia contemporánea en Colombia fue el año 2002 y desde entonces, por fortuna, decrece firmemente; claramente, el pico coincide con la desmovilización de los grupos paramilitares (Ley de Justicia y Paz).



Cuadro 13 - Víctimas por año

Hechos Victimizantes	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(NO DEFINIDO)										9	3		2	2	4
Sin Definir															
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	37	55	37	56	73	63	78	92	112	98	140	237	392	329	2,178
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	88	56	96	140	110	164	208	220	137	179	205	610	392	816	709
Amenaza	211	220	285	353	358	510	519	627	641	762	993	1,353	2,139	1,972	1,962
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	7	5	15	19	16	27	24	25	9	30	40	49	49	66	80
Desaparición forzada	813	829	952	1,029	1,280	1,340	1,227	1,320	1,389	1,477	1,698	2,555	2,874	3,006	3,662
Desplazamiento forzado	4,038	4,522	5,812	13,195	11,449	15,017	12,423	16,988	22,460	23,109	56,582	79,783	168,515	151,463	174,188
Homicidio	4,479	5,287	6,834	10,122	10,339	11,807	14,874	15,839	15,359	14,217	15,613	19,949	24,082	21,027	24,505
LESIONES PERSONALES NO INCAPACIDAD PERMANENTE	7		2	15	10	8	30	10	6	7	20	26	50	46	43
LESIONES PERSONALES SI INCAPACIDAD PERMANENTE	10	21	27	35	34	40	77	69	56	51	74	115	128	170	142
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado			2	1	4	7	4	13	11	14	7	7	10	11	12
Secuestro	47	28	34	74	92	131	241	252	165	175	223	383	595	996	940
Tortura	50	42	29	51	54	85	61	99	100	60	82	176	255	227	209
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	7		2		9	19	14	18	15	29	14	16	34	69	39
TOTAL	9,794	11,065	14,127	25,090	23,828	29,218	29,780	35,572	40,460	40,217	75,694	105,259	199,517	180,200	208,673

Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 mayo	TOTAL
12	2	6				2	7							49
								1				3		4
4,379	6,091	6,664	4,465	2,502	4,503	4,899	4,355	3,882	4,176	4,719	7,404	8,809	324	71,149
1,281	1,182	2,221	1,692	1,098	1,065	973	812	769	896	1,439	3,412	5,357	263	26,590
3,310	2,697	4,041	2,573	2,248	1,918	1,720	1,539	1,488	1,542	2,254	6,994	25,845	1,845	72,919
477	338	193	176	134	93	108	87	66	64	54	94	135	8	2,488
13,506	10,932	6,711	5,343	4,212	2,979	2,031	2,369	1,668	1,324	709	658	694	27	78,614
388,742	508,841	581,167	338,223	308,509	349,761	365,152	402,657	363,123	202,074	156,053	199,927	115,135	10,647	5,049,555
62,004	53,590	54,942	42,942	34,394	27,357	23,427	20,849	14,050	8,920	6,254	7,306	5,266	75	575,709
1,021	417	133	90	82	44	69	77	30	10					2,253
1,159	527	305	299	213	229	232	220	121	12	4	13			4,383
16	26	33	61	52	136	235	205	299	289	303	269	437	31	2,495
2,560	1,808	1,195	898	653	417	332	241	187	89	85	166	188	1	13,196
2,337	454	381	372	196	215	96	85	52	52	25	57	135	5	6,042
1,504	432	101	96	97	76	62	41	38	41	46	60	65	3	2,947
482,308	587,337	658,093	397,230	354,390	388,793	399,338	433,544	385,774	219,489	171,945	226,360	162,069	13,229	5,908,393

Finalmente, el cuadro 14 presenta los datos de las solicitudes de inclusión en el RUV que fueron negadas (esto es, “No incluidas”, 1.704.924) o se encuentran “En valoración”.

Cuadro 14 - Solicitudes de inclusión en el RUV Negadas y En valoración

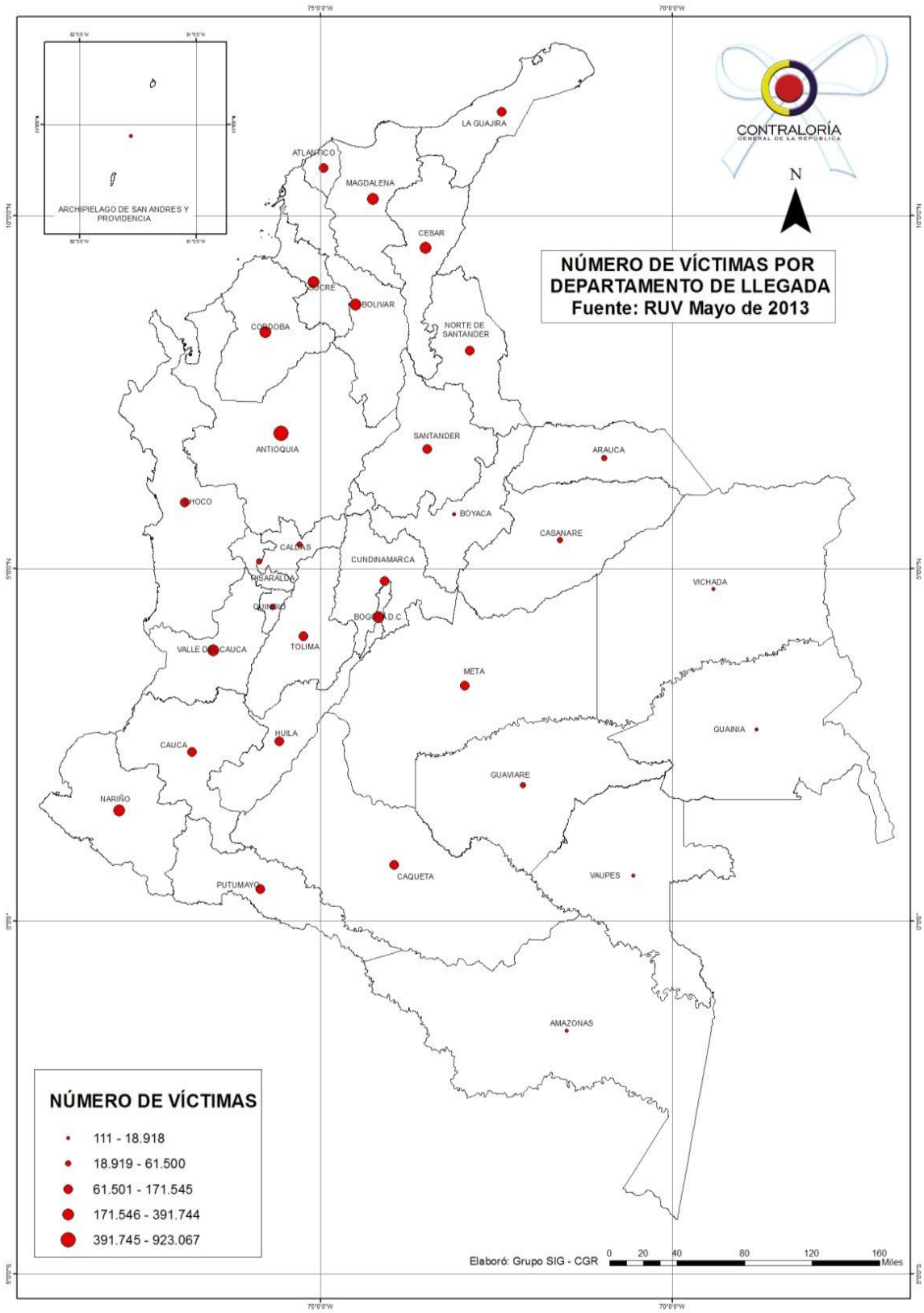
ESTADO DE SOLICITUDES	MASIVOS RUV LEY 1448	MATRIZ DECRETO 1290	MATRIZ DECRETO 1290 DEST	OTROS RUV LEY 1448 3	RUPD LEY 387	RUV LEY 1448	SIV LEY 418	SIV LEY 418 DEST	TOTAL	Total %
NO INCLUIDO	1,217	40,881	48,232	119,432	1,307,555	87,981	38,286	61,340	1,704,924	64.2%
EN VALORACION		235,571	222,801						458,372	17.3%
(en blanco)	36,507			46,998	145,509	50,819			279,833	10.5%
No Afectado - No Valorado	584			79,378		13,293			93,255	3.5%
Afectado - No Valorado	759			50,755		5,392			56,906	2.1%
No Valorado					12,940		5,480	18,489	36,909	1.4%
ANULADO		5,412	6,190						11,602	0.44%
Excluido					10,595				10,595	0.40%
No Valorado - Devuelto				1,461		227			1,688	0.06%
Cesado					517				517	0.02%
En Valoración				8		4			12	0.00%
Total general	39,067	281,864	277,223	298,032	1,477,116	157,716	43,766	79,829	2,654,613	100%

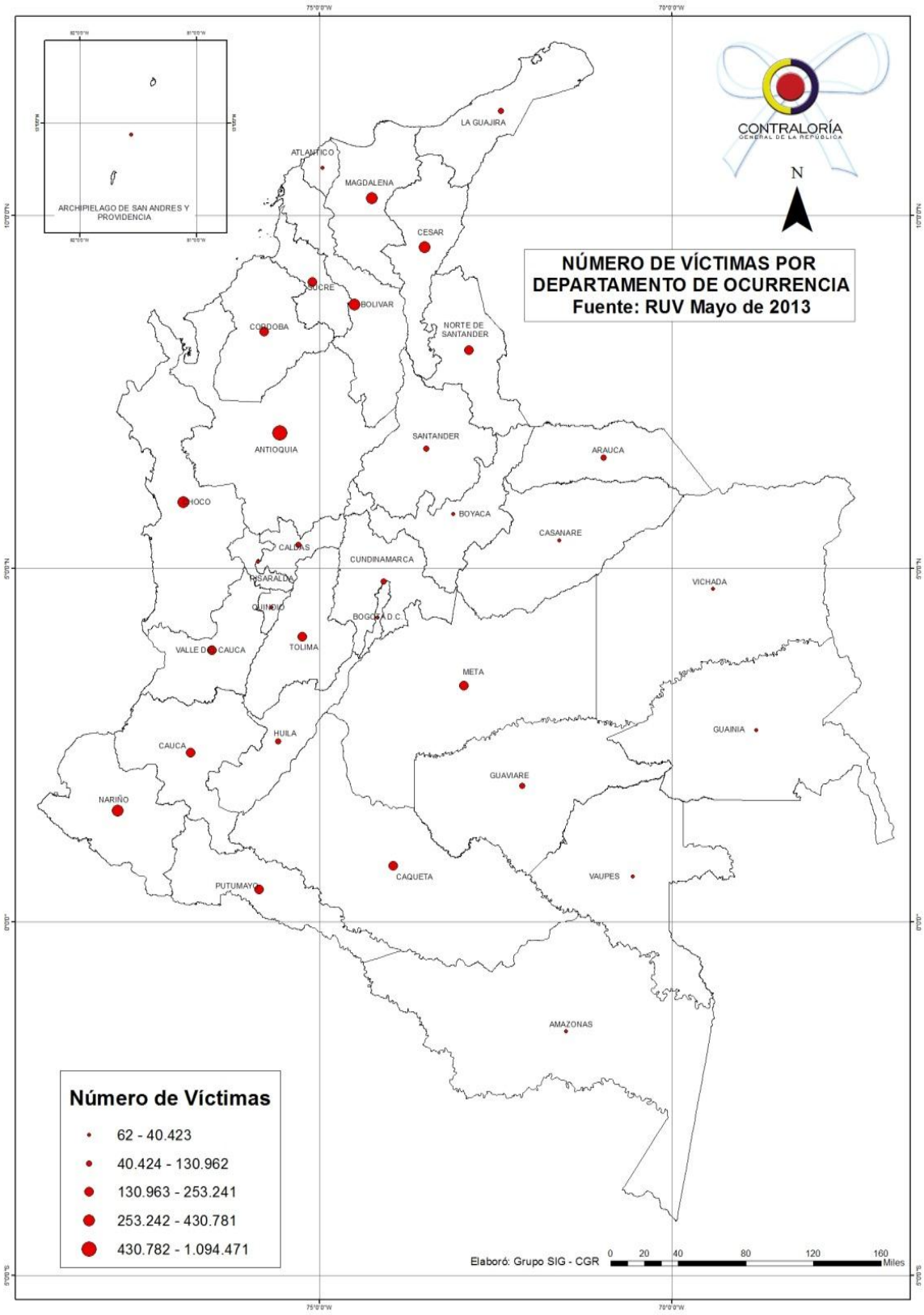
Fuente: Cálculos de la CGR sobre "Registro Único de Víctimas RUV - corte Abril 30 de 2013" suministrado por la UARIV

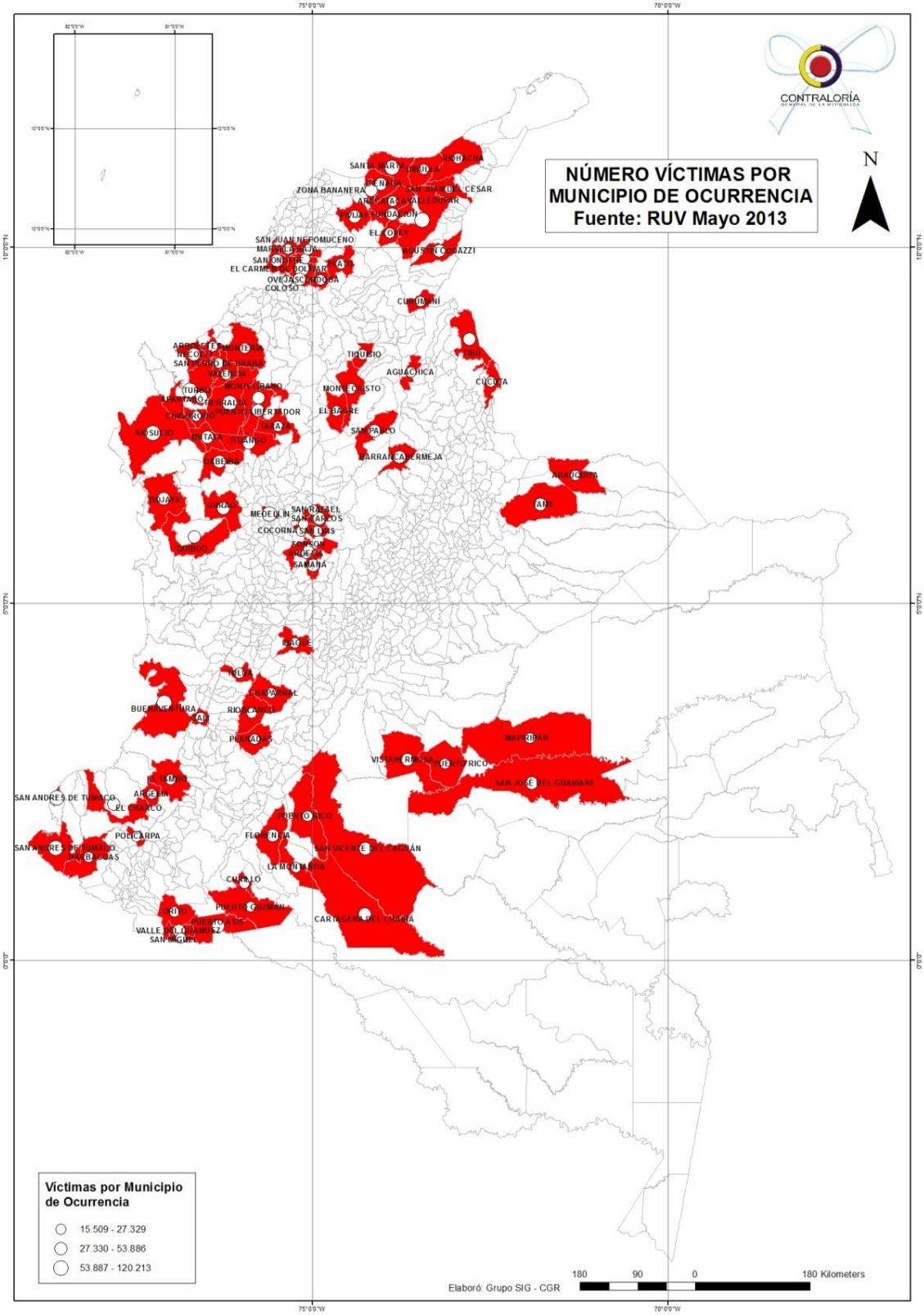
A continuación se incorporan cinco (5) mapas sobre geografía de la victimización en Colombia construidos a partir de las cifras del RUV, donde se denota el número de víctimas tanto por departamento y municipio de llegada, como de ocurrencia de los hechos victimizantes, así como los respectivos municipios donde las víctimas han efectuado sus declaraciones.

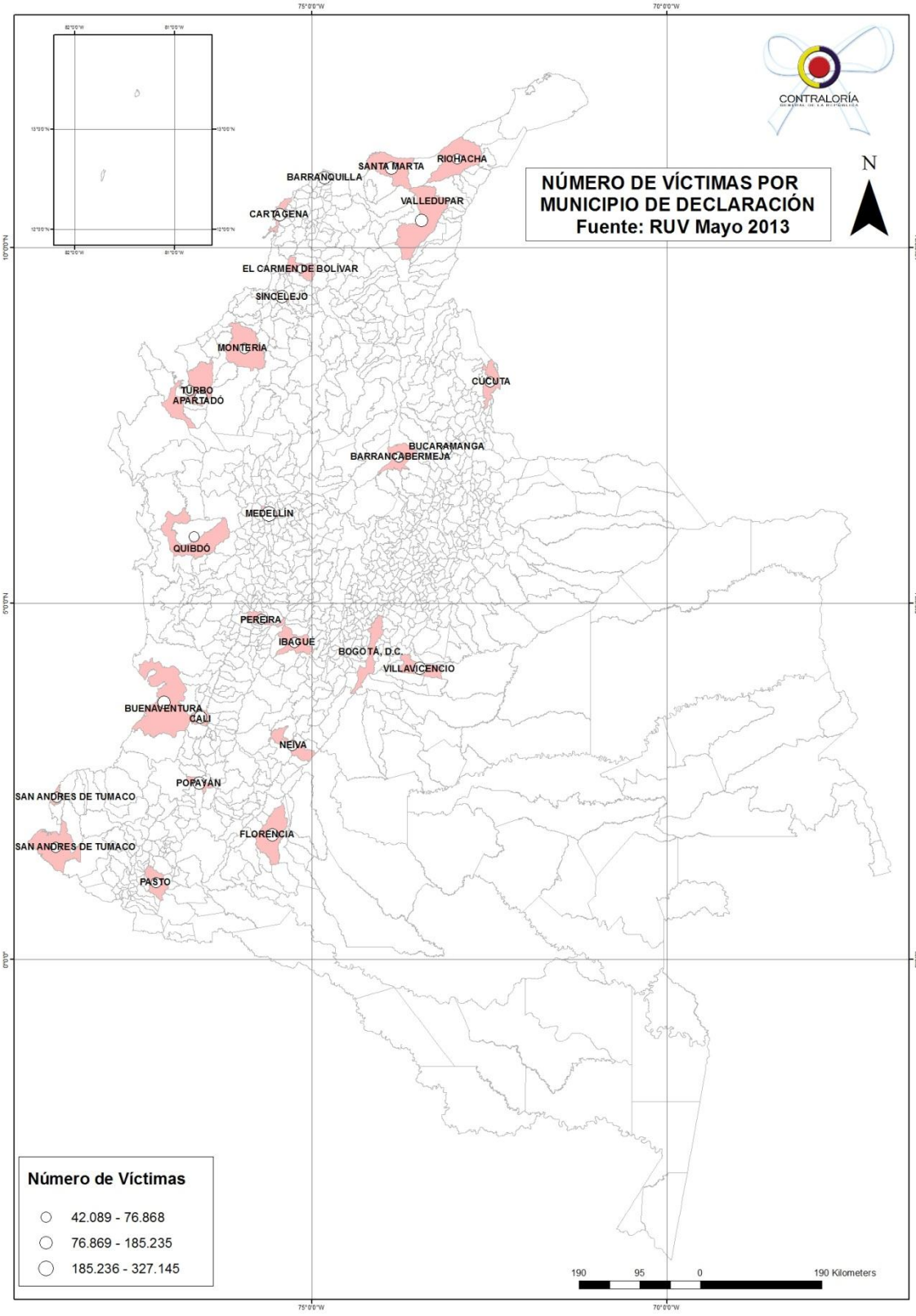
Esta cartografía revela que las víctimas en Colombia se encuentran dispersas a lo largo del País, siendo Antioquia el departamento con mayor ocurrencia de hechos victimizantes seguido de Choco, Nariño, Cauca, Magdalena, Cesar, Meta, y Córdoba.

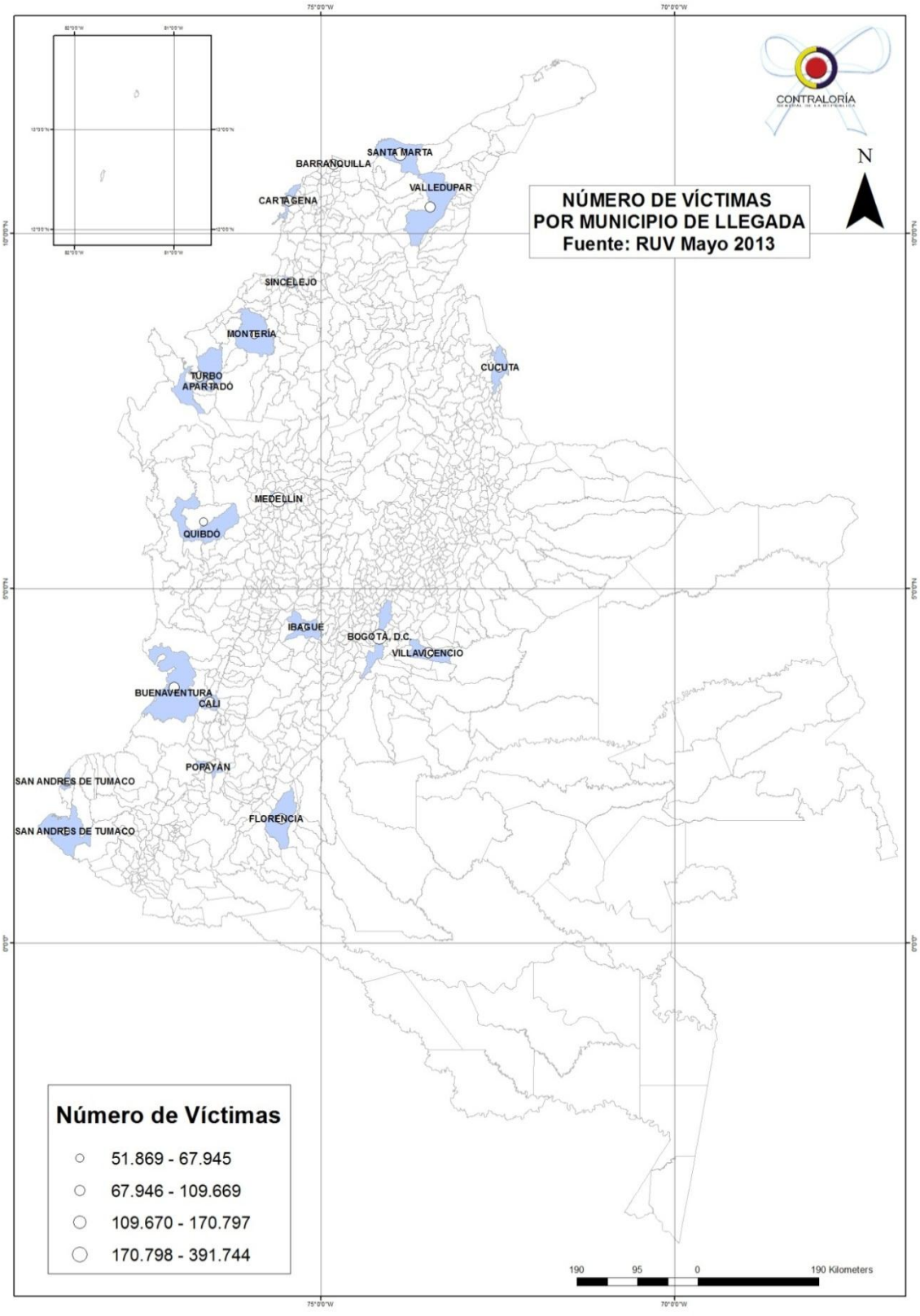
Llama la atención el reducido número de municipios donde las víctimas han realizado sus declaraciones según la información del RUV, lo que demuestra que en el sur - occidente del país, región de la Amazonia y Orinoquia aún las víctimas no han tenido la posibilidad de rendir sus declaraciones, lo que hace imposible hasta el momento, su eventual acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral.


NÚMERO DE VÍCTIMAS POR DEPARTAMENTO DE LLEGADA
Fuente: RUV Mayo de 2013
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
N
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA
LA GUAJIRA
ATLANTICO
MAGDALENA
CESAR
SUCRE
BOLIVAR
CORDOBA
NORTE DE SANTANDER
ANTIOQUIA
SANTANDER
ARAUCA
CHOCO
BOYACA
CASANARE
CALDAS
CUNDINAMARCA
RISARALDA
VICHADA
QUINDIO
BOGOTA D.C
VALLE DEL CAUCA
TOLIMA
META
GUAINIA
CAUCA
HUILA
GUAVIARE
NARIÑO
CAQUETA
VAUPES
PUTUMAYO
AMAZONAS
NÚMERO DE VÍCTIMAS
111 - 18.918
18.919 - 61.500
61.501 - 171.545
171.546 - 391.744
391.745 - 923.067
Elaboró: Grupo SIG - CGR
0 20 40 80 120 160
Miles


NÚMERO DE VÍCTIMAS POR DEPARTAMENTO DE OCURRENCIA
Fuente: RUV Mayo de 2013
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
N
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA
LA GUAJIRA
ATLANTICO
MAGDALENA
CESAR
SUCRE
BOLIVAR
CORDOBA
NORTE DE SANTANDER
ANTIOQUIA
SANTANDER
ARAUCA
CHOCO
BOYACA
CASANARE
CALDAS
CUNDINAMARCA
RISARALDA
VICHADA
QUINDIO
BOGOTA D.C.
VALLE DEL CAUCA
TOLIMA
META
GUAINIA
HUILA
CAUCA
GUAVIARE
NARIÑO
CAQUETA
VAUPES
PUTUMAYO
AMAZONAS
Número de Víctimas
62 - 40.423
40.424 - 130.962
130.963 - 253.241
253.242 - 430.781
430.782 - 1.094.471
Elaboró: Grupo SIG - CGR
0 20 40 80 120 160
Miles


NÚMERO VÍCTIMAS POR MUNICIPIO DE OCURRENCIA
Fuente: RUV Mayo 2013
CONTRALORÍA
N
Víctimas por Municipio de Ocurrencia
15.509 - 27.329
27.330 - 53.886
53.887 - 120.213
Elaboró: Grupo SIG - CGR
180 90 0 180 Kilometers
75°0'0"W
70°0'0"W
10°0'0"N
5°0'0"N
0°0'0"


NÚMERO DE VÍCTIMAS POR MUNICIPIO DE DECLARACIÓN
Fuente: RUV Mayo 2013
CONTRALORÍA
N
SANTA MARTA
RIOHACHA
BARRANQUILLA
VALLEDUPAR
CARTAGENA
EL CARMEN DE BOLÍVAR
SINCELEJO
MONTERIA
CÚCUTA
TURBO
APARTADÓ
BUCARAMANGA
BARRANCABERMEJA
MEDELLÍN
QUIBDÓ
PEREIRA
IBAGUE
BOGOTÁ, D.C.
VILLAVICENCIO
BUENAVENTURA
CALI
NEIVA
POPAYÁN
SAN ANDRES DE TUMACO
FLORENCIA
SAN ANDRES DE TUMACO
PASTO
Número de Víctimas
42.089 - 76.868
76.869 - 185.235
185.236 - 327.145
190 95 0 190 Kilometers


NÚMERO DE VÍCTIMAS
POR MUNICIPIO DE LLEGADA
Fuente: RUV Mayo 2013
CONTRALORÍA
N
SANTA MARTA
BARRANQUILLA
VALLEDUPAR
CARTAGENA
SINCELEJO
MONTERIA
CUCUTA
TURBO
APARTADÓ
MEDELLÍN
QUIBDÓ
IBAGUE
BOGOTA, D.C.
VILLAVICENCIO
BUENAVENTURA
CALI
POPAYÁN
SAN ANDRES DE TUMACO
SAN ANDRES DE TUMACO
FLORENCIA
Número de Víctimas
51.869 - 67.945
67.946 - 109.669
109.670 - 170.797
170.798 - 391.744
190 95 0 190 Kilometers

4.2.4 Auditoría a Bases de Datos de Indemnizaciones Administrativas

Durante el primer semestre de 2013 la CGR adelantó una Actuación Especial, referida al año fiscal 2012, en las Subdirecciones de Reparación Individual y de Valoración y Registro de la UARIV. Su objetivo fue evaluar las actividades de i) valoración de solicitudes de inclusión en el RUV y ii) la tasación y pago de indemnizaciones administrativas a las víctimas.

El informe final de la CGR conceptuó que la gestión adelantada por la UAERIV en lo relacionado con la valoración y pago de indemnizaciones administrativas cumple, en términos generales, con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; no obstante, existen algunas debilidades que resumimos a continuación.

En el proceso de valoración y registro se evidenció que la UARIV no cuenta con un óptimo inventario documental de archivos magnéticos que contienen las carpetas de cada expediente. Se detectaron expedientes en los que no se relacionaron documentos aportados por las víctimas con posterioridad a la solicitud inicial. En algunos procesos de valoración de solicitudes no se relacionan los documentos consultados para tomar la decisión final.

Por otra parte, en la revisión de la base de datos de indemnizaciones administrativas año 2012 se detectaron algunos pagos que excedieron los topes legales; ante esta observación de la CGR la UARIV en uso de sus facultades administrativas rectificó los pagos. Igualmente, se detectaron algunas deficiencias formales de la base de datos (cédulas que corresponden a dos o más nombres distintos, errores de digitación, repetición de registros…).

Los anteriores hallazgos condujeron a la CGR a dirigir una Función de Advertencia a la UARIV (remitida en junio 06 de 2013) señalando que existe una estrecha conexión entre las fallas en el registro de los datos y los errores en la liquidación y pago de indemnizaciones. La CGR advirtió a la UARIV sobre el riesgo de futuros errores informáticos y erradas indemnizaciones que podrían lesionar al patrimonio público y someter a las víctimas a tortuosos procedimientos legales que las re-victimicen. Instó a la entidad a reflexionar sobre sus procedimientos administrativos e informáticos a fin de detectar la fuente de los problemas e implantar los correctivos necesarios y solicitó a la UARIV la suscripción de un Plan de Mejoramiento que servirá como punto de referencia a las posteriores auditorías de la CGR.

Por último, debemos mencionar que en febrero de 2013 la UARIV inició el montaje de la herramienta informática denominada "INDEMNIZA" mediante un contrato de servicios profesionales por $35.891.500 y plazo diciembre de 2013 cuyo objeto es "(…) apoyar el levantamiento de requerimientos, análisis funcional y especificaciones que guíen el desarrollo y pruebas de la herramienta de verificación de pagos de indemnizaciones (…)". La herramienta permitirá unificar la información histórica de indemnizaciones administrativas, custodiar la información, generar mayor seguridad a los datos, verificar la calidad de los mismos y calcular en forma automática las sumas a pagar por indemnizaciones.

En junio de 2013 la CGR solicitó una segunda base de datos de indemnizaciones (enero-mayo 2013) y verificó sustanciales mejoras en la calidad de la información respecto de la primera (enero-diciembre 2012) ya auditada; se detectaron algunos leves errores formales que la nueva herramienta deberá suprimir lo cual será constatado por la CGR en futuras auditorías.

4.3 SUBSISTEMAS DE INFORMACION TERRITORIAL

Otro gran componente de la Red Nacional de Información provine de los diversos sistemas territoriales creados para registrar la correcta ejecución de recursos y seguimiento de las acciones relacionadas con la atención de las víctimas.

4.3.1 Cumplimiento en el Diligenciamiento del RUSICST

El RUSICST es un mecanismo de *información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales*, en relación con la política pública de víctimas del conflicto interno estructurada por la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias.

Específicamente, el RUSICST fue creado por el artículo 260 del Decreto 4800 de 2011 y su diseño y operación son realizadas conjuntamente por el Ministerio del Interior y la UAERIV**.** Por su parte, los gobernadores y alcaldes garantizan el personal y los equipos requeridos para el suministro adecuado y oportuno de la información requerida; igualmente, deben designar un enlace encargado de reportar semestralmente la información actualizada.

El RUSICST fue diseñado atendiendo a las tres etapas del ciclo de la política pública (diseño, implementación y evaluación) de modo que las acciones de la entidad territorial sean agrupadas de esa forma. La realización de esta política exige, en el nivel territorial, el acopio de información sobre al menos los siguientes aspectos: dinámica del conflicto armado, creación y operación del comité de justicia transicional, plan de acción territorial, oferta institucional del ente territorial, articulación institucional, participación de las víctimas en los procesos y retorno y reubicación de las mismas.

En la etapa de diseño la entidad territorial produce un texto escrito que define la estrategia de acción para garantizar los derechos de las víctimas: atención, asistencia y reparación integral. En la etapa de implementación la administración ejecuta la

estrategia adoptada comprometiendo los recursos políticos, jurídicos, financieros y humanos a su disposición y articulando los diversos actores y organizaciones responsables.

En la etapa de seguimiento y evaluación se recolecta, analiza y valora información sobre el desempeño de la entidad territorial con el propósito de determinar si fueron o no resueltos los problemas que originaron la política; se deben evidenciar los avances, dificultades y logros pendientes.

Las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones) deben reportar el RUSICST entre enero 01 y marzo 15 lo realizado en el segundo semestre del año anterior y entre 01 y 31 de julio lo del primer semestre del año. Mininterior y la UARIV deben retroalimentarlos dentro de los (3) meses siguientes con el objeto de mejorar su gestión.

A continuación mostramos los datos de cumplimiento de este mandato legal (artículo 260, decreto 4800 de 2011).

4.3.2 Estadísticas de Cumplimiento

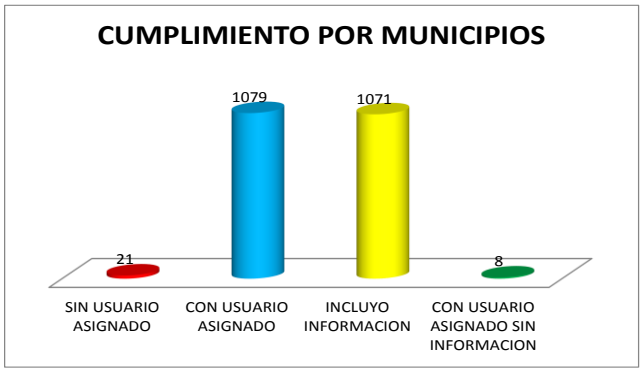
El Ministerio del Interior suministró a la CGR en julio de 2013 la información sobre cumplimiento del RUSICST correspondiente al segundo semestre de 2012; la base de datos recibida contiene tres (3) estados posibles de una entidad territorial:

i) “Sin usuario asignado para el reporte en el sistema”: la entidad territorial ni siquiera accedió al aplicativo informático para crear un usuario y una contraseña de acceso.
ii) “Sin reporte de información”: la entidad territorial creó su usuario y contraseña pero no introdujo al aplicativo información alguna.

iii) “Con reporte de información”: la entidad territorial creó usuario y contraseña e introdujo información.

El gráfico 1 presenta el panorama general del cumplimiento (con corte a 31 de diciembre de 2012) según la información recibida por la CGR el 23 de julio de 2013. El sistema aplica a 1.131 entidades territoriales [30] (1100 municipios y 31 departamentos) de los cuales 1.079 (el 98.1%) entraron al sistema y crearon un usuario; 1.071 (97.4%) introdujeron información; 21 municipios (1.9%) no crearon usuario y 8 más (0.7%) no ingresaron ningún dato. Por su parte, todos los departamentos ingresaron sus datos.

Gráfico 1



Los casos i) y ii) constituyen una contravención al artículo 260 del Decreto 4800 de 2011. Los cuadros 1, 2 especifican los 29 municipios que incumplieron y a los cuales la CGR, en su condición de miembro de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 (artículo 260), ofició solicitando explicaciones y exigiendo los correctivos del caso.

[30] El RUSICST no aplica al departamento de San Andrés, al municipio de Providencia ni a los Resguardos Indígenas.

Cuadro 1 - Entidades Territoriales que no han ingresado información

Departamento	Municipio
Bolivar	Soplaviento
Boyacá	Otanche
Boyacá	Soraca
Boyacá	Sutamarchan
Cauca	Villa Rica
Chocó	Certegui
Chocó	Medio Baudó
Valle del Cauca	San Pedro

Fuente: Ministerio del Interior, julio 23 de 2013

Cuadro 2 - Entidades Territoriales Sin Usuario en RUSICST

Departamento	Municipio
ANTIOQUIA	SAN JOSE DE LA MONTAÑA
BOLÍVAR	EL CARMEN DE BOLÍVAR
BOLÍVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA
BOYACÁ	BELEN
BOYACÁ	COMBITA
BOYACÁ	COVARACHIA
BOYACÁ	FIRAVITOBA
BOYACÁ	PAYA
BOYACÁ	TOPAGA
BOYACÁ	TUNUNGUA
BOYACÁ	ZETAQUIRA
CAUCA	CALOTO
CAUCA	GUAPI
CAUCA	INZÁ
CAUCA	LÓPEZ
CHOCÓ	RIOSUCIO
CUNDINAMARCA	QUETAME
CUNDINAMARCA	VIANÍ
NARIÑO	BARBACOAS
NARIÑO	RICAURTE
SANTANDER	CHARTA

Fuente: Ministerio del Interior, julio 23 de 2013

4.3.3 Cumplimiento en el Diligenciamiento del FUT

El “Formulario Único Territorial” (FUT) es un instrumento de monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales creado en el año 2007 (decreto 3402, artículo 1) para acopiar datos numéricos sobre su ejecución presupuestal de ingresos y gastos.

Luego, el decreto 1997 de 2009 (artículo 1) ordenó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) adaptar el Formulario de modo que identificara los recursos destinados a atender la población desplazada. El mismo decreto (reglamentario de la Ley 1190 de 2008) estipula que alcaldes y gobernadores deben “diseñar, formular, aprobar e Implementar el Plan Integral Único en el marco del Plan de Desarrollo, con acciones conducentes al goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado” para ello deben “incluir en los proyectos de presupuesto anual presentados para aprobación de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, las partidas necesarias para atender el Plan Integral Único (…)”.

Posteriormente, el decreto 4800 de 2011 (artículo 260) amplió la cobertura del FUT a todas las víctimas del conflicto según la definición adoptada por la ley 1448 de 2011 (artículo 3). El FUT así actualizado entró en vigencia a partir del segundo semestre de 2012, previo un proceso de socialización y capacitación a las entidades territoriales sobre su obligatorio diligenciamiento. Para el corte 31 de diciembre de 2012 y de conformidad con el decreto 3402 de 2007 el FUT solicita la siguiente información contable:

- Ingresos
- Ingresos – Transferencias recibidas
- Gastos de Funcionamiento (por unidad ejecutora)
- Gastos de Funcionamiento – Transferencias giradas
- Gastos de Inversión

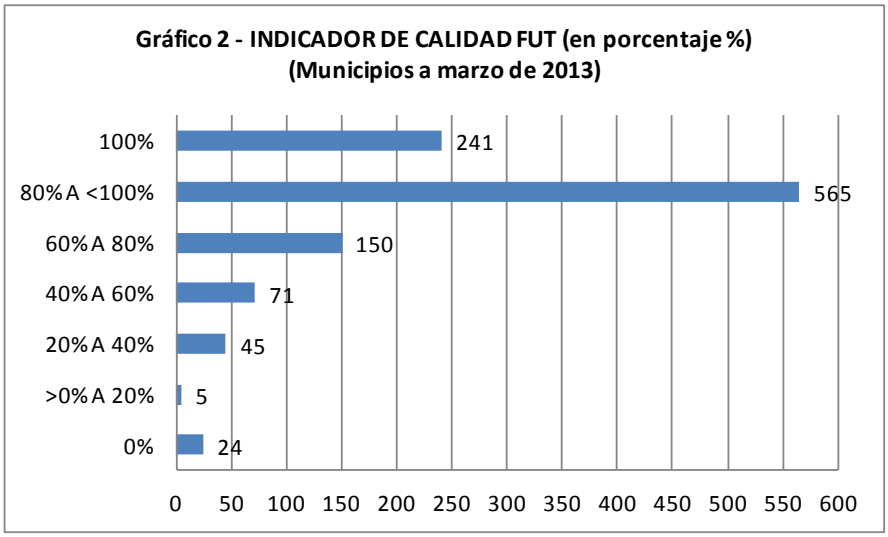
- Servicio de la Deuda
- Reservas (El valor de los recursos que amparan reservas no se debe registrar en el formulario de ingresos, sino en el nuevo formulario Reservas para Ingresos)
- SGR-Ingresos (Ejecución del Sistema General de Regalías – Decreto 1949/2012)
- SGR-Gastos (Ejecución del Sistema General de Regalías – Decreto 1949/2012)
- SGR-Transferencias (Ejecución del Sistema General de Regalías – Decreto 1949/2012)
- Cierre fiscal
- Vigencias futuras
- Cuentas por pagar
- Ejecución presupuestal del Fondo de Salud
- Tesorería Fondo de Salud
- Registros presupuestales para el sector agua potable y saneamiento básico financiado con cargo al Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico
- Regalías 1 (Para la ejecución de los saldos de los recursos recibidos por regalías conforme a la normativa vigente hasta el 31 de diciembre de 2011)
- Regalías 2 (Para la ejecución de los saldos de los recursos recibidos por regalías conforme a la normativa vigente hasta el 31 de diciembre de 2011)
- Saldos y condiciones de la deuda pública
- Excedentes de liquidez
- Desplazados 1
- Desplazados 2

4.3.4 Estadísticas de Calidad de la información

Según el artículo 3° del decreto 3402 de 2007 las entidades territoriales deben presentar su información al FUT con cortes trimestrales dentro de los siguientes plazos:

FECHA DE CORTE	FECHA LIMITE DE PRESENTACION
31 DE MARZO	30 DE ABRIL
30 DE JUNIO	31 DE JULIO
30 DE SEPTIEMBRE	31 DE OCTUBRE
31 DE DICIEMBRE	15 DE MARZO DEL AÑO SIGUIENTE

El Ministerio de Hacienda y la Contaduría General de la Nación (CGN) idearon un (1) indicador global de calidad de la información reportada en el FUT por las entidades territoriales que es, a su vez, el promedio aritmético de tres (3) indicadores más (cobertura, oportunidad y calidad). Los resultados del indicador global a marzo de 2013 para los municipios se presentan en el gráfico 2.

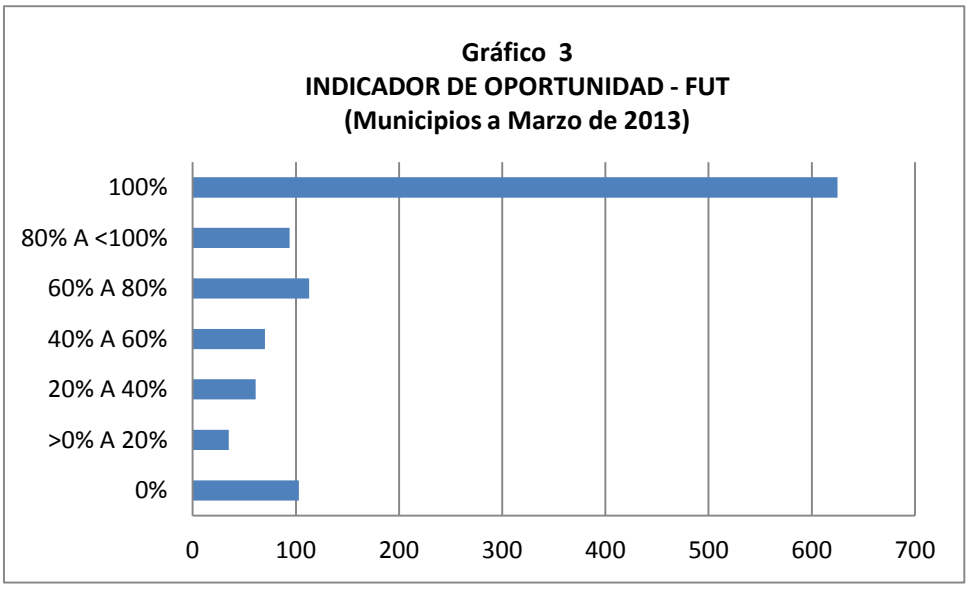


Se observa que 241 municipios obtuvieron una muy satisfactoria calificación de 100% y la gran mayoría de ellos (565) entre 80% y 100%. Por otra parte, 145 municipios tienen calificaciones inferiores a 60% lo que motivó a la CGR a preguntar a la CGN sobre sus informes a las autoridades competentes para la imposición de las sanciones correspondientes, tal como lo establece el decreto 3402 de 2007:

"Artículo 6°. *Control de cumplimiento.* El incumplimiento en el reporte oportuno de información de que trata el presente decreto, generará las sanciones disciplinarias a que haya lugar. Para tal efecto, el Contador General de la Nación informará a la autoridad competente el listado de las entidades territoriales que incumplieron, con el fin de que se inicie el respectivo proceso."

En su respuesta la CGN afirmó que ella no es autoridad competente para sancionar, lo cual es cierto, pero no reportó acción informativa alguna ante la competente; en concepto de la CGR esto contradice claramente al decreto mencionado y decidió actuar en dos sentidos.

Primero, ha oficiado a los 269 municipios con calificación inferior a 60% en *oportunidad* en la entrega de los datos FUT (ver cuadro 3 y gráfico 3) conminándolos a ponerse al día con el reporte FUT en un plazo no superior a 30 días. Segundo, prestará atención a las acciones específicas adelantadas por la CGN ante la autoridad competente para iniciar los procesos sancionatorios de las entidades territoriales que sistemáticamente incumplan con la cobertura, calidad y oportunidad de los datos.



Cuadro 3 - Municipios con calificación inferior a 60% en Oportunidad de entrega del FUT - marzo de 2013

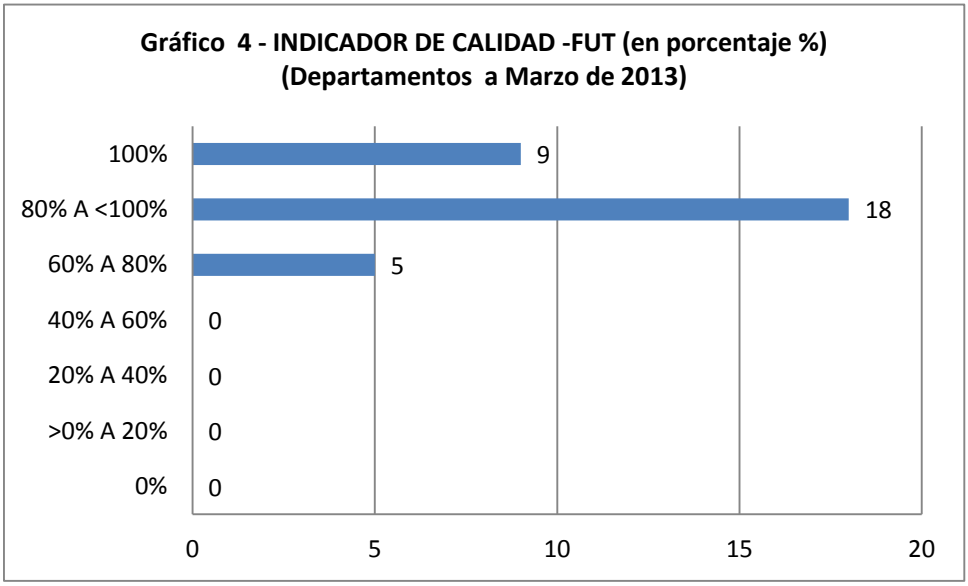
Departamento	Entidad	Indicador de Oportunidad
ANTIOQUIA	GIRALDO	0%
ANTIOQUIA	EL RETIRO	0%
ANTIOQUIA	TOLEDO / ANTIOQUIA	0%
ANTIOQUIA	DABEIBA	0%
ANTIOQUIA	SAN RAFAEL	0%
ANTIOQUIA	MURINDÓ	0%
ANTIOQUIA	NARIÑO / ANTIOQUIA	0%
ANTIOQUIA	TARAZÁ	0%
ARAUCA	CRAVO NORTE	0%
ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	0%
ATLANTICO	MANATÍ	0%
ATLANTICO	PIOJÓ	0%
ATLANTICO	POLONUEVO	0%
ATLANTICO	SANTA LUCÍA	0%
BOLIVAR	TIQUISIO	0%
BOLIVAR	SAN CRISTÓBAL	0%
BOLIVAR	CLEMENCIA	0%
BOLIVAR	ALTO DEL ROSARIO	0%
BOLIVAR	MAGANGUÉ	0%
BOLIVAR	MARGARITA	0%
BOLIVAR	ARENAL	0%
BOLIVAR	PINILLOS	0%
BOLIVAR	SAN FERNANDO	0%
BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA	0%
BOLIVAR	MONTECRISTO	0%
BOLIVAR	SOPLAVIENTO	0%
BOLIVAR	ARROYOHONDO	0%
BOLIVAR	SANTA CRUZ DE MOMPÓX	0%
BOLIVAR	SANTA CATALINA / BOLIVAR	0%
BOLIVAR	CICUCO	0%
BOLIVAR	ZAMBRANO	0%
BOYACA	OICATÁ	0%
BOYACA	CÓMBITA	0%
BOYACA	VILLA DE LEYVA	0%
BOYACA	RONDÓN	0%
BOYACA	AQUITANIA	0%
BOYACA	SOCOTÁ	0%
BOYACA	SOMONDOCO	0%
BOYACA	VIRACACHÁ	0%
BOYACA	SANTA MARÍA / BOYACÁ	0%
CAQUETA	EL PAUJIL	0%
CASANARE	SÁCAMA	0%
CASANARE	LA SALINA	0%
CASANARE	RECETOR	0%
CAUCA	SANTA ROSA / CAUCA	0%
CAUCA	ARGELIA / CAUCA	0%
CHOCO	UNIÓN PANAMERICANA	0%
CHOCO	LLORÓ	0%
CHOCO	EL CANTÓN DE SAN PABLO (MANA	0%
CHOCO	SIPÍ	0%
CHOCO	CARMEN DEL DARIEN	0%
CHOCO	JURADÓ	0%
CHOCO	RIO IRÓ	0%
CHOCO	BOJAYÁ (BELLAVISTA)	0%
CORDOBA	MOÑITOS	0%
CORDOBA	TIERRALTA	0%
CORDOBA	SANTA CRUZ DE LORICA	0%
CORDOBA	LOS CÓRDOBAS	0%
CORDOBA	SAHAGÚN	0%
CORDOBA	BUENAVISTA / CORDOBA	0%
CUNDINAMARCA	LENGUAZAQUE	0%
CUNDINAMARCA	GUASCA	0%
CUNDINAMARCA	CACHIPAY	0%
CUNDINAMARCA	PARATEBUENO	0%
CUNDINAMARCA	ÚTICA	0%
CUNDINAMARCA	EL PEÑÓN / CUNDINAMARCA	0%
CUNDINAMARCA	VILLETA	0%
GUAVIARE	MIRAFLORES / GUAVIARE	0%
HUILA	TERUEL	0%
HUILA	GIGANTE	0%
LA GUAJIRA	EL MOLINO	0%
LA GUAJIRA	BARRANCAS	0%
MAGDALENA	REMOLINO	0%
MAGDALENA	PIJIÑO DEL CARMEN	0%
MAGDALENA	ARIGUANÍ	0%
MAGDALENA	SAN SEBASTIAN DE BU	0%
META	GRANADA / META	0%
NARIÑO	MOSQUERA / NARIÑO	0%
NARIÑO	NARIÑO / NARIÑO	0%
NARIÑO	SANTA BÁRBARA (ISCU	0%
NORTE SANTANDER	BUCARASICA	0%
NORTE SANTANDER	SARDINATA	0%
NORTE SANTANDER	CÁCHIRA	0%
NORTE SANTANDER	DURANIA	0%
NORTE SANTANDER	SANTO DOMINGO DE S	0%
NORTE SANTANDER	CHITAGÁ	0%
NORTE SANTANDER	LA ESPERANZA	0%
PUTUMAYO	SAN MIGUEL DE MOCO	0%
PUTUMAYO	PUERTO ASÍS	0%
RISARALDA	BELÉN DE UMBRÍA	0%
SANTANDER	CHARTA	0%
SUCRE	TOLUVIEJO	0%
SUCRE	CHALÁN	0%
SUCRE	EL ROBLE	0%
SUCRE	SINCÉ	0%
SUCRE	MORROA	0%
TOLIMA	ANZOÁTEGUI	0%
TOLIMA	SAN ANTONIO	0%
VALLE DEL CAUCA	SAN JUAN BAUTISTA D	0%
VALLE DEL CAUCA	ALCALÁ	0%
VALLE DEL CAUCA	ARGELIA / VALLE DEL C	0%
VICHADA	LA PRIMAVERA	0%
VICHADA	CUMARIBO	0%
ATLANTICO	JUAN DE ACOSTA	10%
BOLIVAR	SAN ESTANISLAO	10%
CASANARE	TRINIDAD	10%
CHOCO	BAGADÓ	10%
CUNDINAMARCA	LA VEGA / CUNDINAMA	10%
CUNDINAMARCA	JUNÍN	10%
CUNDINAMARCA	LA PALMA	10%
META	LEJANÍAS	10%
NARIÑO	LA TOLA	10%
NORTE SANTANDER	ÁBREGO	10%
SAN ANDRES	PROVIDENCIA	10%
BOLIVAR	HATILLO DE LOBA	20%
BOLIVAR	CÓRDOBA / BOLIVAR	20%
BOYACA	MACANAL	20%
BOYACA	CHIQUINQUIRÁ	20%
CAUCA	FLORENCIA / CAUCA	20%
CESAR	AGUACHICA	20%
CHOCO	RIOSUCIO / CHOCÓ	20%
CUNDINAMARCA	YACOPÍ	20%
CUNDINAMARCA	NEMOCÓN	20%
CUNDINAMARCA	GACHANCIPÁ	20%
LA GUAJIRA	DIBULLA	20%
MAGDALENA	EL PIÑÓN	20%
META	EL CALVARIO	20%
NARIÑO	OSPINA	20%
NARIÑO	LINARES	20%
NARIÑO	ROBERTO PAYÁN (SAN	20%
NARIÑO	MAGÜÍ (PAYÁN)	20%
NORTE SANTANDER	CONVENCIÓN	20%
SANTANDER	ONZAGA	20%
SANTANDER	SANTA HELENA DE OPÓ	20%
SANTANDER	MÁLAGA	20%
TOLIMA	COELLO	20%
TOLIMA	SALDAÑA	20%
VAUPES	TARAIRA	20%

Cuadro 3 - Municipios con calificación inferior a 60% en Oportunidad de entrega del FUT - marzo de 2013

Departamento	Entidad	Indicador de Oportunidad
ATLANTICO	GALAPA	30%
BOLIVAR	RIOVIEJO	30%
BOLIVAR	TURBANA	30%
BOLIVAR	CALAMAR / BOLIVAR	30%
BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR	30%
BOLIVAR	REGIDOR	30%
BOLIVAR	TALAIGUA NUEVO	30%
BOYACA	TIBANÁ	30%
BOYACA	SÁCHICA	30%
BOYACA	SANTA SOFÍA	30%
CAQUETA	CURILLO	30%
CAUCA	TOTORÓ	30%
CHOCO	UNGUÍA	30%
CHOCO	LITORAL DEL SAN JUAN (SANTA C	30%
CORDOBA	LA APARTADA	30%
CORDOBA	SAN PELAYO	30%
CUNDINAMARCA	CUCUNUBÁ	30%
CUNDINAMARCA	GUTIÉRREZ	30%
CUNDINAMARCA	FÓMEQUE	30%
MAGDALENA	CIÉNAGA	30%
NARIÑO	EL ROSARIO	30%
NORTE SANTANDER	GRAMALOTE	30%
SANTANDER	CEPITÁ	30%
SANTANDER	ENCISO	30%
SANTANDER	PUENTE NACIONAL	30%
SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	30%
SUCRE	MAJAGUAL	30%
SUCRE	SAN BENITO ABAD	30%
TOLIMA	HERVEO	30%
TOLIMA	VENADILLO	30%
TOLIMA	NATAGAIMA	30%
VALLE DEL CAUCA	TORO	30%
VAUPES	CARURU	30%
ANTIOQUIA	GRANADA / ANTIOQUIA	40%
ANTIOQUIA	SANTAFE DE ANTIOQUIA	40%
ANTIOQUIA	URAMITA	40%
ANTIOQUIA	APARTADÓ	40%
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO / ANTIOQUIA	40%
ANTIOQUIA	VALPARAÍSO / ANTIOQUIA	40%
ANTIOQUIA	BELMIRA	40%
ARAUCA	SARAVENA	40%
ATLANTICO	PONEDERA	40%
ATLANTICO	PUERTO COLOMBIA	40%
ATLANTICO	SANTO TOMAS	40%
BOLIVAR	NOROSI	40%
BOYACA	SUTAMARCHÁN	40%
CAUCA	CALDONO	40%
CHOCO	ACANDÍ	40%
CHOCO	SAN JOSÉ DEL PALMAR	40%
CORDOBA	SAN JOSE DE URE	40%
CUNDINAMARCA	UBAQUE	40%
CUNDINAMARCA	SOACHA	40%
MAGDALENA	CHIVOLO	40%
NARIÑO	IPIALES	40%
NORTE SANTANDER	SAN CAYETANO / NORT	40%
NORTE SANTANDER	SANTIAGO / NORTE DE	40%
SANTANDER	CONCEPCIÓN / SANTAN	40%
SUCRE	GUARANDA	40%
TOLIMA	PLANADAS	40%
VALLE DEL CAUCA	ULLOA	40%
VALLE DEL CAUCA	JAMUNDÍ	40%
ANTIOQUIA	GUATAPÉ	50%
ANTIOQUIA	CAMPAMENTO	50%
ANTIOQUIA	CARACOLÍ	50%
ANTIOQUIA	CARAMANTA	50%
ANTIOQUIA	CAREPA	50%
ANTIOQUIA	JERICÓ / ANTIOQUIA	50%
BOYACA	CUCAITA	50%
CAUCA	GUAPI	50%
CAUCA	LÓPEZ DE MICAY	50%
CESAR	TAMALAMEQUE	50%
CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO	50%
CORDOBA	SAN CARLOS / CORDOB	50%
CUNDINAMARCA	PAIME	50%
CUNDINAMARCA	CAPARRAPÍ	50%
CUNDINAMARCA	NIMAIMA	50%
MAGDALENA	PLATO	50%
META	PUERTO RICO / META	50%
NARIÑO	SAPUYES	50%
NARIÑO	POTOSÍ	50%
NARIÑO	PROVIDENCIA / NARIÑ	50%
NARIÑO	OLAYA HERRERA (BOCA	50%
NORTE SANTANDER	RAGONVALIA	50%
SANTANDER	PIEDECUESTA	50%
TOLIMA	CUNDAY	50%
TOLIMA	PIEDRAS	50%
TOLIMA	SAN LUIS / TOLIMA	50%

Fuente: cálculos de la CGR sobre base de datos de calidad suministrada por la CGN

Finalmente, el gráfico 4 contiene las calificaciones alcanzadas por los 32 departamentos del país en el indicador global de calidad (todas son iguales o superiores a 60%).



4.4 RECOMENDACIONES

i. En cuanto al Registro Único de Victimas –RUV-

Nuestra Corte Constitucional ha reconocido la "*importancia constitucional*"[31] del registro para la población victima ya que permite hacer operativa su atención por medio de la identificación de las personas a quienes va dirigida la ayuda estatal; la actualización de los datos de la población es un insumo necesario para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos. Así las cosas el registro se consagra como un derecho fundamental de la población víctima, requisito *sine qua non* para el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. Debido a la importancia que adquiere el registro a la luz de la Ley de Victimas la Corte ha sostenido: "*el hecho de no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales*"[32].

En este contexto, y sin dejar de reconocer los avances obtenidos en aras de estructurar la red nacional de información aún no es posible determinar el impacto de las acciones desplegadas dada la persistencia de falencias en materia de gestión del proceso de

[31] Corte Constitucional, Auto 119 del 24 de Junio de 2013.
[32] Ibidem

registro, por lo que se insta a las entidades del sistema responsables, avancen en una agenda que muestre resultados en este frente.

La integración de esfuerzos institucionales por parte del SNARIV debe reflejarse en la sinergia de sus acciones ya que el panorama nos muestra que en un mismo territorio varias entidades de gobierno, nacionales y territoriales, actúan simultáneamente sin que la una sepa las acciones de la otra.

Cada entidad maneja sus sistemas de información, o lo que es más complejo aún, las direcciones territoriales de una misma entidad como la UAERIV, no cuentan con el consolidado de las indemnizaciones entregadas dada la centralización en que opera la medida, lo cual hace inoperante el sistema, razón por la cual se plantea la necesidad de descentralizar al menos en las direcciones territoriales la entrega de dicha medida, o diseñar mecanismos que permitan a las territoriales conocer lo aprobado en el nivel nacional en tiempo real.

Se evidencia que en algunos casos, la calidad de la información no es del todo confiable, ya que la persona aparece en el sistema como víctima directa de homicidio, cuando ostenta la calidad de victima indirecta por el homicidio de su esposo, o casos donde a la víctima se le envía oficio donde se aprueba la medida de indemnización, y en el sistema aparece en estado de valoración. Ante ello se recomienda el uso de herramientas tecnológicas disponibles que permitan entrelazar las distintas bases de datos existentes.

En razón de lo anterior, instamos a las entidades del SNARIV a buscar una mayor conectividad y armonización conceptual entre los distintos niveles nacional, regional y local ya que esta es la única manera de avanzar en la interoperabilidad de sus sistemas de información en pro del principio de favorabilidad de las víctimas.

ii. En Cuanto al Formato Único de Declaración FUD

Se recomienda a la UARIV gestionar lo pertinente a fin de habilitar en todo el territorio la toma de declaraciones en línea, lo cual incidirá positivamente en la celeridad del

proceso de valoración comoquiera que ello disminuirá los tiempos para el envío de los mencionados formularios a Bogotá.

Respecto de la toma de declaraciones de los sujetos colectivos, se advierte que no es conveniente que la Unidad de Víctimas sea la encargada de recibir estas declaraciones, así sea en la modalidad por oferta; dado que no se debe prescindir del Ministerio Público en su calidad de garante y defensor de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades, en esta etapa de registro.

De acuerdo con lo anterior, se solicita al ejecutivo, a través de la Dirección de la UARIV que se establezca, en conjunto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, un mecanismo que permita revisar y ajustar los procedimientos de registro para sujetos colectivos, para que se adecúen con los principios establecidos en la ley, en especial el principio del debido proceso.

iii. Frente a la toma de declaraciones de connacionales

Es necesario resaltar que aún no se ha abordado el tema de los connacionales que viven en países donde Colombia no cuenta con sede diplomática, para establecer el mecanismo que les facilite acceso a la información pertinente para realizar su proceso de registro.

Así mismo se señala que mientras no se definan claramente los criterios que se van a emplear para valorar las declaraciones rendidas por los connacionales, ni se establezcan los mecanismos para que estos puedan demostrar de manera oportuna y eficaz su condición de víctima ante el Estado Colombiano estos ciudadanos se mantendrán excluidos del proceso, lo que vulnera el principio de igualdad.

4.5 CONCLUSIONES

i) Con relación a la notificación de los actos administrativos de inclusión o no en el RUV.

La ausencia de notificaciones de las decisiones de inclusión en el RUV, ha generado una carga excesiva para los entes territoriales que se han visto en la obligación legal de suministrar apoyo en fase de *emergencia* a las víctimas de manera indefinida en el tiempo, lo que ha agotado los rubros presupuestales previstos para ello, conminándolos a acudir a recursos de otros rubros.

La Comisión recomienda que la UARIV garantice que, una vez sea definido el resultado de la valoración, se proceda de manera inmediata a elaborar la respectiva notificación y a realizar, en el menor tiempo posible, la formalidad de la notificación efectiva al interesado. Por lo anterior, se hace necesario que se incorpore al ciclo de estados de las declaraciones definido por la UARIV, las etapas correspondientes a la aprobación, firma del acto administrativo y a la notificación correspondiente por parte de la persona interesada; notificación que debe incorporar, de manera clara y completa, los argumentos que motivan la decisión.

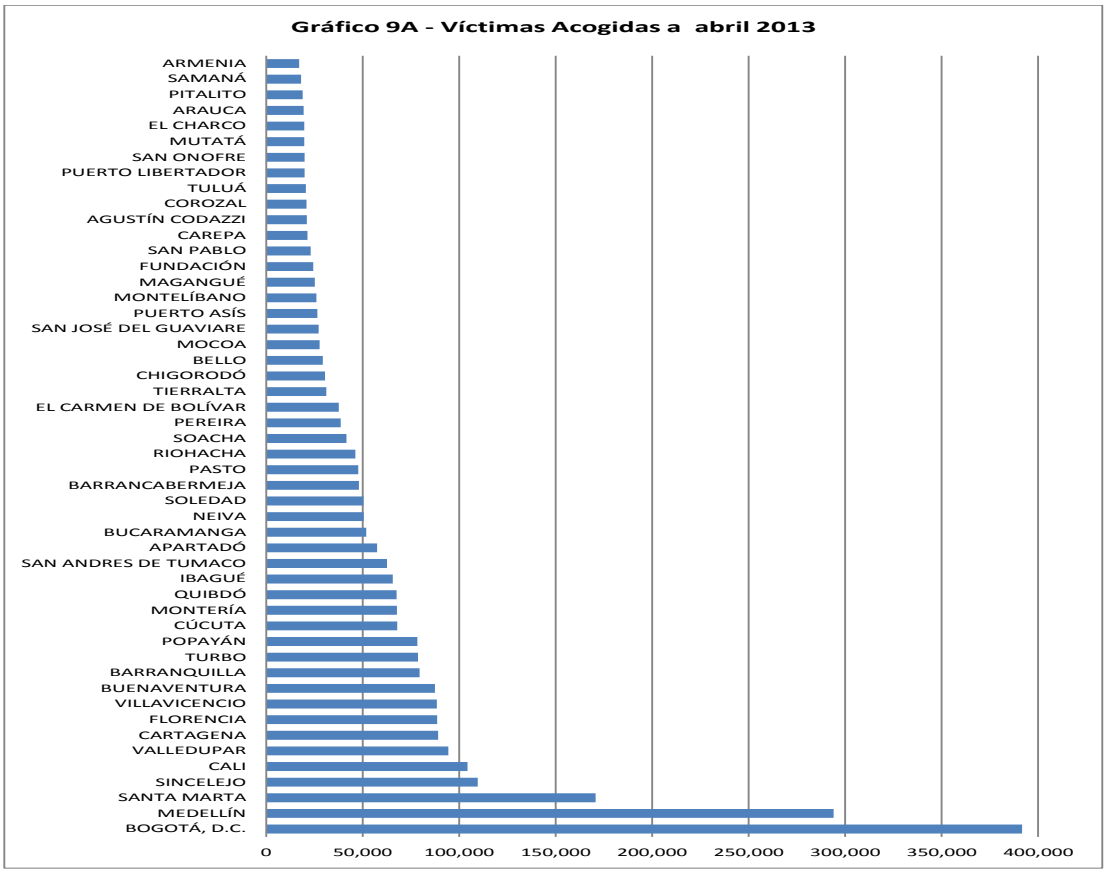
ii) Sobre el Registro Único de Víctimas RUV a Mayo de 2013

La revista Semana (edición 3-10 junio de 2013, pág.100, Bogotá D.C.) informó que según la UARIV las víctimas desde 1985 ascendían a 5.405.629 personas (corte a marzo 31 de 2013). La contabilidad realizada por la CGR sobre la última versión del RUV recibida de la UARIV con corte a mayo 31 de 2013 arroja un total de 5.568.988 víctimas, 4.852.875 de ellas han sufrido desplazamiento forzado (es decir, el 87.14%).

La misión de la CGR consiste en auditar con objetividad el RUV y en suministrar al Congreso y la Ciudadanía un perfil estadístico actualizado de esta catástrofe nacional. Esta última tarea estadística se hace más urgente cuando la UARIV ha optado por no publicar en su página web estadística alguna del fenómeno y revelar oficialmente solo

unos cuantos números agregados a los medios de comunicación, sin posibilidad alguna de ejercer sana crítica a la construcción de los datos.

El análisis de las estadísticas del RUV a mayo de 2013 registra que el éxodo de las víctimas del conflicto colombiano finaliza en las mayores urbes del país. Los campos han sido despoblados y las ciudades están siendo sometidas a grandes presiones que agudizan los conflictos sociales latentes y tensionan las finanzas estatales; será puesta a prueba la capacidad de las administraciones municipales para atender las crecientes demandas por derechos económicos y políticos. El gráfico 9A muestra las 50 ciudades del país que, en su orden, albergan a 3.065.573 personas victimizadas.



Se evidencia con preocupación la inexistencia de una georreferenciación de las víctimas de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento, lo cual dificulta en primera medida el diseño de una política pública acorde con las dinámicas del conflicto,

sin que se pueda de esta forma, lograr acciones concertadas en búsqueda de la reparación integral de estas víctimas y la reconstrucción de su proyecto de vida.

iii) Con relación a los subsistemas de información RUSICST y FUT

Las personas, víctimas o no, viven en territorios concretos, en jurisdicciones municipales y es allí donde sus derechos se hacen realidad o permanecen como letra muerta. Por otra parte, existe ya un consenso en el país sobre la tesis según la cual el conflicto colombiano nació y se reprodujo en las periferias rurales (y también urbanas) en donde las instituciones jurídicas y políticas formales son más precarias.

A la luz de estos hechos, los sistemas de información territorial RUSICST y FUT son un acierto ya que fueron creados para coadyuvar al seguimiento, control y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas en las municipalidades, constituyendo una valiosa herramienta de la coordinación nación-territorio. La CGR lo ha entendido así y en su condición de miembro de la Comisión de Seguimiento a la política de víctimas prestará especial atención a la gestión territorial. Enseguida algunos datos y reflexiones sobre el tema.

- La primera aproximación de la CGR es elemental: ¿Las entidades territoriales diligencian los formularios solicitados?

Se encontraron 29 municipios que incumplieron con el reporte a diciembre de 2012 del RUSICST y 269 más que obtuvieron puntajes inferiores al 60% en oportunidad del reporte del FUT de marzo de 2013. La CGR ha dirigido comunicaciones oficiales a estas localidades solicitando explicaciones y correctivos inmediatos.

- La segunda aproximación es más compleja: ¿Los planes de atención a las víctimas y ejecuciones presupuestales consignadas en el RUSICST y el FUT son fidedignos, reflejan la realidad?

Esto requiere trabajo de campo en los municipios y en esa medida la asignación de recursos materiales y humanos escasos de la CGR, la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo.

Infortunadamente, el actual arreglo administrativo del Estado colombiano solo permite contralorías fiscales en municipios mayores de 100.000 habitantes dejando en manos de la contraloría departamental el control fiscal de las pequeñas municipalidades que son la abrumadora mayoría (ver artículo 21 de ley 617 de 2000).

De tal suerte, descentralización política y fiscal con control fiscal *remoto* en los municipios medianos y pequeños ha sido el modelo practicado por Colombia en los últimos 13 años. Los resultados, a juzgar por la corrupción administrativa conocida hoy en el país, son desoladores.

Quizás sociedades con elevados grados de educación, cultura política y PIB per cápita puedan darse el lujo de omitir el control fiscal en sus pequeñas localidades pero Colombia, evidentemente, no es el caso; la situación exige que se doten de ojos y manos a los controles fiscales en lo profundo de los territorios. Los sistemas de información territorial en línea son como dijimos, el primer paso pero la verificación sobre el terreno (segundo paso) es insustituible.

¿En ausencia de contralorías municipales quién puede hacer verificaciones sobre el terreno?

Encontramos en el mapa administrativo del país unas entidades denominadas Personerías municipales cuya cabeza, el Personero, depende en demasía de la dinámica política local ya que según la Ley 1551 de 2012, artículo 35, es elegido por el

concejo municipal para períodos de 4 años.[33] Entre las funciones asignadas a los Personeros por la Ley 136 de 1994 se cuentan:

> *(…)*
> *Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.*
> *(…)*
> *Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.*
> *(…)*
> *Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.*

En el marco de sus atribuciones legales, especialmente las conferidas por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la CGR considera factible y necesaria su cooperación con las Personerías de municipios que carecen de contraloría, a fin de hacer seguimiento y evaluación de resultados a la política de víctimas y restitución de tierras, entre otras varias.

[33] Para albergar alguna esperanza en el largo camino que conduce a Estados de Derecho Municipales sería recomendable quitar al concejo municipal la facultad de nombrar al Personero y asignarle su presupuesto; preferiblemente, elegirlo por voto popular y asignarle recursos a través del presupuesto general de la Nación.

CAPITULO 5. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y LEY DE VÍCTIMAS

TABLA DE CONTENIDO

5. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y LEY DE VÍCTIMAS 147

5.1 INTRODUCCIÓN 147

5.2 SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES EN CAMPOS DE POLÍTICAS ATENCIÓN 148

5.2.1 Situación del desplazamiento forzado 149

5.2.2 Dinámica institucional en materia de vivienda 154

5.2.2.1 En el ámbito de la vivienda urbana 155

5.2.2.2 En el ámbito de la vivienda rural 159

5.2.3 Dinámica institucional en Generación de Ingresos de la Población Desplazada 160

5.3 ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL – ECI – Y TRANSICIÓN INSTITUCIONAL EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO 164

5.3.1 Retornos y reubicaciones 165

5.3.1.1 Dimensión institucional: Grupo de retornos y reubicaciones 167

5.3.1.2 Protocolo de retornos y reubicaciones 168

5.3.1.3 Análisis de las políticas de retorno a la luz de los criterios de Seguridad, Dignidad y Voluntariedad 170

5.3.1.4 Retornos y tierras 173

5.3.1.5 Reubicaciones y tierras: entre la insuficiente claridad sobre la disponibilidad de tierras y la indefinición de responsables de garantizar el acceso a predios rurales. 179

5.3.1.6 Desalojos de población desplazada: un fenómeno cada vez más generalizado 180

5.3.1.7 Medidas de satisfacción: Reclutamiento de población desplazada por parte del Ejército Nacional 181

5.3.2 Sistemas e indicadores de medición de goce efectivo de derechos 182

5.3.2.1 Indicadores de goce efectivo y el ciclo de las políticas 183

5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 189

5. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y LEY DE VÍCTIMAS

5.1 INTRODUCCIÓN

Mediante el Auto 219, en el mes de octubre de 2011 la Corte Constitucional reitera la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-, establecido mediante la Sentencia T-025 de 2004. Ese mismo año se expide la Ley 1448 y el Gobierno Nacional le informa a la Corte Constitucional, que dicha norma contiene una serie de medidas y procesos de reforma que permitirán subsanar las falencias institucionales en la atención reiteradas en dicho Auto[34].

Sin embargo, a partir del ejercicio de seguimiento a la transición en las políticas de atención para la población desplazada, se establece que la gestión adelantada entre junio de 2012 a junio de 2013 por las entidades de gobierno que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-, aún no logra superar la fase de diseño de políticas y persisten una serie de inercias institucionales base del ECI que no han podido ser eliminados o subsanadas[35].

En este contexto, a continuación se plantean dos dimensiones de la transición en las políticas de atención a la población desplazada, con ocasión del enfoque adoptado por las entidades de gobierno nacional para la aplicación de la ley de víctimas, a saber: 1. Situación del desplazamiento y dinámicas en campos de políticas que estaban en procesos de reforma previos a la Ley 1448; 2. Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y ley de víctimas.

[34] Defensoría del Pueblo (2012). Análisis del cumplimiento de las ordenes de la Sentencia T-025 y sus Autos de seguimiento en materia de las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Bogotá. Defensoría delegada para los derechos de la población desplazada.

[35] Defensoría del Pueblo (2012). Numeral 1.1. Análisis de la transición entre el SNAIPDV al SNARIV. En Análisis del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 y sus Autos de seguimiento en materia de las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición". Op cit.

5.2 SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES EN CAMPOS DE POLÍTICAS ATENCIÓN

La emisión de la Ley 1448 de 2011 y su actual proceso de implementación ha generado muchas expectativas en la población en situación de desplazamiento, quienes han estado esperando que los nuevos marcos de atención y reparación tengan eco en el ejercicio de sus derechos a la vida, libertad, integridad, vivienda, y a la generación de ingresos para poder dar punto final a la etapa de vulnerabilidad acentuada, pasando a la estabilización social y económica, y así ingresar a la etapa de reparación integral a partir de las medidas previstas para tal fin.

Sin embargo, las comportamientos observados en la situación de la población desplazada, permite establecer que aún no se han logrado impactos que modifiquen de manera significativa el disfrute de sus derechos, por ende, se observa la continuidad y no sustitución de procesos de política que venía del período previo a la Ley 1448, como las políticas de prevención y protección, y de Estabilización socioeconómica en generación de ingresos, vivienda y retornos y reubicaciones, las cuales fueron parte de las razones que motivaron la reiteración del ECI en el Auto 219.

Sin embargo, este estancamiento o por lo menos no reforma de estos marcos de política, se explica porque las orientaciones que los rigen no se originan en la Ley 1448, la cual explícitamente deja de lado los temas de prevención, protección y estabilización socioeconómica, sino que sus desarrollos deben buscarse en las políticas de seguridad y social contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En este contexto, a continuación se muestra en detalle las dinámicas en estos campos de política.

5.2.1 Situación del desplazamiento forzado

En el año 2012 y primer trimestre de 2013, a partir del trabajo de las Defensorías Regionales y equipos en terreno, permitieron establecer la persistencia de situaciones de y causas que originan el desplazamiento forzado interno en Colombia. Es decir, pese a los cambios en la institucionalidad en prevención y protección por efecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la Ley de Víctimas, se mantiene el éxodo como consecuencia del conflicto armado interno, las violaciones masivas de los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y la violencia generalizada.

Según información de las defensorías regionales a través de las y los defensores comunitarios y asesores regionales de desplazamiento, se tuvo conocimiento de 88 eventos de desplazamiento masivo ocurridos entre enero y diciembre de 2012, los cuales de acuerdo a lo conocido por la Defensoría del Pueblo afectaron a cerca de 10.913 hogares desplazados que corresponde a 44.073 personas aproximadamente.

El Departamento con mayor expulsión de hogares es Cauca con el 34,02% (2.848 hogares, 12.889 personas), seguido de Putumayo con el 30,86% (2.936 hogares, 11.693 personas), Buenaventura con el 10% (1.084 familias, 4.203 personas), Chocó con el 13,22% (1.307 hogares, 5.008 personas), Nariño con el 9,85% (850 hogares, 3.732 personas), Antioquia con el 3,57% (270 hogares, 1.354 personas), Norte de Santander con el 3,44 % (261 hogares, 1.305 personas), Guajira con el 1,71% (143 hogares, 647 personas), Risaralda con el 1,30% (126 hogares, 492 personas), Córdoba con el 0,66% (53 hogares, 250 personas), Valle del Cauca con el 0,53% (72 hogares, 201 personas), Bolívar con el 0,33% (25 hogares, 125 personas), Meta con el 0,29% (22 hogares, 110 personas) y Guaviare con el 0,22% (25 familias, 84 personas)[36].

[36] Cifras consolidadas por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, resultados de las misiones de verificación en terreno de los defensores y defensoras comunitarias y los registros de los censos elaborados por las personerías municipales durante el año 2012 y el primer trimestre de 2013.

Por su parte, en lo que va corrido del año 2013 la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha tenido conocimiento y ha acompañado a través de sus equipos en terreno 18 desplazamientos masivos en los departamentos de Cauca (10), Chocó (4), Putumayo (1), Antioquia (2), Magdalena (1) y Norte de Santander (1), con afectaciones aproximadas para 7.339 personas.

Una de las características que ha venido tomado forma en los últimos meses y que puede explicar la disminución de los reportes de eventos de desplazamiento masivo, ha sido que los grupos armados ilegales, de acuerdo a lo conocido por la Defensoría del Pueblo, han venido ejerciendo presiones y amenazas contra las personas víctimas de desplazamiento forzado, para que no ejerzan su derecho de declarar ante los representantes del Ministerio Público dichas vulneraciones, con lo cual, se aumentan los riesgos de las víctimas no solo por el hecho de encontrarse en territorios de disputa y control, sumado a los riesgos en que se pone a las comunidades en situación de confinamiento, como se observó en los casos de Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó, Acandí y Unguía, los indígenas Embera de Bajo Baudó, entre otras situaciones, principalmente en la zona del pacífico.

Pero el confinamiento, es también una acción de resistencia, en las que se busca que la vida y la autodeterminación prevalezca sobre la guerra, la cual no ha sido apoyada por la respuesta institucional existente, ya que pareciera necesario que para que la población víctima del conflicto armado reciba atención por parte de los entes estatales debe desplazarse forzadamente, con las afectaciones que significa el destierro, el despojo y la crisis humanitaria a la que se deben ver sometidos quienes esperan atención integral como víctimas del desplazamiento forzado en las cabeceras municipales. En otras palabras, hay dificultades para que se reconozca el carácter de víctima de las comunidades resistentes y que éstas reciban la atención estatal adecuada. En suma, difícilmente las comunidades en situación de confinamiento y riesgo de desplazamiento reciben atención humanitaria.

Sumado a lo anterior, surge la preocupación por la respuesta institucional de no reconocimiento a casos de expulsión ocurridos en el marco de eventos y situaciones que se presentaron como aparentemente sucedidas al margen del conflicto armado, específicamente aquellas vinculadas con la producción y comercialización de estupefacientes, así como por las acciones de los Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización de las AUC – o como el gobierno nacional las denomina Bandas Criminales al servicio del narcotráfico (BACRIM)–-[37], bajo el argumento de que las violaciones a los derechos de las víctimas no se presentaron en el marco de situaciones vinculadas con el conflicto armado interno; así como las situaciones de expulsión territorial de personas y comunidades derivadas de la presencia y accionar de grupos armados no identificados o de zonas que no cuentan con la debida presencia de autoridades estatales, donde se presentan eventos y situaciones de violencia que conllevan vulneración de derechos humanos. La postura de la Defensoría del Pueblo al respecto, fue adoptada por la Corte Constitucional recientemente en el Auto 119 de 2013.

De esa manera, la Defensoría del Pueblo advierte que el fenómeno del desplazamiento forzado interno persiste, dado que aún se mantienen las causas, los factores de riesgo y las dinámicas de vulneración de derechos derivados del conflicto armado interno y de distintas violencias estrechamente ligadas a éste, perpetradas por grupos armados ilegales o por agentes del Estado. Acorde a la información conocida, se puede llegar a considerar que la expulsión de personas se mantuvo durante los años 2010 al 2012 con un leve aumento en el número de personas víctimas de desplazamiento forzado.

De acuerdo al Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y el Registro Único de Víctimas –RUV-, en 2012, se registra una tendencia a la persistencia del desplazamiento, es así que tomando como base el año 2010, se incluyeron como

[37] Ejemplo de ello, es la categorización que tiene la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: "Total de solicitudes de restitución de tierras por causa de las "BACRIM" 293, en los 32 departamentos del país". Disponible en http://www.semana.com/Especiales/restitucion-tierras/index.html

expulsadas 133.592 personas; para los años 2011 se reconocieron 143.116 personas y en 2012[38] 133.710 personas respectivamente.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo advierte que persiste un alto nivel de subregistro no sólo causado por el miedo a declarar el desplazamiento forzado en determinadas regiones, sino también porque de manera sistemática funcionarios de la UARIV han venido diciéndole a la población que ya está incluida en el RUPD-RUV por desplazamientos ocurridos anteriormente, que no es necesario que declare los nuevos hechos. Esto es, funcionarios de la UARIV han venido diciéndole a la población que ha sido revictimizada por el desplazamiento forzado que no es necesario presentar declaración al Ministerio Público, con lo cual se presenta una cierta invisibilización de los nuevos hechos y se pueden llegar a generar afectaciones a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como al proceso de reconstrucción de la memoria histórica.

Además de esto, varias Defensorías Regionales han reportado que la UARIV está presentando serios retrasos en la valoración de las declaraciones por desplazamiento masivo y se han tenido grandes dificultades para conocer el resultado de la valoración, a pesar de tratarse de hechos notorios.

Durante el periodo de enero a octubre de 2012, entre las personerías municipales, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se realizaron jornadas de atención a víctimas, en las que se tomaron 175.704 declaraciones.

De la valoración adelantada por la Dirección de Registro y Gestión de la Información, Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a Víctimas (UARIV), se incluyeron como desplazadas 133.710 personas[39],

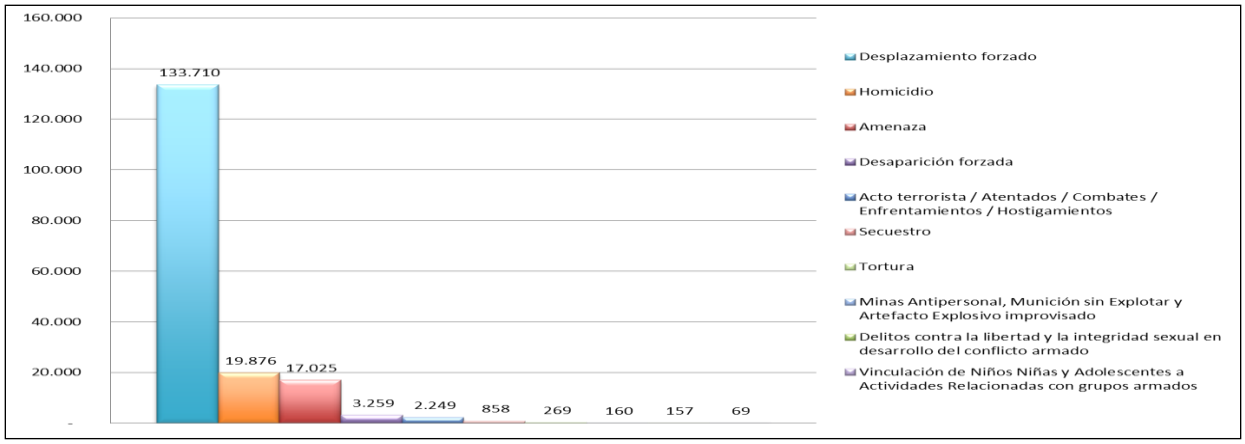
[38] Las cifras aquí presentadas corresponden a datos oficiales de la Subdirección de la subdirección de Registro de la Unidad para la Atención y Restitución Integral a Víctimas, de acuerdo a la inclusión de víctimas entre el enero 1 y octubre 31 de 2012.

[39] Esta información fue presentada por la Dirección de Registro y Gestión de Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el 15 de Noviembre de

siendo el hecho víctimizante que más continúa ocurriendo, seguido del homicidio con 19.876 personas, amenazas con 17.025 personas, desaparición forzada con 3.259 personas y acto terrorista, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos con 2.249 personas, tal como se muestra en siguiente gráfica:

Gráfica 5.1 Total de personas reconocidas por hecho víctimizante.

Período enero- octubre 2012



Fuente: Dirección de Registro y Gestión de la Información, Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Bogotá, 2012.

Por último, la Defensoría del Pueblo ha constatado que la persistencia del conflicto armado interno y de violencia generalizada ha ocasionado, entre otras, las siguientes situaciones:

Una prolongada crisis humanitaria con alto impacto sobre la población campesina, indígena, negra o afrodescendiente, mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas discapacitadas.

La confrontación armada y la violencia generalizada se está presentando en lugares con mayor riqueza de recursos naturales, hídricos, mineros, agroindustriales o aptos para la siembra, procesamiento y/o tránsito de estupefacientes, especialmente aquellas

2012, en el marco de reunión convocada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado – CODHES- en la ciudad de Bogotá D.C.

regiones de proyección económica en las cuales se tiene previsto adelantar megaproyectos de infraestructura.

La dinámica del conflicto armado interno y la violencia generalizada si bien se presentan en cualquier parte del territorio nacional, se han concentrado en los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Chocó, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca y la región del Magdalena medio.

Se ha incrementado la confrontación armada en municipios pequeños como Caucasia y Taraza (Antioquia), Timbiquí y Guapi (Cauca); ciudades intermedias como Buenaventura (Valle del Cauca); y en ciudades capitales como Medellín (Antioquia) y Bogotá (Cundinamarca). Dicha profundización de la violencia obedece al incremento de las acciones perpetradas por Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización de las AUC, grupos articulados a éstos o vinculados a grupos del narcotráfico.

Las violaciones constantes y múltiples al DIDH han afectado derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente. Así como los aplicables al DIH, relativo al principio de distinción dispuesto en el artículo 3º común a los cuatro convenios de Ginebra[40].

5.2.2 Dinámica institucional en materia de vivienda

Con la emisión de la Ley 1448 de 2011, y en particular, con la emisión de la Ley 1537 de 2012, el Gobierno Nacional a través de los Ministerios y entidades adscritas y/o vinculadas, responsables de la política de vivienda de la población víctima de desplazamiento forzado en los ámbitos urbano y rural, ha venido anunciando de manera amplia las ofertas y mecanismos para garantizar el acceso a las soluciones de vivienda a través del subsidio de vivienda y/o su inscripción o participación en los

[40] "*El artículo 3º común a las cuatro convenciones de Ginebra sería una norma internacional aplicable a todas las actividades desarrolladas por todo tipo de fuerzas de defensa civil que operan en el territorio de un Estado, vale decir, desde aquellas cuya constitución y actividades se encuentran fuertemente reguladas por las leyes internas hasta las organizaciones paramilitares que actúan totalmente al margen del ordenamiento jurídico*". Ramelli Arteaga, Alejandro (2000). La Constitución colombiana y el Derecho Internacional Humanitario. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Página 301.

proyectos de vivienda de interés social prioritario (Decreto 4911 de 2009/Resolución y en los proyectos diseñados en el marco de la Ley 1537 de 2012[41)] .

Sin embargo, debe hacerse la salvedad que si bien se enuncia que el replanteamiento de la política de vivienda para población desplazada, es una respuesta a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento 008 de 2009 y 219 de 2011, aún persisten las dificultades y barreras para el ejercicio del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento, en este sentido se observa:

5.2.2.1 En el ámbito de la vivienda urbana

Insuficiencia en términos de cantidad y de costos en la oferta de viviendas, de manera que se permita que la población desplazada asentada en los cascos urbanos, que cuenta con cartas de asignación desde la convocatoria Especial de Fonvivienda del año 2006 y 2007, las puedan aplicar para la compra de viviendas nuevas o usadas.

Este hecho ha generado una creciente demanda de atención de la población desplazada por parte de las Defensorías Regionales a la largo del presente año[42], las personas han manifestado que persisten las dificultades para aplicar las cartas de asignación, con las que cuentan por virtud de la convocatoria de subsidio de vivienda para población desplazada del año 2006 y 2007, en razón de: i) Los altos costos de

[41] Ley de las 100.000 mil viviendas gratis

[42] La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha sido informada por parte de las Defensorías Regionales, de las diferentes solicitudes de información en relación con el acceso a la vivienda de la población víctima de desplazamiento desde el año 2012 a la fecha. Esta información ha sido incorporada en el documento defensorial sobre "*acceso y ejercicio de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, partiendo de la descripción de estas políticas, las implicaciones de la transición normativa actual, las consideraciones sobre las respuestas del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional y la situación actual de la población desplazada en el ejercicio pleno de estos derechos, tomando como casos demostrativos, la situación de las comunidades desplazadas asentadas en la Localidad de Suba y Bosa en Bogotá D.C, en Bucaramanga, en el Tarra y Ocaña en Norte de Santander, y en Manizales en Caldas*". Defensoría del Pueblo (2013). Acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de población desplazada. seguimiento a ordenes de la Sentencia T-025 de 2004. documento defensorial. Bogotá. Defensoría Delegada para los derechos de la población desplazada.

las viviendas usadas y las nuevas; ii) La carencia de un banco de oferta de vivienda nueva o usada en los distritos y departamentos además de la falta de información sobre las rutas de atención; iii) Las dificultades para generar ingresos de manera estable que les permita contar con un recurso para complementar el subsidio y así adquirir la vivienda; iv) Los problemas de legalización de los lotes o terrenos en donde ha podido encontrar una solución de vivienda para adquirir, y; v) La reciente preocupación, por el vencimiento de las cartas de asignación entregadas por virtud de la convocatoria de 2006 y 2007, cuya vigencia estaba prevista hasta el 31 de mayo del presente año[43].

Demora y problemas en la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social prioritario que se están implementado en diferentes lugares del país, que han sido complementados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de los recursos de promoción de oferta y demanda (Decreto 4911 de 2009/Resolución 691 de 2012), en los cuales se han asignado cupos a la población desplazada a través de las Resoluciones 608 de 2011, 564 de 2011 y 11 de 2013 emitidas por el Fondo Nacional de Vivienda; se ha convertido en una barrera de acceso y ejercicio del derecho a la vivienda de la población desplazada.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los hogares: i) Deben seguir asumiendo los costos de arriendo de sus habitaciones o viviendas actuales hasta tanto se finaliza la construcción del Proyecto; ii) Se han presentado casos donde se asignaron cupos a la población en proyectos que quedan en municipios diferentes a los que aplicaron en las Cajas de Compensación municipales o distritales, lo que ha generado un incremento de sus gastos de transporte[44.]

Se ha informado a la Defensoría del Pueblo, sobre proyectos que por el lugar donde están ubicados o por razones administrativas, deben ser reubicados, o de casos en los

[43] Estas solicitudes de información de la población desplazada se han presentado en las 36 Defensorías Regionales.
[44] Este el caso de 80 de los 175 beneficiarios del subsidio de vivienda para adquirir una solución de vivienda en el Proyecto Urbanización Villa Carolina del municipio de Palmar de Varela, los cuales presentaron queja en la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico y habían hecho solicitud para un proyecto de vivienda en Barranquilla, ya que tienen su fuente de ingresos en esta ciudad.

que las circunstancias han forzado a la población a ubicarse en predios privados o del municipio, en los cuales no permiten, por la carencia de vocación para ser urbanizados, el ejercicio del derecho a la vivienda digna con los componentes previstos para la misma (Seguridad Jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la habitabilidad, el lugar, los gastos soportables, la asequibilidad y la adecuación cultural), lo que ha generado procesos de desalojo, sin que haya una oferta concreta y articulada para la reubicación temporal de la población hasta tanto se dé la solución en materia de vivienda y los demás derechos en el marco de fase de estabilización social y económica.[45]

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta las solicitudes de información de la población desplazada ante las Defensoría Regionales, desde la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se ofició al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para conocer cuáles son los proyectos dirigidos a la población desplazada que se vienen implementando en algunos municipios focalizados.

El Ministerio, en su documento de respuesta al Defensor Delegado, presentó un listado que da cuenta de los proyectos que se vienen implementando en diferentes entidades territoriales con recursos de promoción de oferta, pero además donde se hace evidente que algunos de ellos se encuentran en un porcentaje de cero (0%) de ejecución[46].

La oferta de los proyectos de vivienda en el marco de la Ley 1537 de 2012 (Ley de las 100 mil viviendas gratis) corre el riesgo de no ser suficiente para resolver el rezago en la cobertura de la demanda de vivienda para la población desplazada que cuenta con carta de asignación, se encuentra en estado calificado o en proceso de solicitar su acceso al subsidio de vivienda.

[45] Este es el caso de la comunidad desplazada Afrodescendientes del Sector de Bendición de Dios en Barranquilla, Caso del Proyecto de Vivienda de la Población María Nader I y II del municipio de Puerto Libertado en el Departamento de Córdoba, el caso de la Población Desplazada del Proyecto 25 de Noviembre en la Localidad de Bosa en Bogotá, entre otros.

[46] Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013). Oficio No 4120-E1-20130. Respuesta al Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá.

Lo anterior teniendo en cuenta que, a junio de 2013, la población víctima de desplazamiento que se acompaña o que ha acudido a solicitar asesoría a la Defensoría del Pueblo, ha manifestado, no conocer cómo acceder a la oferta de las viviendas gratis, pues, además de estar registrados en el RUPD ahora RUV, se les exige que se encuentren inscritos en la Red Unidos, que sean postulados por parte de la Caja de Compensación, y que no se puede garantizar el cupo en los proyectos en diseño o ejecución, ya que deben inscribirse y participar de manera conjunta en estos proyectos con la población vulnerable, la población inscrita en la Red Unidos y la Población clasificada como Sisben III.

Del mismo modo, a la Defensoría del Pueblo, le asiste preocupación relacionada con el desequilibrio que la implementación de esta propuesta puede generar en las víctimas de desplazamiento que se encuentran asentados en entidades territoriales con capacidad de implementar proyectos de vivienda (es decir, que cuentan con suelo urbanizable, capacidad financiera, aportes de las empresa privada), y las que por su categoría o la dinámica de conflicto en la zona[47] no cuentan con la misma, y por tanto por esta vía tampoco van a poder garantizar las soluciones de vivienda para la población víctima de desplazamiento.

En consecuencia, al plantear la provisión de vivienda para población desplazada con los marcos de las políticas de población en pobreza extrema (Ley 1537 de 2012), se requiere que en los mismos se incorpore el enfoque amplio de derechos que cobija a la población desplazada por su protección constitucional reforzada.

Del mismo modo, es importante mencionar que esta dispersión actual de la política de vivienda y su oferta, está dirigida en su mayoría a la población que se encuentra asentada o ubicada en los contextos urbanos, sin desarrollar una oferta clara en lo rural, lo que ha venido generando vacíos y dificultades en el ejercicio del principio de dignidad y en la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación en materia de vivienda, los cuales han sido promovidos, desde el mismo espíritu de la Ley 1448 de

[47] Entidades territoriales de la Costa Pacífica Nariñense y Caucana.

2011, aunque con menciones puramente formales, ya que los programas y planes en materia de vivienda en estos procesos siguen siendo insuficientes.

5.2.2.2 En el ámbito de la vivienda rural

La oferta de vivienda rural que se encuentra en cabeza del Ministerio de Agricultura a través del Banco Agrario, ha establecido su mecanismo de acceso a partir de la convocatoria a la población desplazada de subsidio de vivienda rural, y en el acceso de las comunidades u hogares a la vivienda o proyectos de vivienda rural a partir de las propuestas de postulación permanente para población en situación desplazamiento y Proyectos de Atención Integral (estos se ofrecen en el marco de los retornos y reubicaciones).

El desarrollo de esta oferta en relación con el uso del subsidio y aplicación de las cartas de asignación en el ámbito rural, cuenta con las mismas barreras descritas frente a la vivienda urbana.

En el mismo sentido, en relación con la efectividad del acceso a la vivienda de las comunidades retornadas, reubicadas o que se encuentran desplazadas en territorios indígenas o en territorios de comunidades negras, la Defensoría del Pueblo, ha recogido, constatado y analizado de manera amplia la información que han reportado las comunidades retornadas y reubicadas[48]. Al respecto, se ha hecho evidente que existen barreras en la atención en materia de vivienda en los procesos de retorno y reubicación relacionadas con las dificultades de suelo, el acceso a los servicios mínimos de saneamiento y agua potable, la demora en la construcción o mejoramiento de las viviendas, los problemas del suelo en cuanto a la seguridad de las construcciones de las viviendas, por encontrarse en zonas de riesgo de desastres naturales49, o no permitir el cultivo o la producción, o no cuentan con servicios básicos,

[48] Defensoría del Pueblo (2012). Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones. Respuesta a la orden 20 del Auto 219 de 2011. Bogotá. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/?_item=110507&_secc=11&ts=2&hs=1105

[49] Casos documentados de reubicación en el municipio de Carmen de Bolívar en las comunidades de los Ángeles y las Margaritas, y las reubicaciones en el departamento de Caldas.

y en tal sentido no se ha podido garantizar el ejercicio pleno de este derecho en estos procesos.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que aunque existe una voluntad institucional para la promoción de proyectos de vivienda rural por parte del Banco Agrario, existen aún barreras de acceso que impiden la implementación de los mismos, tal es el caso de los requisitos en términos de experiencia mínimo 5 años y solidez financiera de las empresas que fungirán como gerencias integrales en los proyectos de vivienda rural, lo cual dificulta la puesta en marcha de los mismos en departamentos donde no existe una gran oferta de estas empresas,50 que además son en su mayoría pequeñas entidades territoriales, y en donde la construcción de los proyectos se implementará en territorios colectivos de indígenas con grandes distancias y dificultades topográficas y de vías de acceso para el ingreso de los materiales de construcción.

5.2.3 Dinámica institucional en Generación de Ingresos de la Población Desplazada

La Generación de Ingresos, como concepto amplio que implica que la población desplazada, de manera individual supere la línea de pobreza e indigencia, a partir del fortalecimiento de su capacidad productiva, que permita alcanzar por lo menos un ingreso autónomo del núcleo familiar, se ha venido dispersando el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, en medidas de atención con ofertas del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Departamento de la Prosperidad Social –DPS- en el marco de la atención humanitaria de transición.

Conforme a lo anterior, se empiezan a encontrar limitantes en materia de generación de ingresos para la población desplazada, a partir de la propuesta de marco normativo

[50] Este caso puntual se está presentando en el marco de proceso de retorno de los integrantes del Pueblo Emberá Chamí y Katío en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda, a quienes se les va a construir 95 viviendas en el territorio a partir de un Convenio entre la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas y el Banco Agrario, pero que a la fecha no ha podido ser implementado por la dificultad en la contratación de la gerencia integral que realice el proyecto.

de la Ley 1448 de 2011, ya que el contenido de este derecho fundamental, cuyo acceso se debe garantizar a partir de planes, programas y proyectos51, se reduce a la oferta que ofrece el SENA y el DPS, que recoge en cierta forma los lineamientos del CONPES 3616 de 200952, es decir, es un desarrollo previo a la ley de víctimas.

En materia de restitución, la política se centra en capacitar y generar líneas de empleo urbano y rural para las víctimas en general, sin tener en cuenta que los desplazados y desplazadas, que han salido de manera forzada de sus territorios cuentan con una vocación fundamentalmente agrícola y rural, quienes además esperan retornar a sus territorios o reubicarse en otros lugares del país, para recuperar su proyecto de vida comunitario, y no necesariamente asentarse en los cascos urbanos para ingresar al sector laboral53.

Por otra parte, y en el marco de proceso de transición y ajuste normativo e institucional, el Gobierno Nacional ha manifestado que la herramienta con la que dio respuesta a las órdenes del Auto 008 de 2009, es el CONPES 3616 de 2009, sin embargo, "sus

[51] Estos planes, programas y proyectos deben contar con la oferta de las entidades del SNARIV que tienen responsabilidades en el marco de la política de generación de ingresos tales como: Ministerio de Educación, ICETEX, INCODER, BANCOLDEX, Ministerio de las Comunicaciones y nuevas tecnologías.

[52] Tomado de documento emitido por la Subdirección General del DPS elaborado el 23 de octubre de 2012, "*De acuerdo con el CONPES 3726, por medio del cual se desarrolla el Plan Nacional de Atención Integral a las Víctimas (PNARIV), la oferta de generación de ingresos se enmarca en cinco fases: 1) Caracterización del perfil productivo de la población, 2) Orientación Ocupacional, 3) Educación y Formación para el Trabajo, 4) Iniciativas Productivas dependiendo de las características de la población, ya sea a nivel urbano (empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento de iniciativas ya existentes) o rural (empleabilidad, asistencia técnica y/o proyecto productivo agropecuario si el beneficiario tiene acceso a tierras), y 5) Seguimiento y acompañamiento*".

[53] En el POA 2013 del Subcomité de Restitución de Tierras no se observa la oferta institucional clara para planes, programas y proyectos para generación de ingresos a partir de proyectos productivos. Las acciones en las que se mencionan la generación de ingresos se concentran en: "1. Diseñar la metodología para la definición de progresividad y gradualidad y la articulación con las sentencias judiciales que ordenan acciones de generación de ingresos y de empleo rural y urbano para dar cumplimiento a los fallos de restitución. 2. Desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional en generación de ingresos y empleo rural y urbano, para dar cumplimiento a las sentencias de restitución de tierras en Generación de ingresos y Programa de empleo rural y urbano." Mientras que, las de generación de empleo son: "1. Realizar el seguimiento a las acciones interinstitucionales para dar respuesta al Plan de Acción para la Procuraduría General de la Nación sobre el programa de empleo rural y urbano, en particular a la línea estratégica "Diseño e implementación - Programa de Generación de Empleo Urbano y Rural ", en articulación con la Mesa de Generación de Ingresos. 2. Garantizar la interlocución con los espacios legítimamente constituidos en el proceso de diseño del programa de empleo urbano y rural. 3. Hacer seguimiento a las exenciones tributarias de la Ley 1429 de 2012 diseñadas para incentivar la contratación de personas en situación de desplazamiento."

lineamientos no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación", por lo que es deber del Ministerio de Trabajo seguir en su construcción y ejecución.[54]

En la actualidad, se vuelve a iniciar el ciclo de reformulación de la política de generación de ingresos, ahora no a partir del aumento de la capacidad productiva como se concebía en el CONPES 3616 de 2009, y en contradicción con sus propios planteamientos[55], sino capacitando a los desplazados y desplazadas para que ingresen en el mercado laboral colombiano, a partir de unos lineamientos de una política sectorial nacional, como es la de trabajo y empleo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y dejando al sector del trabajo el diseño de esta política de atención integral y reparación a las víctimas.

Por tal razón, en menos de un año, se vuelven a realizar cambios en términos de diseño y coordinación de los planes, programas, proyectos y ofertas, para garantizar la generación de ingresos de la población desplazada, ya que en la reciente respuesta a la Corte Constitucional en el marco de las órdenes del Auto 219 de 2011, el Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación –DNP-[56] (entidad líder de la política de generación de ingresos de la población desplazada hasta la re-creación del Ministerio de Trabajo en mayo de 2011 con la Ley 1444), señalaba que las entidades del SNARIV implementarán el plan de trabajo con un cronograma de 6 meses presentado ante la Corte Constitucional, para avanzar en las acciones en el marco del CONPES 3616, las cuales serán diseñadas en el seno de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, instancia nacional colegiada creada para el diseño de dicha política dirigida al restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

[54] Tomado de documento "Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional", elaborado en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Restitución, donde se está diseñando la política de generación de ingresos de las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado.

[55] Esta postura es contraria a la afirmada en julio de 2009, por una funcionaria del Gobierno Nacional, que en el marco del Foro de Política de Generación de Ingresos para la Población Desplazada, realizado en Bogotá, afirmaba que la política de generación de ingresos "*está centrada en la construcción de capacidades y a aumentar las posibilidades de que la población desplazada y población pobre extrema pueda acumular activos. Por lo tanto no es una política de generación de empleo ni una transferencia de renta directa a las familias*".

[56] Informes presentados el 8 de noviembre de 2011 y 31 de mayo de 2012, por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- en respuesta a la orden 10 del Auto 219 de 2011.

Ahora, en el marco de la transición institucional originada en la Ley 1444 el Ministerio de Trabajo es el rector de la política de generación de ingresos, la cual incluye como subcomponente los lineamientos de la política de empleo para las víctimas y las herramientas para desarrollar las acciones previstas en el CONPES 3616[57] que a la fecha de redactar este análisis no había sido de manera oficial replanteado, el cual además fue ratificado en el informe del SNAIPDV del 1 de julio de 2010 presentado a la Corte Constitucional en el marco del Auto 385 de 2010, y por tal razón hace parte de la política actual para población desplazada.

Por tal razón, es necesario que en este proceso de reformulación y ajuste de las políticas públicas de atención y restitución de los derechos de la población desplazada, en el marco de la Ley 1448 de 2011, se tenga en cuenta que, si bien, la población desplazada se encuentra al igual que la población vulnerable, en un estado de pobreza o pauperización, este estado que es temporal en principio, es consecuencia del desplazamiento, de sus secuelas y de la dificultad que tienen las víctimas, de manera particular la población desplazada por su extrema vulnerabilidad, para acceder al restablecimiento de sus derechos, en este caso, a aquella oferta o servicios, que permitirán que esta población, a través de la generación de ingresos autónomos y gozar de manera efectiva de una vivienda digna, empiecen el camino de la reconstrucción de su proyecto de vida, en los aspectos individuales y colectivos.

[57] Estas ofertas se deben coordinar y diseñar en el subcomité de atención y asistencia que establece el Decreto 4800 de 2011.

5.3 ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL – ECI – Y TRANSICIÓN INSTITUCIONAL EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO

A partir del segundo semestre del año 2011 el Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social –DPS- y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- enunciaron que con la implementación de la Ley 1448 se lograría superar las falencias institucionales que han dado origen al Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-58. Esta posición se reafirmó en 2012 en la audiencia desarrollada por la Corte Constitucional el 1° de marzo de 2012 y en las sesiones técnicas informales sobre indicadores de goce efectivo de derechos, realizadas entre junio de 2012 y marzo de 2013.

Sin embargo, el desarrollo normativo adelantado (por ejemplo, los Decretos 4800 de 2011 y el Decreto 790 de 2012) estuvo centrado en la institucionalización del SNARIV, más y más no en la resolución de las barreras de acceso y reforma de los programas y sistemas de información que contribuyan a la resolución del ECI.

Preocupa la manera en que se adoptó la transición institucional que prescribe la Ley 1448, pues, está implicando: 1) El desconocimiento de la persistencia del desplazamiento como situación humanitaria recurrente y de los derechos específicos de la población desplazada; 2) La pérdida de los saberes acumulados en la institucionalidad logrados con la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004; y, 3) Que no se ha realizado adecuada articulación entre las órdenes de los Autos de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y las políticas que se vienen ejecutando en desarrollo de la Ley1448 de 2011.

[58] Departamento para la Prosperidad Social. Numeral 1.1 Compromiso del Gobierno Nacional en el cumplimiento de la Sentencia T - 025 de 2004. En Informe del Departamento para la Prosperidad Social en respuesta al Auto de seguimiento 219 de 2011. Bogotá. Noviembre de 2011.

Al respecto de la superación del ECI, es emblemático lo acaecido en los campos de retornos y reubicaciones y los sistemas de información dispuestos para medir el goce efectivo de derechos.

5.3.1 Retornos y reubicaciones

El actual enfoque centrado en la reparación integral aún no logra traducirse en un conjunto articulado y coherente de políticas con sus respectivas rutas para garantizar los diferentes derechos de la población desplazada; a manera de ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha solicitado en varias oportunidades a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- que se le informe la Ruta de Reunificación Familiar, sin obtener respuesta. La política pública actual sigue afirmando que los derechos de la población desplazada se garantizan a través de la "oferta social del Estado" para la población pobre y vulnerable en general, brindando una parte de los cupos a la población desplazada.

Sin embargo, el enfoque se caracteriza además por elevar las responsabilidades de los entes territoriales en la garantía de derechos, sin que correlativamente exista un incremento de los recursos destinados por la Nación o un proceso de formación y transformación institucional que permita superar las falencias que caracterizan a los entes territoriales en materia de gestión pública.

Continúan diseñándose rutas únicas de atención, sin que existan mecanismos excepcionales que permitan la protección de los derechos cuando la ruta establecida no puede implementarse tal cual fue concebida. A manera de ejemplo, cuando una Alcaldía se niega a cumplir sus obligaciones en un caso de emergencia humanitaria, la población se ve condenada a no recibir atención, pues no existe un mecanismo excepcional para ello; así las cosas, la población queda abocada a esperar durante varios años, hasta que llegue un nuevo gobernante local, dando como resultado que la emergencia humanitaria no se atiende o se hace de manera precaria.

Lo anterior se puede ilustrar con la desatención sufrida por varias comunidades negras del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Cacarica en el primer semestre de 2013:

Luego de combates entre el Ejército Nacional y las FARC (que tuvieron lugar el 05 de abril de 2013 en el sector de Balsa), la comunidad sufrió afectaciones a su salud física y psicológica; las comunidades solicitaron a la Alcaldía Municipal que se realizara una jornada de atención en salud y la entrega de alimentos.

Posterior a las gestiones de la Defensoría del Pueblo, la UARIV y organismos internacionales, la Alcaldía Municipal de Riosucio tardíamente solicitó apoyo a la UARIV para el envío de alimentos. Los alimentos llegaron a Chigorodó, donde la Alcaldía Municipal de Riosucio debía enviar un funcionario para encargarse de la recepción (el medio de transporte había sido coordinado, pero se requería que un funcionario de la Alcaldía recibiera formalmente los alimentos y acompañara durante el trayecto).

Según la UARIV, ningún funcionario de la Alcaldía de Riosucio se hizo presente, ante lo cual la Unidad de Víctimas decidió devolver los alimentos a la ciudad de Bogotá, argumentando que no contaban con una bodega en la región de Urabá para almacenar los alimentos. Toda vez que la ruta establecida condiciona la entrega de alimentos a que la Alcaldía preste su concurso, la ausencia de voluntad y de responsabilidad de la Administración Municipal de Riosucio, Chocó, se tradujo en que las comunidades de la zona no recibieron la atención alimentaria requerida, sin que la UARIV cuente con un mecanismo alternativo que permita subsanar las falencias de las alcaldías locales. Así las cosas, bajo el esquema actual las comunidades resultan sancionadas por la ausencia de responsabilidad o de cumplimiento de las obligaciones por parte de los entes territoriales.

El ejemplo anterior puede desde luego aplicarse a cualquier otra ruta de política pública que condicione absolutamente las acciones en beneficio de la población desplazada a que los entes territoriales presten su concurso.

5.3.1.1 Dimensión institucional: Grupo de retornos y reubicaciones

Debe considerarse un avance importante la re-constitución del Grupo de Retornos, en la medida en que la conformación de un equipo nacional especializado constituye una condición necesaria para la formulación, implementación e impulso de la política pública de retornos y reubicaciones. Así mismo, la progresiva asignación de personal de la UARIV en algunas regiones para impulsar la política pública de retornos y reubicaciones constituye también un elemento positivo.

En lo que respecta al enfoque, resulta importante destacar que el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV en términos generales presenta consideraciones y posturas que resultan congruentes con los derechos de la población desplazada, reconociendo no sólo la Ley 1448 de 2011, sino también la vigencia de la Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento. Esta situación, que debería ser obvia, resulta destacable pues contrasta con la sistemática invisibilización de los derechos de la población desplazada por parte de funcionarios de la UARIV, particularmente en las oficinas regionales.

En lo referido al proceso de implementación de la política pública se consideran valiosos dos tipos de escenarios propuestos por el Grupo de Retornos y Reubicaciones: las Mesas Regionales de Retornos y Reubicaciones (un primer ejercicio se realizó para la región del Magdalena Medio a finales de 2012), y las Mesas Temáticas Nacionales que empezaron a realizarse en el primer trimestre de 2013.

Estos espacios resultan positivos en la medida en que constituyen escenarios no sólo de diseño de la política pública, sino que abordan casos y problemáticas concretas. Lo anterior, en contraste por ejemplo con la dinámica de algunos subcomités nacionales del SNARIV (especialmente el de Prevención y Protección), en los cuales las instituciones han rechazado consistentemente la solicitud de la Defensoría del Pueblo para que se aborden problemáticas de riesgo que han superado la capacidad de respuesta de la institucionalidad local y regional.

5.3.1.2 Protocolo de retornos y reubicaciones[59]

En primer lugar, es importante destacar que el borrador del protocolo de retornos y reubicaciones mantiene un lenguaje acorde con el marco normativo nacional (Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004 y Autos de seguimiento) e internacional.

La Defensoría del Pueblo considera valioso que el protocolo mantenga un discurso acorde con los derechos de la población desplazada, esto es, que no se ha optado por invisibilizar a la población desplazada, mediante el recurso a un discurso genérico para las víctimas o que esconde cualquier alusión al desplazamiento.

Si bien no resulta del todo claro cómo se realizará en la práctica la articulación entre los Planes de Retorno/Reubicación y los Planes de Reparación, la Defensoría del Pueblo considera importante que a lo largo del texto se mantenga la figura de Planes de Retorno/Reubicación, en tanto mecanismo de articulación de la atención integral en perspectiva de mediano y largo plazo. En otras palabras, a juicio de la Defensoría del Pueblo es necesario y positivo que los Planes de Retorno/Reubicación se mantengan como herramienta de política pública y que no resulten absorbidos por los Planes de Reparación, pues, esto garantiza una mirada que da cuenta de la especificidad de la atención a la población desplazada.

Sin embargo, en el apartado refrente a Dignidad, resulta preocupante que se afirme una vez más que la restitución de derechos se realiza a través de “los programas sociales del Estado”, dadas la críticas que existen por el uso de política social regular y de pobreza extrema (basada en el subsidio a la demanda y la competencia entre los aspirantes al subsidio) para población desplazada que fueron reiteradas en el Auto 219 de 2011.

[59] El presente apartado se realiza con base en Documento Borrador del Protocolo de Retornos y Reubicaciones socializado en el marco de las Mesas Temáticas Nacionales titulado *1._PROTOCOLO_DE_RETORNOS_Y_REUBICACIONES_18-02-2013_uv*, fechado en diciembre de 2012 y actualizado a febrero de 2013.

Además de esto, como se dijo anteriormente, el documento mantiene el enfoque de asignar responsabilidades a los entes territoriales, sin que a la par se provea la capacidad real (financiera y técnica) para materializar estas obligaciones, situación que se ve agravada en los frecuentes casos en que los entes territoriales no demuestran interés ni voluntad política de proteger los derechos de la población desplazada.

Frente al apartado sobre articulación territorial (2.7.3.) no se establece con claridad los responsables de liderar e impulsar la construcción del Plan de Retorno/Reubicación, frente a lo cual surgen los siguientes interrogantes: ¿Qué pasa si la Alcaldía no tiene capacidad o no quiere impulsar la construcción del Plan de Retorno? y, ¿Cuál es el rol de la UARIV en este proceso de articulación territorial?

En lo que respecta al componente de Alimentación (4.4.), lo planteado resulta insuficiente pues no se toma en cuenta la destrucción de cultivos de pancoger por parte de "empresarios" que alegan la titularidad de los predios. Esto resulta relevante teniendo en cuenta que es una práctica sistemática que se ha venido presentando en diferentes regiones, incluidos casos que han sido priorizados por el Gobierno Nacional (Curbaradó, Jiguamiandó, Las Pavas, La Europa, entre otros).

En el campo de Seguridad Alimentaria (4.12) no se observa una estrategia y una ruta clara para garantizar la seguridad alimentaria de las familias retornadas. No se indica nítidamente que exista una entidad responsable en el seno del Gobierno Nacional de impulsar la formulación e implementación de una política pública efectiva en este campo. Llama además la atención que el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas a este no aparezcan dentro de las instituciones responsables en este tema.

En la página 46 (5.1.2.) se afirma que "Los planes de retorno o reubicación se realizan por municipio, es decir que un solo plan debe contener las distintas comunidades retornadas o reubicadas para los casos masivos". Esta disposición resulta problemática en la medida en que las diferencias entre las comunidades al interior de un solo municipio pueden ser bastante grandes. Así mismo, no separar los procesos de retorno por zonas específicas (corregimientos-cuencas, resguardos/consejos comunitarios,

veredas-comunidades) puede implicar que no se establezcan con claridad el conjunto de acciones que para cada comunidad son necesarias con miras a lograr la estabilización social y económica y el Goce Efectivo de Derechos.

Aún más, las diferencias existentes entre un retorno y una reubicación, implican que es necesario separar claramente los documentos de Plan de Retorno y los documentos de Plan de Reubicación. En vista de lo anterior, la Defensoría del Pueblo recomienda que los Planes de Retorno y de Reubicación se hagan para cada proceso colectivo a una determinada zona de un municipio.

En lo que respecta a las solicitudes de retornos y reubicaciones individuales, resulta preocupante que su aprobación esté sujeta a la existencia de redes de apoyo en el lugar receptor, puesto que se limita la decisión tomada por la familia sin que resulte clara la existencia de mecanismos para subsanar dicha falta de redes de apoyo.

Finalmente es importante mencionar que el actual Borrador de Protocolo carece de la especificidad necesaria en el tema reubicación. Se requiere entonces mayor desarrollo de las rutas y procedimientos específicos para el caso de las reubicaciones, especialmente de las rurales.

5.3.1.3 Análisis de las políticas de retorno a la luz de los criterios de Seguridad, Dignidad y Voluntariedad

Seguridad

Resulta fundamental tener presente que la Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual las Fuerzas Militares y de Policía están sometidas al poder civil del Estado.

En materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado se entiende que es necesaria la coordinación de las acciones entre las diferentes entidades gubernamentales, por ejemplo, la coordinación entre las entidades civiles del Estado y la Fuerza Pública; al respecto, es importante que haya absoluta claridad en que la

coordinación no puede constituirse en un mecanismo de veto y/o de predominio de las Fuerza Pública sobre las entidades civiles del Estado que se ocupan de la atención integral a las víctimas. Si llegara a darse una situación de esas características, estaríamos abocados a que las instituciones civiles (Unidad de Restitución de Tierras –URT-, UARIV, DPS, entes territoriales, etc.) se convertirían en apéndices de la estrategia militar de la Fuerza Pública, y con ello estaríamos incursionando peligrosamente en una contradicción con los principios democráticos civilistas establecidos por la Constitución Política y las normas que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

Resulta muy preocupante advertir que hasta el primer semestre de 2013, el Ministerio de Defensa Nacional no había presentado avances en la modificación a la Directiva 01 de 2007, a pesar de haber afirmado en el Segundo Informe de respuesta al Auto 383 de 2010 que: "En miras a hacer más ágil, preciso y eficaz la ruta de obtención de información, se está generando una modificación a la directiva y a la herramienta de evaluación"60. Lo anterior significa que el Ministerio de Defensa completa más de dos años realizando la modificación a la Directiva 01 de 2007, sin que en este lapso de tiempo se conozca al menos un borrador.

Otro motivo de preocupación y de queja por parte de las entidades concernidas en los retornos y las reubicaciones es la tardanza del Ministerio de Defensa y de la Fuerza Pública en la entrega de los conceptos de seguridad.

La UARIV ha venido solicitando la entrega de dichos conceptos desde, al menos, el año 2012. Finalmente, luego de varios requerimientos, a los que se sumaron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Defensa hizo entrega de un documento con "apreciaciones de seguridad" para los 53 municipios priorizados por la UARIV para el acompañamiento y atención a retornos y

[60] Segundo Informe de respuesta al Auto 383 de 2010. Avances en cumplimiento a órdenes impartidas al Gobierno Nacional a 16 de marzo de 2011. Página 181.

reubicaciones[61]. Si bien este documento requiere un análisis detallado, a primera vista resulta preocupante que en algunos casos el análisis de riesgo del Ministerio de Defensa es significativamente distinto al panorama de riesgo identificado por la Defensoría del Pueblo (a manera de ejemplo, los casos de Carmen de Bolívar y el departamento del Magdalena).

Por otra parte, es necesario mencionar que la telefonía móvil rural constituye en determinadas zonas un importante mecanismo de prevención del desplazamiento forzado y de otras violaciones a los de DDHH e infracciones al DIH. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha identificado que persisten las falencias puesto que en varios casos emblemáticos no ha sido posible que se avance en soluciones efectivas para el tema de la incomunicación telefónica, como se evidencia en las cuencas de los ríos Cacarica, Curbaradó y Jiguamiandó, en donde las comunidades llevan varios años solicitando que se instalen antenas de celular, sin respuesta positiva hasta el momento.

Dignidad

A pesar de los esfuerzos del Grupo de Retornos de la UARIV, subsiste la descoordinación al interior del Gobierno Nacional.

No se observan avances tangibles en la implementación de la ruta de reparación colectiva: hasta el momento sólo ha realizado la socialización de la Ruta. Sólo hay registrado un sujeto de reparación colectiva (Bahía Portete); el otro proceso avanzado en el Registro es el de los embera Chamí (Pueblo Rico y Mistrató).

Es una constante que la población retornada no cuente con maestros suficientes y que además no cuenten con escuela, o que la infraestructura esté en condiciones lamentables, y en la mayoría de los casos no cuentan con dotación (pupitres, material didáctico, etc.); en raros casos, las escuelas tienen restaurante escolar, y cuando existe generalmente no hay dotación adecuada. Hay quejas frente a la reducción en los

[61] Ministerio de Defensa Nacional (2013). Oficio 508. Emisión apreciaciones de seguridad en 53 municipios dirigido a la directora de la UARIV. Bogotá. Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura.

alimentos que llegan para el restaurante escolar; igualmente sucede con la alimentación para los Hogares Infantiles del ICBF, y sobre la adecuación de los diseños a las condiciones ambientales de las zonas donde se han construido escuelas nuevas[62].

Así mismo, en la gran mayoría de los casos no se ha dado respuesta efectiva a solicitudes para que se implementen proyectos productivos con la debida asistencia técnica en las comunidades que han retornado a zonas rurales.

Voluntariedad

La falta de atención en los lugares de recepción y el temor a que se consolide el despojo de tierras siguen figurando entre las principales razones para el retorno de una parte de la población desplazada.

5.3.1.4 Retornos y tierras[63]

A través de las diversas denuncias que se han presentado ante la Defensoría del Pueblo, se concluye que la violación del derecho a la tierra y al territorio se ha configurado por acciones, tales como:

- Usurpación de tierras de manera violenta o clandestina por parte de actores armados al margen de la ley y grandes empresarios para destinarlas a la explotación de recursos naturales como minerales, hidrocarburos, maderas e implementación de megaproyectos como: palma, caña, caucho, construcción de obras de infraestructura, entre otros.
- Apropiación ilegal o venta forzada a menores precios, como producto de amenazas, extorsiones o violaciones ocasionadas por parte de narcotraficantes, delincuentes comunes y grupos armados ilegales como la guerrilla y paramilitares.

[62] En Chibolo por ejemplo, la escuela de la vereda La Palizua fue elaborada con un diseño que no tiene una ventilación adecuada por lo que en las horas calientes hay dificultades para las clases.
[63] Este apartado fue realizado con aportes de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente y de la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado.

- Ocupación violenta por el apoderamiento territorial (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común), con el fin de dominar recursos naturales, disponer de tierras para el cultivo y procesamiento de productos ilícitos y ejercer el dominio territorial para facilitar rutas de narcotráfico y de armas.
- Desarrollo de planes, proyectos y programas sin contar con la debida participación y consenso de las comunidades ocupantes y propietarias.
- Intervención estatal para contrarrestar presencia de grupos armados ilegales y delincuentes comunes, mediante acciones militares y fumigaciones sobre cultivos ilícitos.
- Repoblamiento en zonas de desplazamientos masivos, promovido por actores armados ilegales y empresas interesadas en adelantar actividades económicas.

Las anteriores formas de intervenir ilícitamente la propiedad rural, han generado además de la vulneración a derechos como la vida, la calidad de vida, la seguridad alimentaria, limitan el acceso al agua potable, el equilibrio ecológico, la desestabilización y desarraigo de la vida individual y colectiva de los campesinos, colonos, indígenas y negritudes, quienes han sufrido las consecuencias del conflicto de tierras en Colombia.

En aras de cumplir con la deuda del Estado para con las víctimas del conflicto armado, se promulgó la Ley 1448 de 2011, como un mecanismo para reparar los daños ocasionados y restituir los bienes despojados. Al respecto, la Defensoría del Pueblo reconoce que el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos significativos para garantizar el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado que han sido despojadas.

La creación y puesta en marcha de la Unidad de Restitución de Tierras, así como los esfuerzos que viene haciendo el INCODER en materia de recuperación de baldíos y de formalización de tierras, representan pasos positivos.

Sin embargo, es deber de la Defensoría del Pueblo advertir sobre una serie de problemáticas que podrían obstaculizar el acceso de las víctimas a la tierra y a la restitución de tierras, tales como:

Persistencia de las amenazas, intimidaciones y homicidios contra comunidades y personas en procesos de restitución, retorno y reubicación. Persisten las dificultades para dar una respuesta oportuna con relación a la inminencia de las mismas, lo que ha afectado de manera grave a las personas desplazadas que se hallan en procesos de restitución de tierras. En otros casos, se han otorgado medidas de protección urgentes, pero estas no han tenido continuidad. En términos generales, las medidas individuales resultan insuficientes o inadecuadas frente al contexto y la situación de riesgo de líderes y comunidades, agravado por la ausencia de un diseño de medidas colectivas de protección diferentes a la presencia de Fuerza Pública.

El estudio y atención de casos de tierras que ha realizado la Defensoría del Pueblo, ha permitido identificar una serie de tácticas y estrategias para mantener y legalizar el despojo, que presentan cuatro grandes componentes, como resume el siguiente gráfico[64]:

[64] En algunos casos se han aplicado algunas de estas acciones, en otros se han aplicado todas, particularmente evidente en el caso de Curbaradó y Jiguamiandó. En lo que respecta a las acciones policivas, se pueden mencionar, a manera de ejemplo, los casos de Curbaradó, Las Pavas, La Europa y Chibolo. Por otra parte, la creación de organizaciones paralelas es una queja cada vez más frecuente de las comunidades y organizaciones en proceso de restitución de tierras.

Gráfico 5.2. Tácticas y estrategias para mantener y legalizar el despojo



Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada (2012, septiembre). Ponencia presentada en el Foro de la Revista Semana: Tierras y territorios: Desafíos y perspectivas. Montería. Córdoba.

Impunidad y derecho a la justicia. Continúa siendo generalizada la incapacidad del Sistema Judicial Colombiano para adelantar investigaciones efectivas y proferir sanciones penales ejemplarizantes en contra de los autores intelectuales del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, así como en contra de aquellos particulares y empresas que se han beneficiado del desplazamiento y del despojo de tierras.

Así mismo, siguen siendo precarios los resultados efectivos en materia de investigaciones y sanciones penales en contra de los actores que han venido generando ataques y amenazas sistemáticas en contra de personas y comunidades en proceso de retornos a predios que presentan conflictos en torno a su titularidad o que se encuentran inmersos en procesos de restitución de tierras.

Desprotección por parte de la Fuerza Pública a comunidades y familias que han retornado sin acompañamiento del Estado a predios cuya titularidad está en conflicto: algunas comunidades han manifestado que perciben parcialidad de la Fuerza Pública en favor de los "empresarios" y "particulares", como se evidencia en el caso de Las Pavas.

La Defensoría del Pueblo lamenta que el Ministerio de Defensa Nacional no tenga prevista la implementación de Esquemas Especiales de Acompañamiento de la Fuerza Pública para procesos de tierras por fuera del marco de la Ley 1448 de 2011, en los cuales se ha constatado que el nivel de riesgo es igual o más alto que el de casos tramitados por vía de la Unidad de Restitución de Tierras. Esto, en el entendido que el nivel de riesgo de personas y comunidades involucradas en procesos de tierras no lo define la ruta jurídica para resolver el problema, sino el perfil de los "empresarios" que constituyen la contraparte de los desplazados y campesinos. Entiéndase entonces que si un "empresario" está dispuesto a recurrir al uso de la violencia para mantener el control de ciertas tierras o territorios, de cara a un proceso administrativo o judicial ordinario, entonces el escenario de riesgo es igual o más alto que el experimentado por personas que estén en procesos de restitución de tierras a través de la Ley 1448 de 2011.

Desatención a población desplazada que ha retornada sin acompañamiento del Estado a predios cuya titularidad está en conflicto[65]. La disposición de no atención mientras no se resuelva el conflicto de tierras, condena a comunidades enteras a no recibir atención durante varios quinquenios: al respecto téngase en cuenta que en algunos casos el INCODER ha tardado más de 10 años antes de iniciar y resolver un proceso agrario; una vez culminado el proceso agrario, la resolución del INCODER puede ser demandada ante el Consejo de Estado, entidad que puede tardar entre cinco y 10 años

[65] En el caso de Las Pavas por ejemplo, a la situación jurídica del predio, se suma la desatención por parte del SNARIV, que obedece en parte a la culminación del proceso de exclusión del registro. En los últimos dos años este caso pasó de estar priorizado en diversos programas del Estado como Retornar es Vivir y Plan Choque, a no ser mencionado en las priorizaciones actuales para la atención de los retornos. Pese a que se ha mencionado la crítica situación que enfrentan las personas en situación de retorno para acceder a alimentos, a la fecha no se conoce la respuesta institucional a la misma.

en resolver de fondo la legalidad del acto administrativo. Estos procesos sólo pueden ser acelerados en aquellos casos que entren en la competencia de la Unidad de Restitución de Tierras, entidad esta que tiene autonomía para decidir la micro focalización del caso en el lapso de 10 años establecido por la Ley 1448 de 2011. Esto es, bajo las políticas actuales aquellos casos que sean micro focalizados en última instancia por la URT, deberán esperar hasta el año 2022 (en caso de que la sentencia sea favorable a la población desplazada en proceso de retorno) para empezar a recibir atención del Estado y ser incorporados en los programas de atención a la población desplazada y retornada[66].

Protección de tierras**:** en este campo se han observado desde enero de 2012 problemas significativos, como se mencionó en el Informe de Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones entregado a la Corte Constitucional en septiembre de 2012. Al respecto, es importante destacar que en el segundo semestre de 2012, varias entidades del Gobierno Nacional reconocieron la necesidad de retomar el tema de protección de tierras, frente a lo cual se han realizado varias reuniones con el objetivo de establecer acciones, rutas y responsables de impulsar la política de protección de tierras. A la fecha, no ha sido posible que al interior del Gobierno Nacional se logre un acuerdo respecto de qué entidad tendrá la competencia y responsabilidad de impulsar la política de protección de tierras, en tanto medida de prevención del despojo.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera fundamental tener en cuenta que, como se dijo en algunas de las reuniones interinstitucionales, el problema de fondo en este tema es que ninguna entidad de Gobierno Nacional cuenta con recursos humanos y financieros que le permitan cumplir cabalmente con el impulso a la política de protección de tierras. No está de más recordar que hasta diciembre de 2011 este fue un tema de competencia del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio; proyecto

[66] A esto se le suma que, en los casos de zonas microfocalizadas no se avanza en la implementación de los mecanismos de justicia ordinaria sino que éstos se supeditan a la jurisdicción extraordinaria, la cual, por el principio de progresividad, puede tardar en implementarse. Lo anterior se manifiesta entonces en demoras para la resolución de los conflictos de titularidad que sin duda podría significar un revitimización, teniendo en cuenta las expectativas generadas por la Ley 1448 de 2011.

que llegó a su fin poco antes de que se creara la Unidad de Restitución de Tierras, sin que se hubiera previsto la apropiación de los recursos presupuestales necesarios para dar continuidad a un política pública que resulta fundamental toda vez que el riesgo de despojo de tierras y territorios continúa siendo alto en muchas regiones de Colombia.

5.3.1.5 Reubicaciones y tierras: entre la insuficiente claridad sobre la disponibilidad de tierras y la indefinición de responsables de garantizar el acceso a predios rurales.

Con base en quejas recibidas y en la atención que realiza la Defensoría del Pueblo, resulta preocupante que no existe claridad frente a la real capacidad del Estado Colombiano respecto de la disponibilidad de tierras para dar respuesta a las solicitudes de reubicación rural. Al respecto, no se conocen documentos de la UARIV en los cuales se haya realizado un diagnóstico de la cantidad aproximada de hectáreas de tierras rurales que se requieren para dar respuesta a las solicitudes de reubicación rural.

Lo anterior se ve agravado por la indefinición al interior del Gobierno Nacional en lo que respecta a las responsabilidades y competencias en la consecución y entrega de tierras rurales para procesos de reubicación de población desplazada. Durante los últimos años, el INCODER venía cumpliendo con la asignación de tierras a población desplazada; sin embargo, luego de la expedición de la Ley 1448 de 2011 el INCODER ha venido planteando que la responsabilidad en la asignación de tierras rurales para reubicación debe ser asumida por la institucionalidad creada para las víctimas (UARIV y URT), argumentando que la función del INCODER es realizar la reforma agraria (función, afirman, que dejaron de cumplir por varios años por concentrarse en atender a la población desplazada).

Así las cosas, el INCODER plantea que la nueva institucionalidad para las víctimas, que cuenta con importantes recursos de presupuesto y cooperación internacional, debe asumir la competencia para resolver la demanda de tierras para reubicación rural. Dicha postura contrasta con la planteada por la UARIV que manifiesta que la asignación de tierras corresponde al INCODER. La URT por su parte ha planteado

como una opción la restitución de tierras por equivalente (con otros predios) sin que a la fecha se tenga claridad sobre el procedimiento para concretar este mecanismo.

Más allá de cómo se resuelva la discusión arriba mencionada, la cuestión de fondo es que el Gobierno Nacional responda con claridad las siguientes preguntas:

- ¿Cuántas familias desplazadas están solicitando reubicación rural y para qué zonas del país?
- ¿Cuántas hectáreas de tierra se requieren para dar respuesta a la demanda de reubicación en predios rurales?
- ¿De cuántas hectáreas de tierras dispone actualmente el Estado Colombiano, que puedan ser asignadas a la población desplazada que solicita reubicación en zona rural?
- ¿Cuál es el presupuesto de que dispone el Estado Colombiano para la compra de tierras con destino a la población desplazada que solicita reubicación rural?

Sólo respondiendo técnica y cabalmente estos interrogantes, será posible formular e implementar políticas públicas que permitan garantizar los derechos de la población que por diversas razones no está en condiciones de retornar a los lugares de los cuales fue desplazada y desea reubicarse en predios rurales a fin de mantener su cultura y vocación campesina.

5.3.1.6 Desalojos de población desplazada: un fenómeno cada vez más generalizado

La Defensoría del Pueblo eleva una alerta frente a un fenómeno que se ha venido presentando de manera sostenida y cada vez más frecuente: los desalojos forzosos de población desplazada. Con desalojo forzoso nos referimos a los procesos policivos en los cuales no se respeta el debido proceso y/o el marco normativo colombiano conformado por los tratados internacionales incorporados en el Bloque de Constitucionalidad y por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

La Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de múltiples casos en los cuales se ha intentado realizar desalojos de población desplazada en abierto desconocimiento a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Estas situaciones se han dado espacialmente en zonas en las cuales se presentan conflictos por la titularidad de la tierra y en donde existen denuncias de despojo de tierras; resulta también frecuente que estos desalojos forzosos se presenten en zonas de alta valorización por efecto de construcción de obras de infraestructura vial y comercial, así como por la realización de megaproyectos, entre otras actividades promovidas por intereses particulares. En no pocos casos, efectivamente las autoridades han realizado el desalojo sin haber previamente concertado un proceso de reubicación con la población desplazada[67].

5.3.1.7 Medidas de satisfacción: Reclutamiento de población desplazada por parte del Ejército Nacional

La Defensoría del Pueblo continúa recibiendo quejas relacionadas con el reclutamiento por parte del Ejército Nacional de jóvenes víctimas de desplazamiento forzado. En varios de las quejas tramitadas por la Defensoría del Pueblo, los jóvenes fueron requeridos en la calle por la libreta militar y al no tenerla fueron llevados contra su voluntad a batallones lejanos a su lugar de residencia, en los cuales son incorporados a pesar de manifestar en repetidas ocasiones su condición de víctimas de desplazamiento forzado. En múltiples casos ha quedado en evidencia que las incorporaciones se han realizado mediante la realización de batidas, a pesar de los pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional.

A manera de ejemplo, en el mes de mayo de 2013 en Bogotá, varios jóvenes que no tenían libreta militar fueron subidos en una camioneta y llevados el mismo día para el Batallón Bolívar en el departamento de Boyacá: los miembros del Ejército en ningún momento intentaron verificar la inclusión en el RUV, tal cual fue solicitado por los jóvenes.

[67] Como sucede en los casos de los predios El Tamarindo y Cuba, jurisdicción de Barranquilla, Atlántico.

La Defensoría del Pueblo tuvo que intervenir y luego de una serie gestiones se logró que uno de los jóvenes fuera desacuartelado poco más de ocho días después de su reclutamiento en Bogotá. En lo que respecta al segundo joven, funcionarios de la Oficina Jurídica de la Primera Brigada manifestaron a la Defensoría del Pueblo que no sería desacuartelado alegando que habían pasado más de cinco años desde la fecha en que fue desplazado forzadamente, de manera que ya no sería merecedor de la exención del servicio militar obligatorio. Luego de gestiones formales de la Defensoría del Pueblo, el segundo joven desplazado fue puesto en libertad dos semanas después de su reclutamiento en la ciudad de Bogotá.

5.3.2 Sistemas e indicadores de medición de goce efectivo de derechos

Previo a la entrada en vigencia de la Ley 1448, la Corte Constitucional reiteró en el Auto 219 de 2011, la persistencia de falencias en materia de sistemas de información y gestión del proceso de registro, por lo que dispone que las entidades gubernamentales responsables avancen en una agenda que muestre resultados en este frente[68].

Sin embargo, la orientación de los análisis y propuestas gubernamentales socializadas a lo largo del año 2012 y el primer trimestre de 2013, en las sesiones técnicas informales sobre indicadores de goce efectivo convocadas por la Corte Constitucional, no enunciaron un documento/propuesta de política (policy paper) o informe en el que fijaran los avances materiales en la resolución de las falencias institucionales reiteradas y se orientaron a presentar la reorganización institucional del SNAIPDV en el SNARIV.

Por otra parte, en el período de estudio el debate sobre la propuesta de batería de indicadores que presentó la UARIV-DNP-, con el apoyo de la Comisión de Seguimiento, tendió a separar su revisión de un análisis del marco de políticas en el

[68] Defensoría del Pueblo (2013). Análisis de las propuestas de batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Bogotá. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

cual se inscribía, lo que llevaba a que la propuesta de indicadores se redujera a un problema de orden estadístico y de ingeniería de sistemas.

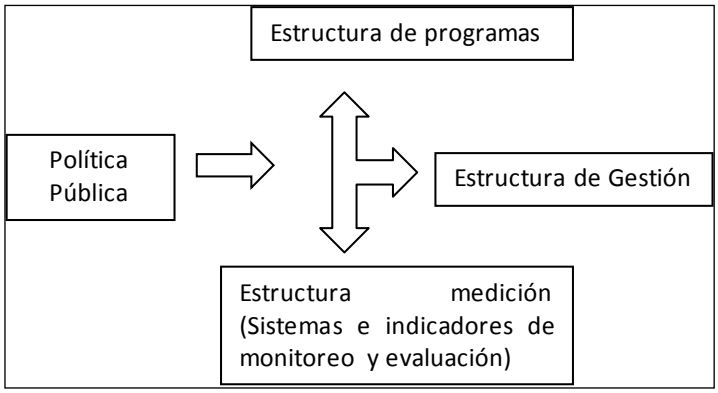
En todo caso, en la actualidad si bien se han logrado avances en materia de estructurar la Red Nacional de Información, aún persisten falencias para determinar el impacto de las acciones desplegadas: las entidades de gobierno no reportan su gestión en clave de los indicadores de goce efectivo de derechos y no se conocen los avances para subsanar las falencias en la parte territorial identificadas en el Auto 115A de 2012, pese a la puesta en operación de importantes mecanismos como el Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – RUSICST-.

Para la Defensoría del Pueblo, los indicadores para medir el goce efectivo son parte estructural de la política pública de atención a la población desplazada y debería ser parte de una política de información, y en este sentido se solicitó, en las sesiones técnicas informales de 2012 y el primer trimestre de 2013, que se hiciera explícito el marco y contenido de políticas que se buscaba medir con ellos.

5.3.2.1 Indicadores de goce efectivo y el ciclo de las políticas

Los indicadores de goce efectivo y los sistemas de información de los que hacen parte éstos, no pueden estar desconectados del ciclo o proceso de gestión de los programas y proyectos de atención a la población desplazada cuyos impactos buscan medir; en consecuencia, se hace necesario hacer visible los momentos en que serán aplicados y cuando estarán disponibles sus resultados, para que su aplicación sea útil en los procesos de evaluación de las políticas públicas.

Gráfico 5.3. Ubicación de los indicadores en la estructura de una política pública



Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada (2013). Análisis de las propuestas de batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Los indicadores por si solos no son un sistema de información, por ende, la pertinencia de éstos depende del marco de política y sistemas de medición al que están vinculados (protocolos de manejos, red de operadores, tablas de salida, tiempos de alimentación y producción de reportes, entre otros elementos).

El sistema de información donde se inscriban los indicadores tiene implicaciones en la manera en que estos operarán en términos de: 1. La información que los va a alimentar; 2. Los tiempos en que se genera la información y; 3. Quien será el operador o responsable de generar la información y ponerla a disposición de la comunidad de políticas públicas; esto último, de suma importancia para el desarrollo del principio de publicidad y el ejercicio del derecho a la participación.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha venido interrogando a los entes responsables del proceso de formulación de los sistemas de información para víctimas de desplazamiento acerca de si los indicadores propuestos ¿se integraran a la Red Nacional de Información que fija la Ley 1448 de 2011?, ¿harán parte del sistema de información de la política de asistencia social del que hace parte la Red Juntos?, o, ¿serán valores reportados, a partir de los cuales, cada entidad responsable nacional y

territorial según sus sistemas, presentará informes de gestión ante instancias de control como la Corte Constitucional y el Congreso de la República?

Estos asuntos, se reitera, deberían ser hechos explícitos por las entidades del SNARIV responsables del ajuste a la batería de indicadores, en un documento en donde se expliquen el marco de referencia, las continuidades, innovaciones y razones de los cambios que trae la nueva propuesta frente a lo establecido en el Auto 116, dado que los documentos entregados no proveen información suficiente para emitir una valoración ajustada.

En este sentido, existen tres obstáculos a subsanar para subsanar las falencias del Auto 219 de 2011 y encaminar la medición de las acciones de gobierno del registro de actividades a la medición del impacto o grado de valor público que crean la políticas públicas destinadas a las víctimas de desplazamiento: 1. La ineficacia de utilizar las cifras de cobertura de las política de lucha contra la pobreza y pobreza extrema como medida del grado de avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de derechos de la población desplazada; 2. La interconectividad de los sistemas de información y programas de atención y; 3. Las limitaciones de los enfoques de medición de los resultados centrados en las poblaciones atendidas. A continuación se presenta el detalle de cada uno de estos obstáculos pendientes de subsanar en el marco de la transición institucional.

Uso de criterios de política de pobreza y extrema pobreza para fijar el avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de derechos

No es factible emitir un juicio sobre el grado de avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de derechos, a partir de la sumatoria de datos provenientes de una diversidad de programas de atención, muchos de los cuales, para su funcionamiento, no requieren estar articulados a una hoja de ruta en restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento.

En este marco, la medición del goce efectivo de derechos se viene haciendo no vía indicadores sino mediante los registros administrativos y encuestas que cada entidad ha venido estructurando para hacer seguimiento a los programas de asistencia social y emprendimiento, mediante subsidio monetario focalizado, que aplican para la población vulnerable y los cuales "ajustan" para integrar parte de la oferta en Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Social y Económica (vivienda, generación de ingresos, entre otros) que entregan a la población desplazada.

En efecto, esta es una tendencia en la medición de la política social que es previa a la Ley 1448 de 2011, que no fue afectada por la emergencia de este nuevo marco, que se desprende de las políticas sociales enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

La "Medición por programas" genera reportes que no son fácilmente asimilables al enfoque de derechos que se quiere medir en las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, por ejemplo, un logro de la Estrategia Unidos no es homologable a un indicador de goce efectivo de derechos del Auto 116.

Estos virajes conceptuales y metodológicos, adelantados entre los años 2010 a 2013, toman fuerza con ocasión de la transición institucional de la Ley 1448 del año 2012 y se hacen visible durante las audiencias técnicas de indicadores adelantadas por la Corte Constitucional.

En este marco, preocupa que en la argumentación sobre las variables a medir en los programas dispuestos para las víctimas de desplazamiento, la expresión goce efectivo de derechos esté siendo progresivamente sustituida por la de vulnerabilidad, la cual es propia de las políticas de asistencia social y es un fiel reflejo del desdibujamiento de las políticas de atención al desplazamiento como una variante de las políticas de asistencia social mediante subsidio monetario focalizado dirigido a la población vulnerable por pobreza y pobreza extrema.

Interconectividad de los sistemas de información y programas de atención.

La integración de esfuerzos institucionales y la articulación de los sistemas de información es otra barrera que la puesta en operación del SNARIV no ha logrado subsanar, lo cual está llevando a que no se logren sinergias e incluso a que en un mismo territorio varias entidades de gobierno, nacionales y territoriales, actúen simultáneamente sin que la una sepa lo que hace la otra[69].

Cada entidad maneja sus sistemas de información, y aún los sistemas más desarrollados como los que monitorean la gestión presupuestal, presentan diferencias significativas en sus datos consolidados (DNP vs. Ministerio de Hacienda), cuando se comparan entre sí.

Estos hechos, llevan a la necesidad de ahondar en la búsqueda de una mayor conectividad y armonización conceptual entre las diferentes entidades nacionales y territoriales que intervienen en la atención al desplazamiento, para avanzar en la interoperabilidad de sus sistemas de información.

La UARIV y el DPS han conceptuado que parte de esta dispersión se subsanará con la Red Nacional de Información, la cual puede llegar a ser el espacio para lograr la armonización de los diversos sistemas de seguimiento de las acciones y recursos ejecutados en la materia que hoy operan, como son la Red Unidos, Sistema General de Seguridad Social en Salud, Sistema General de Participaciones, Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno –SIGOB-, entre otros; sin embargo, en la actualidad la vinculación a este esquema está en proceso de consolidación.

[69] En visita realizada a San José del Guaviare, en el mes de abril de 2013, a partir de entrevista a personal de la Alcaldía municipal se menciona como en ocasiones se enteran de que funcionarios o contratistas del Ministerio del Interior están en su jurisdicción adelantando labores del Auto 382 porque coinciden en el vuelo de Bogotá a San José.

Enfoques de medición de los resultados centrados en las poblaciones atendidas.

El desarrollo institucional dado para operar el SNARIV no ha abordado la dimensión contextual del restablecimiento de derechos, por lo que los sistemas de monitoreo tienden a medir la situación de quien ha recibido las ofertas públicas al margen de su contexto de vida.

Se requiere avanzar a mediciones que conjuguen las dimensiones cuantitativas o institucionales de atención con las cualitativas de las personas y comunidades atendidas, de manera que según cada caso y contexto territorial, se oriente la temporalidad de la acción pública; por ende, la medición debe ser flexible y no puede, como hoy en el campo de la Atención Humanitaria de Emergencia, estar condicionada a plazos establecidos a partir de criterios de capacidad administrativa de las entidades para atender la demanda de atención y techos presupuestales, lo cual, configura una barrera de acceso.

En consecuencia, la Defensoría ha insistido durante 2012 y el primer trimestre de 2013, en las audiencias de la Corte Constitucional, en que se transite hacia el uso de muestreos por territorios y poblaciones o comunidades atendidas en el marco de procesos de restablecimiento de derechos en el marco del retorno o la reubicación.

Este enfoque no es nuevo, pues, ya hay avances normativos en materia de focalización territorial y poblacional, a la luz de los Autos diferenciales 092, 251, 004, 005 y, 006, así como la introducción, en la Ley 975 de 2005, de la figura de la reparación colectiva y la intervención territorial conjunta, mediante los convenios plan.

En resumen, hay herramientas que permiten trascender los enfoques de atención y medición centrados en la cobertura a personas y/o familias u hogares, así como los valores de presupuestos programados y ejecutados, para empezar a intervenir y en consecuencia, medir con lógica territorial, los impactos conjuntos de los programas y proyectos que adelantan los gobiernos nacional, departamentales, distritales y

municipales para el restablecimiento de derechos en poblaciones desplazadas o en riesgo de serlo en un ámbito territorial concreto.

Se considera que este tipo de intervención facilitaría la medición del impacto en términos de goce efectivo de derechos y llevaría a que las políticas y sistemas de información tomaran como eje los territorios y no solo la entrega de recursos y servicios a individuos o familias, o la construcción de grandes agregados estadísticos y financieros construidos al margen del contexto de vida de las poblaciones a restablecer sus derechos.

5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las gestiones y desarrollos normativos analizados en este apartado, permiten establecer que entre junio de 2012 y junio de 2013 se viene adoptando un patrón de transición institucional que está implicando: 1) El desconocimiento de la persistencia del desplazamiento como situación humanitaria recurrente y de los derechos específicos de la población desplazada; 2) La pérdida de los saberes acumulados en la institucionalidad logrados con la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004; y 3) Que no se ha realizado adecuada articulación entre las órdenes de los Autos de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y las políticas que se vienen ejecutando en desarrollo de la Ley1448 de 2011.

Persiste la tensión entre dos posiciones contrapuestas frente a la orientación que debe tener la atención a las personas en situación de desplazamiento bajo la ley 1448: por un lado, a partir de artículos de la Ley 1448 y decretos reglamentarios de dicha ley como el 790 de 2012, se reconoce la vigencia de la atención a las personas desplazadas como un campo autónomo de políticas públicas y; por otro lado, argumentos de funcionarios gubernamentales que hacen parte del SNARIV plantean que el desplazamiento desaparece como campo de políticas autónomo, y la estructuración/ajuste de los programas y recursos dispuestos para ejecutar la Ley 1448

no incorpora los aprendizajes de la primera ley de atención a víctimas, la Ley 387 de 1997.

Conclusiones por ejes de política.

Impactos en la realización de los derechos a la Vivienda y la Generación de Ingresos.

El escenario de las políticas de vivienda y generación de ingresos, es como hace cuatro años cuando se emitió el auto 008 de 2009, por lo que se continua en medio de procesos de reforma de las políticas, ahora bajo la transformación y ajuste institucional del SNAIPD al SNARIV, lo que actualmente ha venido generando:

- Cambios en la concepción de las políticas, ya que las mismas se están sustentando como se ha descrito, en los lineamientos trazados para superar la pobreza, con base en la oferta dirigida a la población en extrema vulnerabilidad, donde incluyen a la población desplazada en su calidad de víctimas.
- La nueva concepción de la política, está teniendo como resultado que la fase de estabilización social y económica tal como se concibe en la Ley 387 de 1997, se esté desdibujando a partir de generar ofertas sectoriales que hacen que las víctimas deban acceder a ellas de manera individual y por demanda, para poder ejercer sus derechos a la vivienda, y a la generación de ingresos.

La oferta no obedece a una política dirigida a que los desplazados de acuerdo con sus características, vulnerabilidades acentuadas y enfoques étnicos diferenciales, gocen efectivamente de sus derechos y además que participen de manera efectiva en la reconstrucción de su proyecto de vida individual o colectiva.

Por tal razón, se puede concluir de acuerdo con la evaluación de las respuestas del Gobierno Nacional respecto del Auto 219 de 2011, y los lineamientos diseñados en el marco de la transición normativa, que aún no se puede establecer, si con las medidas propuestas se superen las barreras de acceso que se describen en este documento, para que la población desplazada realice sus derechos a la vivienda y a la generación

de ingresos, y en ese proceso superen la etapa de vulnerabilidad acentuada para pasar a la estabilización social y económica.

Sobre las políticas de retornos.

En relación con la infraestructura institucional, se observa que persisten vacíos en las rutas de atención y desconocimiento de los avances jurídicos alcanzados por la Ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento70.

Un caso que ilustra esta situación es el del retorno de los miembros de ASOCAB, en el corregimiento de Buenos Aires, municipio de El Peñón, Sur de Bolívar. Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, este caso estaba priorizado en varios programas del Gobierno Nacional como el Plan Choque y Retornar es Vivir. Sin embargo, dos años después de haberse expedido la Ley, este caso no figura en ninguna de las priorizaciones de los nuevos programas, han quedado estancadas las acciones realizadas como la caracterización y la construcción del Plan de Retorno.

Lo anterior se traduce en una comunidad desatendida y con signos de una crisis humanitaria inminente por dificultades para acceder a la producción de alimentos y a fuentes de ingreso.

Sobre sistemas de información e indicadores de goce efectivo.

La falta de información adecuada y oportuna sobre los resultados e impactos en materia de goce efectivo de los derechos, ha sido una constante en el proceso de fortalecimiento institucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, esto, a pesar de los reiterados anuncios y planes gubernamentales para subsanar las falencias

[70] Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. "Numeral 1.1. Análisis de la transición entre el SNAIPDV al SNARIV". Contenido en "Análisis del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 y sus Autos de seguimiento en materia de las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición". Bogotá. Octubre de 2012.

identificadas por la Corte Constitucional, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El Auto 219 de 2011 hace visible la persistencia de falencias en materia de sistemas de información y gestión del proceso de registro y dispone que las entidades gubernamentales responsables avancen en una agenda que muestre resultados en este frente. Sin embargo, la orientación de los análisis y propuestas socializadas a lo largo del año 2012, en las sesiones técnicas informales convocadas en la Corte Constitucional, parecen orientarse a la reorganización institucional para dar cuenta de la Ley 1448 de 2011, pero no aboca los problemas enunciados en el mencionado Auto.

En este orden, se considera relevante iniciar el debate sobre las propuestas de nuevos indicadores no sólo desde la dimensión estadística sino en el contexto más amplio de los marcos de políticas que expresan.

Hoy en día coexisten dos posiciones antagónicas frente a la orientación que debe tener la atención a las personas en situación de desplazamiento: por un lado, artículos de la Ley 1448 y decretos reglamentarios de dicha ley como el 790 de 2012, reconocen la vigencia de la atención a las personas desplazadas como un campo autónomo de políticas públicas y; por otro lado, en los argumentos de ciertos funcionarios gubernamentales que hacen parte del SNARIV y en la estructuración/ajuste de los programas y recursos dispuestos para ejecutar la Ley 1448, se enuncia lo contrario, es decir, que ya no debe hablarse de atención a desplazados sino de reparación y restitución a víctimas.

La Defensoría del Pueblo, recomienda que en materia de desplazamiento forzado, las autoridades responsables dentro del SNARIV manejen una agenda articulada tomando los desarrollos de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 (y autos de seguimiento) y en reparación los avances de la Ley 1448 de 2011. Esto es, que para que aquellos derechos de la población desplazada reconocidos en la Ley 387 de 1997 y en la Sentencia T-025 de 2005 se estructuren políticas públicas que permitan

materializar el conjunto de las obligaciones del Estado para con la población desplazada.

En conclusión, se recomienda que en el caso de las personas, comunidades y grupos étnicos en riesgo y situación de desplazamiento se adopte un enfoque de complementariedad en la implementación de ambas leyes y no de sustitución como se ha venido desarrollando.

En materia de Vivienda y Generación de ingresos

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación:

Que elabore de manera urgente un diagnóstico del acceso y ejercicio del derecho a la generación de ingresos por parte de la población desplazada, y a la vivienda.

Sobre la base de esta caracterización, se debe validar esta política con la población desplazada, empezando en aquellos lugares donde existen mayores dificultades de ejercicio y acceso a los derechos tal como se documentó en este informe, para que las propuestas del Gobierno, tengan validez y coherencia con las necesidades de la población que cuenta con mayores dificultades para restablecer y restituir su derecho a la vivienda, y a la generación de ingresos.

Además que estos resultados se incorporen en los instrumentos de gestión que se están elaborando en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, que son los escenarios donde se debe articular la oferta dirigida a restablecer y restituir los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada en los territorios, así como incorporarse a los PIU y Planes de Acción Territorial.

Ministerio de Trabajo**:**

Se recomienda que incorpore las decisiones y lineamientos de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, quien es la instancia gubernamental (responsable de la coordinación de la oferta, seguimiento a la implementación de la política en el territorio, y de la elaboración de la ruta de generación de ingresos para la población desplazada).

UARIV:

Que incorpore en el diseño de las rutas de reparación individual o colectiva, la oferta vigente para garantizar la estabilización social y económica de la población desplazada.

Establecer de manera clara, cuál es la propuesta metodológica y el marco normativo de la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos, y tierras, teniendo en cuenta la vigencia de la Ley 387 de 1997, y que el contenido de las medidas de restitución de la Ley 1448 de 2011 contempla oferta en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución de la tierra.

Del mismo modo, revisar cómo se están articulando las propuestas en materia de alivios para créditos y pasivos que se han venido reglamentando en el marco de la Ley 1448 de 2011, con el estudio y análisis de posibles servicios financieros para la población desplazada.

Conocer cual es la articulación o interoperabilidad de la Red Nacional de Información, con el sistema de información para generación de ingresos, y si el diseño de este instrumento se ha discutido en el subcomité de sistemas de información del SNARIV.

Ministerio del Interior:

Que se continúe con la elaboración herramientas y metodologías para definir las competencias de los entes territoriales, quienes son actores fundamentales en la promoción de alternativas para la generación de ingresos de la población desplazada

en sus territorios, y las propuestas para generar proyectos de vivienda de interés social prioritario.

Es importante que estas propuestas tengan al Comité Territorial de Justicia Transicional como el escenario donde deben validarse, ya que además de tener la participación de los representantes de las víctimas de desplazamiento forzado, las mismas deben contar con los recursos dispuestos para garantizar la oferta en el marco de los Planes Integrales Únicos, los cuales deben ser incorporados en los planes de acción y estar armonizados con los planes de desarrollo.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial:

Exhortarlo a que la implementación de la propuesta en el marco de la Ley 1537 de junio 12 de 2012, no olvide que la misma cubre la demanda para el ejercicio del derecho a la vivienda de un porcentaje de la población desplazada, pero que existe otro tanto que requiere el avance en la implementación de las políticas de oferta y la disposición de recursos para nuevos subsidios de vivienda para la población desplazada.

Solicitar al FASECOLDA, que se vincule en las discusiones del SNARIV, para poder proponer la flexibilización de los requisitos de las pólizas de vivienda, para darle viabilidad a los proyectos de vivienda de población o comunidades desplazadas.

Finalmente, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, es necesaria la incorporación del enfoque diferencial en los programas de generación de ingresos, y de vivienda, así como las disposiciones y avances de los Autos 004 y 005 de 2009, y de acuerdo con las disposiciones previstas en los Decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En materia de retornos y reubicaciones rurales

A la UARIV:

Retomar en el lenguaje institucional hacia las víctimas de desplazamiento forzado y las entidades de nivel regional/local (como lo ha venido haciendo el Grupo de Retornos y Reubicaciones), el reconocimiento de la vigencia de la Ley 387 de 1997 y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. Esto es, enviar directrices claras a todas las dependencias de la UARIV para que no se continúe replicando un discurso que desconoce la persistencia del desplazamiento forzado y de los derechos específicos de la población desplazada, al subsumirlos en el marco más reducido de los derechos de las víctimas de otros delitos.

Promover al interior del SNARIV que cada una de las rutas de política pública cuente con procedimientos alternativos que permitan subsanar la falta de voluntad y/o incapacidad de los entes territoriales de atender a la población desplazada. Esto con el propósito de que la atención no se vea totalmente truncada por las falencias de los entes territoriales.

Adelantar un diagnóstico detallado de las solicitudes de reubicaciones de población desplazada en predios rurales, en el cual se establezca con claridad la demanda de tierras rurales para estos procesos.

Los Planes de Retorno y de Reubicación deben realizarse para cada proceso colectivo a una determinada zona de un municipio y no un solo documento por municipio. Se recomienda al Gobierno Nacional que se establezca como una prioridad de las oficinas territoriales de la Unidad de Víctimas, el impulso y acompañamiento a la construcción de los Planes de Retorno y Reubicación para cada caso de retorno y reubicación colectiva.

Continuar fortaleciendo el Grupo de Retornos y Reubicaciones, tanto en el nivel nacional como a nivel de cada una de las oficinas territoriales.

A la UARIV, Ministerio del Interior y Policía Nacional:

Adelantar una campaña nacional de información con las autoridades locales y regionales, en la cual se ponga de presente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas internacionales incorporadas en la Constitución en lo que respecta a desalojos de población desplazada.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

Implementar Esquemas Especiales de Acompañamiento de la Fuerza Pública para proteger a personas y comunidades cuya vida, libertad e integridad están en grave riesgo en el marco de procesos de tierras que están por fuera de la Ley 1448 de 2011. Esto es, que los esquemas especiales de acompañamiento de la Fuerza Pública que se han creado para la protección de comunidades en procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, se extiendan a procesos de tierras por vía administrativa y judicial ordinaria que presenten altos niveles de riesgo.

A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección:

Diseñar e implementar medidas de protección colectiva, que vayan más allá de la presencia de la Fuerza Pública, y que lleven a la ejecución de planes y programas en cabeza de entidades civiles del Estado. Así mismo, corregir las falencias que se han venido presentando en materia de medidas individuales de protección a líderes y personas en procesos de tierras.

Al Gobierno Nacional:

Definir la entidad responsable de promover e impulsar la efectiva implementación de mecanismos de protección de tierras, tanto individual como colectiva. De manera puntual y urgente, se requiere que el Gobierno Nacional expida una directiva sobre la vigencia del decreto 2007 de 2001 y realice campañas públicas de información sobre los mecanismos y rutas de protección de tierras.

En el marco de la definición y fortalecimiento de mecanismos de protección de tierras, como medio para prevenir el despojo, se requiere que el INCODER, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas y el IGAC realicen un cruce de información de sus respectivas bases de datos, en zonas en riesgo de despojo o donde se estén presentando compras masivas de tierras, a fin de establecer acciones urgentes para la protección individual y colectiva de tierras.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

Enviar directrices claras y contundentes a todas las unidades militares del país, a fin de que se suspenda de manera definitivamente la incorporación de la población desplazada a la prestación del servicio militar obligatorio (contra la voluntad de los jóvenes) y la realización de batidas para estos fines.

Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Fuerza Pública:

Dar cumplimiento a los compromisos asumidos en informes dirigidos a la Corte Constitucional y en reuniones interinstitucionales, a fin de prestar el concurso necesario para facilitar la atención del Estado en procesos de retorno y reubicación, particularmente lo relacionado con la modificación de la Directiva 01 de 2007 y la entrega oportuna de los conceptos de seguridad para cada caso.

Al Ministerio de Hacienda:

Disponer de los recursos presupuestales necesarios para que las entidades competentes del Gobierno Nacional puedan impulsar la política pública de protección de tierras.

A la Fiscalía General de la Nación y a los jueces penales:

Reforzar y acelerar las investigaciones y los juicios penales contra los autores intelectuales del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, así como en contra de aquellos particulares que se han beneficiado de tales conductas.

Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

Adelantar las acciones y gestiones que se requieran a fin de hacer posible que se instalen antenas de telefonía celular en aquellas zonas en la cuales las comunidades lo consideren una medida necesaria de prevención y protección.

Al Gobierno Nacional:

Es necesario que se fortalezca la comunicación y articulación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, particularmente la Unidad de Restitución de Tierras, el INCODER y la Unidad de Víctimas, puesto que sus responsabilidades resultan complementarias en gran parte de los casos.

En materia de sistemas de información e indicadores de goce efectivo de derechos

A la UARIV y el DNP:

Que se fije en un documento de política (policy paper) o un informe, la interrelación de los sistemas e indicadores propuestos con las órdenes del Auto 219 , así como hacer explícito la relación entre lo dispuesto actualmente frente al mandato que fija el artículo 260 del Decreto 4800 de 2011, el cual plantea la obligación de fijar un sistema integral de seguimiento y evaluación, esquema dentro del cual, deben incluirse las propuestas de indicadores de goce efectivo de derechos.

A la UARIV, DNP y DPS:

Se considera pertinente que las propuestas de indicadores enuncien su articulación frente a los objetivos y resultados de la agenda de fortalecimiento institucional fijada previamente por las entidades del SNAIPDV para desarrollar los mandatos de los Autos 178 de 2005, 218 y 261 de 2007, 011 de 2009 y 219 de 2011.

En este sentido se identifican tres obstáculos a subsanar en el enfoque de medición que se busca institucionalizar : 1. El uso de criterios de política de pobreza y extrema

pobreza para fijar el avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de derechos; 2. Interconectividad de los sistemas de información y programas de atención y; 3. Enfoques de medición de los resultados centrados en las poblaciones cubiertas por los programas y no en procesos de políticas (caso retornos, por ejemplo)

Se considera que no es factible emitir un juicio sobre el grado de avance, estancamiento y retroceso en el goce efectivo de derechos, a partir de la sumatoria de datos provenientes de una diversidad de programas, los cuales además, conceptualmente se han diseñado para objetivos diferentes a la superación del ECI, como se observa se pretende con la actual propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos.

Al respecto, dado que programas sensibles para el restablecimiento de derechos, como aquellos integrados en la atención humanitaria de emergencia y la fase de estabilización socioeconómica, tienen origen en programas de asistencia social para la lucha contra la pobreza, estos generan reportes no fácilmente asimilables al enfoque de derechos que se quiere medir en las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento.

A las entidades del SNARIV nacional y los gobiernos territoriales:

Una manera de contribuir a esquemas eficientes de medición de goce efectivo de derechos sería el uso de muestreos por territorios o regiones y poblaciones o comunidades atendidas o que están en curso de proceso de restablecimiento mediante retorno o reubicación.

Este enfoque no es nuevo, pues, ya hay avances normativos en materia de focalización territorial, a la luz de los Autos diferenciales, 092, 251, 004, 005 y, 006, así como la introducción, en la Ley 975 de 2005, de la figura de la reparación colectiva y la intervención territorial conjunta, mediante los convenios plan.

En suma, hay herramientas que permiten trascender los enfoques de atención y medición centrados en la cobertura a personas y/o familias u hogares, así como la rendición de cuentas centrado en enfoques de gestión (valores de presupuestos programados y ejecutados), para empezar a intervenir y en consecuencia, a medir con lógica de gestión por resultados, y a partir de mediciones por territorio, empezar a identificar los impactos conjuntos de los programas y proyectos que adelantan los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipales para el restablecimiento de derechos en poblaciones delimitadas territorialmente.

CAPITULO 6. ASISTENCIA Y ATENCIÓN EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011

TABLA DE CONTENIDO

6. ASISTENCIA Y ATENCION EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011 203

6.1 PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA ASISTENCIA Y ATENCIÓN 203

6.1.1 Ejecución de Recursos de la UARIV en 2012 ..... **¡Error! Marcador no definido.**

6.1.2 Plan Estratégico 207

6.2 ASISTENCIA Y ATENCION HUMANITARIA 210

6.2.1 Marco normativo 210

6.2.2 Gestión 217

6.2.2.1 Ayuda Humanitaria Inmediata 219

6.2.2.2 Ayuda Humanitaria en Especie 220

6.2.2.3 Ayuda Humanitaria en Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado 222

6.2.2.4 Ayuda Humanitaria de Emergencia y de Transición 224

6.3 MEDIDAS DE ASISTENCIA EN EDUCACIÓN 239

6.3.1 Contexto normativo 239

6.3.2 Planeación y presupuesto 242

6.3.2.1 Lineamientos del Conpes 242

6.3.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo –PND- 245

6.3.2.3 Plan Operativo UARIV 247

6.3.2.4 Plan Acción UARIV 249

6.3.2.5 Plan de Acción Ministerio de Educación Nacional – MEN- 250

6.3.2.6 Presupuesto 253

6.3.3 Gestión 257

6.3.3.1 Lineamientos de Política Educativa 257

6.3.3.2 Acceso, gratuidad, permanencia y calidad en el Sistema Educativo. 259

6.3.4 Líneas de crédito y subsidios del ICETEX 269

6.3.4.1 Selección, admisión y matrícula en la Educación Superior 271

6.4 ASISTENCIA EN SALUD 272

6.4.1 Marco normativo 273

6.4.2 Planes para ejecutar las medidas de salud 274

6.4.2.1 Lineamientos del CONPES 274

6.4.2.2 Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 277

6.4.2.3 Plan operativo 280

6.4.2.4 Plan de acción del Ministerio de Salud y Protección Social 281

6.4.2.5 Presupuesto 282

6.4.3 GESTIÓN 284

6.4.3.1 Afiliación 284

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral A Víctimas — PAPSIVI– 288

6.4.3.2 Actualización del POS 290

6.4.3.3 Atención de Emergencia en salud 292

6.4.3.4 Asistencia en salud 292

6.4.3.5 Remisiones 293

6.4.3.6 Evaluación y control 294

6. ASISTENCIA Y ATENCION EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011

6.1 PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA ASISTENCIA Y ATENCIÓN

Como se indicó en el capítulo sobre presupuesto, los recursos asignados al componente de asistencia durante 2012 superaron en $237 mm a los programados en el Conpes 3712 de 2011, mientras que los de atención disminuyeron en $117 mm. El incremento se debe en gran parte a recursos asignados a salud por las entidades del nivel central, que no habían sido incluidos en el Conpes 3712 ($152 mm). La reducción en Atención se encuentra en las medidas de ayuda y atención humanitaria. Esta cuenta se hace bajo el supuesto que los recursos de asistencia en educación y salud, con cargo al Sistema General de Participaciones, se asignaron según el ajuste que mostró el Gobierno Nacional en el Mensaje Presidencial para el presupuesto de 2013 ($1.1 billón para Educación y $1.8 para educación). La información que reportan las entidades territoriales sobre esa asignación no es una fuente confiable para cuantificar los recursos que realmente se asignan a la prestación de estos servicios.

El cuadro 6.1 muestra la asignación y ejecución de recursos para la asistencia a las víctimas según los proyectos y las entidades que los ejecutan, sin incluir los recursos del SGP, por las razones expuestas. En asistencia se ejecutaron 154 mm, en identificación y salud.

Cuadro 6.1. Presupuesto Asistencia a las Víctimas - vigencia 2012

Componente /Medida / Entidad	Proyecto	Def.	Comp.	Obligac.	Pagos	Aprop. sin comp.	Reserv.	Cuentas x Pagar	Rezago
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)
1. Asistencia		**154.2**	**153.9**	**153.1**	**152.1**	**0.4**	**0.7**	**1.0**	**1.8**
Identificación		**2.5**	**2.1**	**1.8**	**1.8**	**0.3**	**0.3**	**0.0**	**0.3**
Fondo Rotatorio de la Registraduría	Implementación fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Atención a PD.	2.5	2.1	1.8	1.8	0.3	0.3	0.0	0.3
Salud		**151.8**	**151.7**	**151.3**	**150.3**	**0.0**	**0.4**	**1.0**	**1.4**
Departamento Admitivo Para la Prosperidad Social	Apoyo y Atención psicosocial en zonas afectadas por el desplazamiento forzado a nivel nacional	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	-	-	-
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Ampliación Renovación de la afiliación de régimen subsidiado-subcuenta de solidaridad FOSYGA-atención a la población desplazada- a nivel nacional	134.5	134.5	134.5	134.5	-	-	-	-
Ministerio de Salud y Protección Social	Implantación de proyectos para población en condiciones especiales (salud mental, discapacitados y desplazados)	7.2	7.2	6.8	5.8	-	0.4	1.0	1.4

Fuente: Cálculos CGR con base en Conpes 3712, Mensaje Presidencial Presupuesto 2013. Datos de SIIF, MHCP

El 88% de los recursos ($135 mm) se dedicaron a la afiliación de la población desplazada en el régimen subsidiado a través de la subcuenta solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA-.

Otro 6.5% ($10 mm) se orientó a apoyo psicosocial por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS-. Con estos recursos se desarrolló el Programa “Música para la Reconciliación”, con la Fundación Batuta; se atendieron 14.195 niños y niñas víctimas de los 32 departamentos.

El 4.7% ($7.2 mm) se dedicó a “Implantación de proyectos para población en condiciones especiales (salud mental, discapacitados y desplazados)”. De estos, $4.2 mm se ejecutaron a través de un contrato de prestación de servicios con el Secretariado Nacional de Pastoral Social con el objeto de impulsar procesos locales de inclusión social con enfoque psicosocial, para víctimas de la violencia por el conflicto armado; en la ejecución de ese contrato quedó pendiente una parte cuyo valor fue de $422 millones, sobre el cual se constituyó reserva. Los $3 mm restantes se ejecutaron a través de los departamentos, distritos y/o instituciones del nivel departamental para atención a la población con discapacidad. Allí quedaron cuentas por pagar a varios departamentos; las mayores fueron Cauca, Caquetá y Magdalena.

Un 1.4% ($2.14 mm) de los recursos de asistencia, se destinaron al proyecto denominado “Implementación fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Atención a Población Desplazada” ejecutado por el Fondo Rotatorio de la Registraduria. Con estos recursos se financiaron las campañas de identificación, documentación y registro en varios departamentos del país. Para la ejecución del proyecto se había programado $2.5 mm, lo que significó una pérdida de apropiación de $330 millones y otros $317 millones quedaron en reservas, por no haberse finalizado los contratos de prestación de servicios para el apoyo de las campañas.

El cuadro 6.2 presenta la programación y ejecución de recursos para la atención a las víctimas durante 2012. Para este componente se había programado un total de $1.163 mm y se ejecutó $1.130.4 de forma que hubo pérdida de apropiación por $32.4 mm. Esa pérdida se registró en los proyectos que desarrolló la UARIV, $21.8 mm, los que desarrolló el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, $10.3 y $360 millones en el de asistencia técnica al programa presidencial para los derechos humano.

Así, la ejecución de los recursos en el componente de atención, estuvo a cargo de la UARIV, entidad que ejecutó el 65% en tres programas donde se destaca el proyecto de “Prevención atención a la población desplazada”, mediante el cual se pagó la ayuda humanitaria a la población víctima a través del contrato interadministrativo 737 realizado con el Banco Agrario, para ese propósito. El proyecto “incremento entrega de ayuda humanitaria…”, correspondió a un otrosí del mismo contrato y del proyecto “Asistencia, atención integral a víctimas”, se dedicaron $52.7 mm a ese mismo propósito. En suma, de los tres proyectos ejecutados por la UARIV $729 mm fueron recursos destinados a la ayuda humanitaria en sus varias modalidades. El detalle se explica en la ejecución de las medidas.

El DPS ejecutó el proyecto denominado “Implementación del programa familias en acción para población vulnerable y atención a la población desplazada” por un valor de $284.6 mm que correspondió al pago de subsidios de nutrición y educación a beneficiarios de Familias en Acción.

Cuadro 6.2. Presupuesto Atención a las Víctimas - vigencia 2012

Componente /Medida / Entidad	Proyecto	Def.	Comp.	Obligac.	Pagos	Aprop. sin comp.	Reserv.	Cuentas x Pagar	Rezago
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)
2. Atención humanitaria		**1,162.8**	**1,130.4**	**1,119.5**	**1,060.9**	**32.4**	**10.9**	**58.7**	**69.5**
Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social	Implementación del Programa Familias en Acción para población vulnerable y atención a la población desplazada nacional - FIP.	284.6	284.6	284.6	239.0	-	0.0	45.6	45.6
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos - atención a la población desplazada. a nivel nacional	98.3	90.1	87.4	84.1	8.2	2.8	3.3	6.1
	Protección -acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia -atención a la población desplazada - a nivel nacional	24.7	22.6	16.1	16.0	2.1	6.6	0.1	6.6
Presidencia de la Republica	Asistencia técnica al programa presidencial para los derechos humanos y DIH	4.6	4.3	4.1	3.5	0.4	0.2	0.6	0.8
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas	Asistencia atención integral a víctimas a nivel nacional	53.9	53.8	53.7	52.9	0.2	0.1	0.8	0.9
	Incremento entrega de ayuda humanitaria para la población desplazada a nivel nacional	14.0	14.0	14.0	14.0	-	-	-	-
	Prevención atención a la población desplazada nivel nacional	682.6	661.0	659.8	651.4	21.6	1.3	8.3	9.6

Fuente: Cálculos CGR con base en Conpes 3712, Mensaje Presidencial Presupuesto 2013. Datos de SIIF, MHCP

El ICBF ejecutó el proyecto “protección acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia – atención a la población desplazada- a través del contrato 529 con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-; en este contrato quedó un valor en reservas de $6.6 mm. El proyecto “Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos –atención a la población desplazada” tiene más de 2.545 contratos, entre los que se cuentan servicios en jardines, alimentación, hospedaje, talleres, capacitación, hogares infantiles, pago de impuestos, pago de viáticos, etc.

Plan Estratégico

Entre los Objetivos Estratégicos de la UARIV se encuentran:

- Contribuir a la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH
- Implementar mecanismos de atención y asistencia integral eficientes y eficaces para las víctimas
- Brindar una respuesta integral del Estado encaminada a que las víctimas se sientan reparadas
- Contar con un sistema de información integral, para la trazabilidad de la víctima desde su declaración hasta la cesación de su vulnerabilidad
- Poner en marcha conjuntamente con las entidades (nacionales y territoriales) una estrategia integral para la movilización del SNARIV
- Garantizar la participación efectiva de las víctimas

Las metas asociadas al plan, se registran en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.3. Acciones y metas propuestas por la UARIV

ITEMS A EVALUAR	META 2012	Avance a 31 de Dic. De 2012	
		Avance	Porcentaje
Centros Regionales o Puntos de Atención operando	6	1	16.67%
Familias víctimas de la violencia que recibieron AH has por 2 SMMLV	Por demanda	10.138	
Unidades de Atención Móvil operando	37	0	0%
Solicitudes de hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que recibieron atención humanitaria	735.855	919.131	
Atención Humanitaria de Emergencia entregada a grupos étnicos (a Nov. 2012)	100%	100%	
Hogares victimas desplazamiento forzado que reciben AHE	100%	99.9%	99.9%
Porcentaje de solicitudes de atención humanitaria de emergencia y transición atendidas	100%	87.5%	87.5%
Fuente: Plan de Acción UARIV - año 2012 – Ayuda Humanitaria			

En lo relacionado con atención y asistencia se tiene:

Objetivo Estratégico	Implementar mecanismos de Atención y Asistencia, integral, eficientes y eficaces, para las víctimas con enfoque diferencial			
Línea de Acción	Atención y Orientación	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria inmediata –AHÍ-	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria de emergencia – AHE-	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria de transición -AHT-
Actividades	Crear los Centros Regionales de Atención priorizada y focalizadas por la Dirección de Gestión Humanitaria.	Ordenar la colocación de AH de 2 smmlv por hechos diferentes al desplazamiento	Ordenar la colocación de giro de AHE para victimas del desplazamiento	Ordenar la colocación de giro de AHT para victimas del desplazamiento
Meta	6	100%	100%	100%
Unidad	CRAV creados	AHÍ por hechos diferentes al desplazamiento	AHE	AHT
Formula	Nº CRAV creados	Nº de solicitudes de AH diferentes al desplazamiento	(Nº de Solicitudes de AHE colocadas / Nº de Solicitudes de AHE aprobadas) * 100	(Nº de Solicitudes de AHT colocadas / Nº de Solicitudes de AHT aprobadas) * 100
Formula	Nº CRAV creados	Nº de solicitudes de AH diferentes al desplazamiento	(Nº de Solicitudes de AHE colocadas / Nº de Solicitudes de AHE aprobadas) * 100	(Nº de Solicitudes de AHT colocadas / Nº de Solicitudes de AHT aprobadas) * 100
Recurso	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
Responsable	Servicio al Ciudadano	Dirección de Gestión Social y Humanitaria		

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Victimas UARIV 2013. DOCUMENTO? PAGINA? RENDICIÓN?

El CONPES 3726 de 2012, establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- será responsable de la ejecución del programa de alimentación a partir de 2013. El ICBF es una de las entidades que integra SNARIV y el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, le asigna la competencia de ofrecer alimentación en el componente de Ayuda Humanitaria de Transición. Los artículos 113 a 115 del decreto 4800 de 2011 reglamenta esta norma

En el Sismeg en la estrategia “Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia” no se encuentra ningún programa y/o proyecto bajo la responsabilidad del ICBF. No obstante, en las estrategias

“Primera Infancia” y “Niñez, adolescencia y juventud”, se encuentran programas y/o proyectos que coadyuvan a la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales – ECI- identificado por la Corte Constitucional, los cuales son generales para toda la población que atiende el instituto.

De otra parte, los programas y/o proyectos que se encuentran en el SIIF, para el ICBF son generales y no es posible identificar específicos para población desplazada. Por lo que no hay un parámetro frente al cual se pueda medir el cumplimiento de los mismos.

No obstante, según informe del SNARIV al congreso, presentado en marzo de 2013, referente al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y demás normas que rigen la materia, en consonancia con la respuesta dada por el ICBF a la CGR presentaron la ejecución de varios programas, entre los cuales se encuentra el Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados. Durante 2012 se realizó el diseño e inscripción del programa ante el Departamento Nacional de Planeación. Este quedó denominado “Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados”**.** En el último trimestre de 2012 se realizó un piloto en las ciudades de Medellín, Caucasia, Florencia, San Andrés de Tumaco y Sincelejo, colocando los recursos correspondientes al componente alimentario del programa a 1.436 hogares, los cuales, de manera simultánea fueron remitidos a las Unidades Móviles de su lugar de residencia para iniciar el esquema de seguimiento y acompañamiento.

La meta era atender 1.515 hogares a través de giros en efectivo, de acuerdo con las solicitudes remitidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El 28 de diciembre de 2012 se remitió un proceso de 1.436 giros, por un valor de $991.245.000, con la distribución que muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 6.4. Ejecución del piloto del "Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados" ICBF- 2012

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOGARES	VALOR	PAGADOS	VALOR	REINTEGRADOS	VALOR
Antioquia	Medellin	720	$ 487.410.000	469	$ 321.840.000	250	$ 165.075.000
Antioquia	Caucasia	61	$ 44.250.000	55	$ 40.260.000	6	$ 3.990.000
Caqueta	Florencia	266	$ 176.265.000	209	$ 140.100.000	58	$ 36.660.000
Nariño	San Andres De Tumaco	25	$ 16.230.000	22	$ 14.670.000	3	$ 1.560.000
Sucre	Sincelejo	364	$ 267.090.000	248	$ 182.475.000	116	$ 84.615.000
TOTAL		**1.436**	**$ 991.245.000**	**1.003**	**$ 699.345.000**	**433**	**$ 291.900.000**

Fuente: ICBF. Informe a la Contraloría

Los giros estuvieron disponibles para cobro hasta el día 14 de enero de 2013. De los 1.436 beneficiarios del piloto, 1.003 cobraron los recursos colocados, los recursos de los 433 beneficiarios que no cobraron fueron reintegrados a la entidad.

6.2 ASISTENCIA Y ATENCION HUMANITARIA

6.2.1 Marco normativo

La asistencia y atención a las víctimas incluye la ayuda humanitaria, que se presta con el fin de mitigar los efectos negativos que sobre las condiciones de vida de la población tienen las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las violaciones a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La Ley 1448 estableció que las víctimas recibirían la ayuda según sus necesidades inmediatas relacionadas directamente con el hecho victimizante. Así, la norma prevé socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas a las víctimas[71]

[71] Art. 47 de la Ley 1448

De acuerdo con el comunicado de prensa del 11 de julio de 2013, la Corte Constitucional declara inexequibles las referencias a necesidades "inmediatas" y con relación "directa" al hecho victimizante, mediante Sentencia C-438-13[72]. Esto implicaría que la ayuda humanitaria a suministrar no se restringiría a las necesidades "inmediatas" y "directas" surgidas con la ocurrencia del hecho victimizante; puede haber necesidades provocadas indirectamente y de manera posterior que deben ser cubiertas a partir del fallo de la corte

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997, la política de atención a la población desplazada incluyó la atención humanitaria. Más adelante, la Ley 418 de 1997 amplió la cobertura de la ayuda humanitaria a víctimas de otros hechos, distintos al desplazamiento forzado. La Ley 1448 de 2011 incorporó la ayuda humanitaria como un derecho al que pueden acceder todas las víctimas independientemente del hecho victimizante, en un marco normativo coherente donde se contemplan todas las víctimas del conflicto. Esta disposición es concomitante con el reconocimiento que hiciera la Corte Constitucional del derecho de las víctimas necesitadas de ayuda humanitaria, a causa del conflicto, a contar con recursos "apropiados a sus circunstancias de apremio y desprotección"[73].

Por esta razón, en algunos casos, la ejecución de la política se ha orientado con base en procedimientos establecidos a la luz de normas previas a la expedición de la Ley 1448 de 2011; Los lapsos y algunos criterios con los que se concede la ayuda humanitaria se rigen por lo establecido en la Resolución 3069 de 2010 expedida por la extinta entidad "Acción Social", debido a que la Resolución 2347 del 28 de diciembre de 2012, expedida por la UARIV dispone que sigue vigente la Resolución 3069 de 2010. La Contraloría considera conveniente desarrollar

[72] Consultado en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1448_2011.html
[73] Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 2007, citada en Exposición de Motivos de la Ley 1448 de 2011, consultada en:
http://www.juanfernandocristo.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=121:nuevo-proyecto-de-ley-de-victimas-de-la-violencia-radicado-el-7-de-julio-de-2009&catid=35:el-proyecto&Itemid=32

nuevos procedimientos coherentes y consistentes con el nuevo marco normativo y jurisprudencial.

El siguiente cuadro presenta una comparación entre el marco normativo que se deriva de la Ley 1448 de 2011 y el existente a la entrada en vigencia de esta norma.

Cuadro 6.5 Marco Normativo Para la Asistencia y Atención a las Víctimas del Conflicto antes y después de 2011

POLITICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA **Ley 387 de 1997 - Decreto 250 de 2005**	**LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS** **Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2012**
Objeto	
Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo[74]	Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional para hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.
Definiciones Desplazado y Víctima	
Desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Art. 1°, Ley 387)	**Víctimas**. Se consideran víctimas quienes, individual o colectivamente, hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Art. 3°, Ley 1448)
Definición de Ayuda Humanitaria	
La asistencia humanitaria es una de las líneas estratégicas de atención, dentro del Plan de Atención a la Población Desplazada. La ayuda humanitaria es parte de esa asistencia. Está concebida como una medida de	Las víctimas recibirán ayuda humanitaria con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y

[74] La Ley 387/97 no plantea este objetivo específicamente; ese texto corresponde a uno delos objetivos planteados en el desarrollo normativo de uno de los principales instrumentos de la Ley: el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (expedido mediante el Decreto 250 del 7 de 2005).

emergencia para atender necesidades de alimentación, albergue y salud (ver el numeral 5.2.1.2 del Plan). Además, se definen como acciones humanitarias, las actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas para asegurar que se prevengan, se atiendan o minimicen las causas y los efectos del desplazamiento; los programas serían de intervención urgente. Las Misiones humanitarias son parte de las estrategias de protección y acompañamiento para respaldar y visibilizar a la población afectada o en riesgo de desplazamiento	psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma (Art. 47, ley 1448)
Definición de Asistencia y Atención	
No hay definiciones explícitas de Asistencia y Atención pero se considera que la población desplazada debe ser objeto de atención de emergencia para cubrir sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.	La asistencia se define como el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. La atención es definida legalmente como la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación (Art 49 ley 1448).
Etapas o Fases	
Tanto la Ley como el Plan (Decreto) establecieron tres fases de Atención: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización; en ellas se contemplan acciones para cuatro líneas estratégicas: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat	Más que fases la Ley dispuso reglas para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas. Entre ellas se encuentra la Atención Humanitaria, Para la población desplazada se distinguen claramente tres etapas (Art. 62 Ley 1448): 1) Atención Inmediata - AHI 2) Atención Humanitaria de Emergencia - AHE 3) Atención Humanitaria de Transición - AHT Para las victimas de hechos diferentes al Desplazamiento Forzado se establece la AHI (Art. 102 Decreto 4800)
Ayuda Primaria: Se presta inmediatamente ocurre el hecho Victimizante	
Ayuda Humanitaria de Emergencia: conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada inmediatamente después del hecho para atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Numeral 5.2, Decreto 250). La atención consiste en: 1. Apoyo alimentario y albergue temporal a	**Ayuda Humanitaria Inmediata** -AHÍ. No es requisito estar inscrito en el Registro Único de Victimas –RUV- 1) Para hechos diferentes al desplazamiento: debe garantizarse por parte de las entidades territoriales. Cubre alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio; esta ayuda es suministrada hasta por un (1) mes prorrogado a un mes más (Art 102 Decreto

personas y hogares en situación de urgencia extrema que se encuentran tramitando su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-. 2. Asistencia humanitaria a la población desplazada incluida en el RUPD previa valoración de sus necesidades específicas. El término de la atención humanitaria de emergencia es prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento (Sentencia C-278 de 2007). 3. En los eventos masivos de desplazamiento, en coordinación y concurrencia con los comités departamentales, distritales y municipales, se presta AHE. 4. Apoyo nutricional en el período de la emergencia mediante suministro de complementos alimentarios a individuos y hogares incluidos en el RUPD Son responsables la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y los entes territoriales.	4800). La UARIV suministra por una sola vez con sus prórrogas, de acuerdo con la afectación (art. 103), para lo cual debe implementar una escala de medición (art. 104). Según la afectación (bienes, incapacidad, secuestro), el monto de la ayuda puede llegar hasta 2 SMMLV (Art 105) (2) Para Población Desplazada, la ayuda será suministrada por el municipio receptor. Se atenderá de manera inmediata mientras se realiza la inscripción en el RUV, cuando el hecho haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud (Ar. 63, Ley 1448); se debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio (Art. 108 Decreto 4800)
Ayuda Secundaria: Se presta una vez pasada la atención y primaria para atender a la población que se mantiene en estado de vulnerabilidad	
No se estableció ofrecer ayudas secundarias, posteriores a las ayudas primarias.	**Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).** Tienen derecho las personas u hogares desplazados, luego de expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV[75], cuando el hecho haya ocurrido dentro del año anterior a la declaración (art. 109, Dcto 4800) y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (Art 64 Ley 1448); es responsable la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Los componentes de la AHE que se entregan por hogar de acuerdo a la composición son : - Asistencia alimentaria y artículos de aseo (para un periodo de tres (3) meses - Auxilio de alojamiento. - Artículos de habitabilidad y cocina (por una (1) sola vez. - Vestuario (Por vulnerabilidad acentuada, por una (1) sola vez)
	Atención Humanitaria de Transición (AHT). Se entrega a los desplazados incluidos en el

[75] La orden de la corte de incluir en el RUV a las víctimas de las Bacrim, por considerar que la omisión "*no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de la Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por tanto, es inconstitucional*" (Auto 119 de 2013), puede aumentar la población objeto de atención humanitaria de emergencia y/o transición.

	RUV que no cuentan con elementos necesarios para su subsistencia mínima pero su situación, según la valoración de la UARIV, no es grave o urgente (Art, 65 Ley 1448); es Responsable UARIV. **Montos de AHE y AHT** por grupo familiar (Art.111 decreto 4800), la UARIV destinará los recursos para cubrir esta ayuda, teniendo en cuenta la etapa de atención, el tamaño y composición del grupo familiar 1.) Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma equivalente a 1.5 SMLMV vigentes al momento del pago. 2.) Para utensilios de cocina, elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma equivalente a 0.5 SMLMV al momento del pago.

Fuente: CGR. Con base en normatividad relacionada

El marco normativo dispone que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adelante acciones para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento y la UARIV y los entes territoriales adopten medidas para garantizar su alojamiento temporal. La aplicación de esta norma conduce a que las víctimas adelanten trámites distintos con distintas entidades. Hasta ahora la prestación de la atención ha estado a cargo de la UARIV y tiene el inconveniente que no siempre la víctima es informada oportunamente sobre la disposición de la ayuda, lo cual da lugar a un importante monto de reintegros, mientras las víctimas acuden a tutelas por no recibir la ayuda. El trámite ante dos entidades puede profundizar esta situación.

En el marco normativo descrito se deben tener en cuenta otras reglas como:

- La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hubiesen ocurrido a partir del 1º de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD.

- La entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo a los lineamientos de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional.

- La AHE será entregada por la UARIV, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

- La AHT[76] a la Población Desplazada será entregada hasta completar un (1) año incluyendo los tres meses correspondientes a la AHE, mediante entrega de tres (3) meses cada una según las condiciones de vulnerabilidad. La duración del programa de alojamiento[77] será de hasta dos (2) años por hogar, con evaluaciones periódicas dirigidas a identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con este apoyo.

- La Dirección de Gestión Social y Humanitaria - DGSH y la Dirección de Gestión Institucional – DGI- de la UARIV informarán a los municipios identificados las condiciones para dar inicio al apoyo subsidiario. Las alcaldías que deseen acogerse deberán firmar los Acuerdos institucionales *de servicios* con la UARIV, se comprometerán a cumplir con las obligaciones para la adecuada implementación de las medidas de Asistencia, Atención y Reparación a Víctimas –AARV- en sus respectivas jurisdicciones[78].

  Estos acuerdos beneficiarán de manera individual a las personas que hayan declarado ante el Ministerio Público, hechos victimizantes ocurridos dentro de los tres (3) meses inmediatamente anteriores y que se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada derivada del hecho victimizante.

[76] Acción Social. Resolución 3069 de 2010, Art.12
[77] Decreto 4800 de 2011, Artículo116
[78] UARIV. Resolución 2348 del 28 de diciembre de 2012, Art.6.

La UARIV entregará a las víctimas que lo requieran los montos de la ayuda y la AHI, de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar y hasta por un monto y/o techo anual establecido para el municipio a partir del estudio y análisis técnico de focalización.

Los montos a entregar tendrán en cuenta la siguiente tipología de hogares:
Tipo A: hogar conformado por 1 a 2 personas.
Tipo B: hogar conformado por 3 a 5 personas.
Tipo C: hogar conformado por más de 6 personas.

De acuerdo con el apoyo solicitado por cada entidad territorial, se entregarán los siguientes montos en cada componente de la ayuda humanitaria inmediata:

Cuadro 6.6. Valores determinados por Ayuda en 2012

Concepto / hogar tipo	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Asistencia Alimenticia y Artículos de Aseo Mensual	$90.000	$215.000	$350.000
Artículos de Habitabilidad	$104.000	$180.000	$256.000
Auxilio de Alojamiento Mensual			
1)Mpios > 1'000.000 Hab.	$90.000	$110.000	$140.000
2)Mpios entre 100.00 y 1'000.000 Hab.	$80.000	$90.000	$110.000
3)Mpios < 100.000 Hab.	$60.000	$70.000	$90.000

Fuente: CGR con base en Resolución 2348 de 2012

Estos montos serán entregados, de acuerdo con el apoyo específico solicitado por cada persona y/u hogar de cada ET´s por un periodo máximo de dos (2) meses.

6.2.2 Gestión[79]

La gestión de la UARIV en cumplimiento de la ley 1448 de 2011 se concentra principalmente en los componentes de Asistencia y Atención, en las medidas de AHI, AHE y AHT.

[79] Respuesta de la UARIV a la solicitud de la CGR 2013EE001746322; Oficio del 22 marzo de 2013, 20131502847631 – informe del SNARIV a las Comisiones primeras de Senado y Cámara, marzo de 2013 – Informe de Gestión de la UARIV, diciembre de 2012.

En resumen de las diferentes ayudas que brinda la UARIV a la población victima en las diferentes fases de atención de Ayuda Humanitaria, se ejecutaron recursos por $719.727 millones y se atendieron 683.596 familias, en las ayudas donde se ha concentrado la atención, son en las AHT con el 85.4% de los recursos y el 77.5% de la familias beneficiadas y en la AHE con el 10.5% de los recursos y 13.5% de las familias beneficiadas, es decir la AHE y la AHT representan el 95.9% los recursos y cubre el 91% de la familias atendidas por la entidad en el periodo.

Las ayudas destinadas a la atención inmediata a población desplazada representa el 0.3% de los recursos y el 0.8% de las familias y las ayudas entregadas en especie representan el 2.1% de los recursos y cubre el 8% de la población atendida.

La ayuda a los hechos victimizantes diferentes al desplazamiento representó el 1.6% de los recursos y cubrió al 0.2% de la población atendida. El Cuadro 2.3 presenta ese resumen.

Cuadro 6.7 Beneficiarios de Atención Humanitaria y Ejecución Presupuestal de la UARIV, vigencia 2012

COMPONENTE	Nº Beneficiarios (Familia)	Valor
Atención Humanitaria Inmediata	5.472	2.268.840.187
Atención Humanitaria en especie	54.010	15.357.356.621
Atención Humanitaria - Víctimas de hechos diferentes a Desplazamiento Forzado	10.138	11.200.258.800
Atención Humanitaria de Emergencia	91.212	76.485.955.000
Atención Humanitaria de Transición	522.764	614.414.347.300
TOTAL	**683.596**	**719.726.757.908**

Fuente: UARIV 2013; Cálculos CGR

6.2.2.1 Ayuda Humanitaria Inmediata

De acuerdo con la entidad, en los informe de gestión 2012, el presentado al Congreso por el SNARIV en marzo de 2013, el de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPAE- y el reporte a la CGR, de 1.108 eventos verificados como emergencias, que causaron la salida masiva de 7.842 hogares (19.829 personas), en 2012, 95 se clasificaron como desplazamiento local[80].

La UARIV atendió 89 eventos con AHI con lo que benefició a 5.472 familias concentradas en 12 departamentos, por un valor cercano a $2.269 millones. Nariño y Cauca fueron los departamentos donde se atendió el mayor número de familias; poco más del 58% del total de familias atendidas se ubicó en estos dos departamentos. , en el periodo. Por tipo de población los grupos étnicos afro (45%) e indígena (20%), constituyeron el 65% de las familias beneficiadas[81]. El siguiente cuadro registra la distribución por departamento de la ayuda humanitaria en número de familias por entrega y el valor respectivo.

Cuadro 6.8 Ayuda Humanitaria Inmediata –AHÍ- UARIV, Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	Nº FAMILIAS x Entrega	Valor
Antioquia	675	300.130.682
Bolívar	77	34.749.210
Cauca	1.506	349.544.307
Chocó	439	252.777.217
Córdoba	248	148.056.892
Guajira	80	35.177.467
Magdalena	13	10.669.833
Nariño	1.682	811.461.143
Nte de Santande	73	17.648.362
Putumayo	215	55.400.554
Risaralda	25	17.688.507
Valle	439	235.536.014
TOTAL	**5.472**	**2.268.840.187**

Fuente: UARIV. 2013

[80] Anexo 1. Informe Gestión SPAE 2012 oficio de respuesta de la UARIV 20131502847631
[81] Anexo 3. Población Beneficiada con AHÍ 2012, oficio de respuesta de la UARIV 20131502847631

6.2.2.2 Ayuda Humanitaria en Especie

La Ayuda Humanitaria en especie, que la UARIV califica como AH de apoyo a las entidades territoriales, registró un total de 54.010 entregas distribuidas en ayuda alimentaria por un valor de $11.119.722.002 (72,41%, del total) y No Alimentaria por $4.237.634.618 (27,59%, del total).

Cada familia puede recibir más de una ayuda en el año, por tanto los datos se refieren a las entregas.

Con estos recursos también se cubrió ayuda al Pueblo Indígena Awá en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 174 de 2011 por el cual se adoptaron medidas cautelares para proteger a esa población en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04 y auto A004/09. De acuerdo con la información de la UARIV, se les entregó 7.673 ayudas por $3.671 millones y explicaría la mayor concentración de Ayudas en los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo. Ver Cuadro 2.5.

De los $15.357.356.620, se invirtió el 53,56% en Prevención ($8.225.346.239,35), el 42,13% en Inmediatez ($6.469.489.774,30) y el 4,31% en Retornos / Reubicaciones ($662.520.607,29).

Cuadro 6.9 Ayuda Humanitaria en Especie, por departamentos

DEPARTAMENTO	Nº Familias	Participación Nº Familias	VALOR	Participación Recursos
NARIÑO	8.145	15,08%	3.499.796.530	22,79%
PUTUMAYO	5.948	11,01%	2.452.149.147	15,97%
META	4.199	7,77%	1.743.523.197	11,35%
CAUCA	8.208	15,20%	1.657.991.622	10,80%
ARAUCA	3.409	6,31%	981.791.905	6,39%
VALLE	2.080	3,85%	826.020.213	5,38%
CHOCÓ	2.488	4,61%	800.333.679	5,21%
ANTIOQUIA	4.199	7,77%	692.139.149	4,51%
RISARALDA	1.377	2,55%	619.849.418	4,04%
CÓRDOBA	2.527	4,68%	609.645.438	3,97%
GUAVIARE	1.194	2,21%	277.780.103	1,81%
GUAJIRA	1.828	3,38%	212.094.351	1,38%
NTE DE SANTANDER	767	1,42%	199.895.524	1,30%
CUNDINAMARCA	2.407	4,46%	178.747.987	1,16%
BOLÍVAR	761	1,41%	165.955.512	1,08%
MAGDALENA	3.263	6,04%	149.245.229	0,97%
CAQUETÁ	440	0,81%	124.698.047	0,81%
TOLIMA	486	0,90%	76.897.946	0,50%
HUILA	133	0,25%	41.789.000	0,27%
BOYACÁ	67	0,12%	20.894.500	0,14%
VAUPÉS	**33**	0,06%	**10.447.250**	0,07%
CALDAS	17	0,03%	5.223.625	0,03%
CESAR	17	0,03%	5.223.625	0,03%
SUCRE	17	0,03%	5.223.625	0,03%
TOTAL	**54.010**	**100,00%**	**15.357.356.621**	**100,00%**

Fuente: UARIV 2013

En la información reportada por la UARIV no es claro el proceso ni las normas bajo las cuales se entregan estas ayudas; no es claro a qué etapa de las Ayudas Humanitarias corresponde, si son Inmediatas o de Emergencia. Se informó que en las intervenciones en 2012 se entregaron Kits de Albergue por valor de $1.706.917.530 para la dotación de Albergues Temporales en zonas de alto riesgo de ocurrencias de Emergencias Humanitarias derivadas del conflicto armado. Estos Kit han sido entregados en 93 municipios y buscaron beneficiar a 5.664 hogares aproximadamente.

6.2.2.3 Ayuda Humanitaria en Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado

En 2012, la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPAE- identificó 1.109 hechos victimizantes en Municipios con Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento. Entre estos se encuentran 636 Acciones Armadas, Combates o Enfrentamientos, 45 Atentados y Hostigamientos, 166 Homicidios o masacres y 25 Desplazamientos Forzados.

Para la misma vigencia se reconoció ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado en 951 eventos ocurridos en el marco del conflicto en diferentes zonas del territorio nacional, relacionados con muerte, heridas leves, afectación de bienes, secuestro, desaparición forzada, amenazas y violencia sexual. La mayor parte de los hechos tramitados ocurrieron en los departamentos de Cauca (260) y Nariño (249) seguido de Antioquia (119), Caquetá (52), Norte de Santander (44), Tolima (34) Arauca (34) y Valle del Cauca (32), entre los que registran mayores eventos.

En esos hechos se identificaron como afectados 10.138 personas a quienes se les reconoció la Ayuda Humanitaria hasta por un máximo de dos (2) SMMLV, por una sola vez. El mayor número de afectados se concentró en los departamentos de Cauca con 5.102 afectados, Nariño con 2.733, Huila con 421, Norte de Santander con 394 y Caquetá con 345. La entrega de la Ayuda Humanitaria de enero a diciembre (corte 30 de diciembre de 2012) asciende a la suma de once mil doscientos millones doscientos cincuenta y ocho mil ochocientos pesos ($11, 200, 258,800).

El siguiente cuadro relaciona los valores para cada departamento y el número de familias cubiertas con la ayuda.

Cuadro 6.10 Ayuda Humanitaria por hechos diferentes al Desplazamiento Forzado; distribución por Departamento. Vigencia 2012

No.	DEPARTAMENTO	No. FAMILIAS	VALOR
1	Antioquia	184	$ 208.545.600,00
2	Arauca	101	$ 114.473.400,00
3	Atlántico	3	$ 3.400.200,00
4	Bogotá D.C.	113	$ 128.074.200,00
5	Bolívar	31	$ 35.135.400,00
6	Boyacá	2	$ 2.266.800,00
7	Caldas	5	$ 5.667.000,00
8	Caquetá	345	$ 391.023.000,00
9	Casanare	3	$ 3.400.200,00
10	Cauca	5.102	$ 5.503.223.700,00
11	Cesar	1	$ 1.133.400,00
12	Chocó	20	$ 22.668.000,00
13	Córdoba	4	$ 4.533.600,00
14	Cundinamarca	3	$ 3.400.200,00
15	Guaviare	11	$ 12.467.400,00
16	Huila	421	$ 477.161.400,00
17	La Guajira	76	$ 86.138.400,00
18	Magdalena	7	$ 7.933.800,00
19	Meta	120	$ 136.008.000,00
20	Nariño	2.733	$ 3.087.381.600,00
21	Norte De Santander	393	$ 445.426.200,00
22	Putumayo	55	$ 62.337.000,00
23	Quindío	10	$ 11.334.000,00
24	Risaralda	4	$ 4.533.600,00
25	Sucre	14	$ 15.867.600,00
26	Santander	1	$ 1.133.400,00
27	Tolima	169	$ 191.544.600,00
28	Valle del Cauca	207	$ 234.047.100,00
Total general		**10.138**	$ 11.200.258.800,00

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Victimas UARIV 2013

Estos hechos se reconocieron a través de 25 Resoluciones expedidas por la UARIV para el pago de las ayudas. El siguiente cuadro relaciona los valores según Resolución.

Cuadro 6.11 Resoluciones pago AHÍ hechos diferentes a Desplazamiento Forzado vigencia 2012

Nº de Resolución	VALOR
15	266.349.000
16	290.150.400
17	6.800.400
1300	2.926.438.800
1301	1.830.441.000
1445	83.871.600
1586	9.067.200
1620	896.519.400
1621	4.533.600
1622	3.400.200
1623	10.200.600
1624	294.117.300
1697	2.266.800
1698	822.848.400
1784	419.358.000
1878	1.133.400
1924	89.538.600
1925	302.617.800
2036	531.564.600
2053	162.076.200
2181	273.716.100
2210	465.827.400
2280	455.626.800
2282	521.930.700
2283	529.864.500
Total	**11.200.258.800**

Fuente: UARIV, OFICIO 20131502847631 del 22 de marzo de 2013, remitido a la CGR.

6.2.2.4 Ayuda Humanitaria de Emergencia y de Transición

En 2012 se aprobaron 919.131 entregas de Ayudas Humanitarias de Emergencia y de Transición, que beneficiaron a 655.161 familias por un valor de $797.025 millones de los cuales se pagaron $690.900 millones y se reintegraron $106.125 millones. De las solicitudes aprobadas, 86.689 se dirigieron a AHE por un valor de $110.066.434.150 (colocaciones) y a AHT 832.442 solicitudes por un valor de $686.958.896.700 (colocaciones).

Se entregaron de 1 a 3 ayudas en el año por familia. Estas consisten en mercados, Kits (Aseo, Cocina, Vajillas, Escolar), Alojamientos, Pasajes y Transporte. En número y valor su distribución está descrita en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.12 Distribución de la Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición

Concepto	Número	Valor ($)
Mercados	2.738.154	569.420.332.500
Kits	30.632	5.148.368.000
Alojamiento	2.511.418	221.680.400.000
Pasajes y Transporte	1.834	782.747.400

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Victimas UARIV 2013

Como se observa, mercados y alojamientos absorbieron el 99.3% de los recursos.

El siguiente cuadro relaciona para cada uno de los 32 departamentos y Bogotá, la composición de la ayuda humanitaria de emergencia suministrada durante 2012. Se realizaron colocaciones por un valor de $110.066 millones mientras que los pagos solo alcanzaron $76.486 millones; es decir el 30.5% de las colocaciones no fueron retiradas por los beneficiarios lo que condujo a que el valor de los reintegros por el no cobro de las ayudas en las sucursales del Banco Agrario ascendiera a $33.580 millones. El comportamiento de los reintegros es concomitante con la entrega de la ayuda; cuatro entidades territoriales (Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca y Bogotá) concentran cerca del 46% de la ayuda y ellos mismos concentran poco más del 45% de los reintegros. Pocos departamentos tienen un valor relativamente mayor de reintegros frente a la ayuda: además de Bogotá, Meta, Cauca, Caquetá, Casanare, Tolima.

Cuadro 6.13 Distribución Territorial y composición de la Ayuda Humanitaria de Emergencia. Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	VALOR MERCADO	VALOR KITS	VALOR ALOJAMIENTO	VALOR PASAJES Y TRANSPORTE	No. AUXILIO DE TRANSPORTE	TOTAL COLOCACIONES	TOTAL PAGOS	TOTAL REINTEGROS
Amazonas	24.105.000	2.500.000	9.240.000	0	0	35.845.000	16.439.000	19.406.000
Antioquia	19.292.407.500	928.124.000	8.761.020.000	5.667.000	5	28.985.801.750	20.674.287.700	8.311.514.050
Arauca	797.250.000	56.464.000	294.120.000	0	0	1.147.834.000	749.996.500	397.837.500
Arch.de San Andres, I	1.185.000	0	570.000	0	0	1.755.000		1.755.000
Atlantico	1.666.665.000	54.492.000	874.890.000	0	0	2.596.047.000	1.751.383.000	844.664.000
Bogota, D.C.	4.058.010.000	644.924.000	2.204.880.000	2.266.800	2	6.909.514.100	4.258.246.100	2.651.268.000
Bolivar	5.105.257.500	114.368.000	1.984.800.000	2.266.800	2	7.206.125.600	5.154.464.050	2.051.661.550
Boyaca	215.895.000	17.244.000	89.130.000	0	0	322.269.000	193.382.500	128.886.500
Caldas	1.012.125.000	24.872.000	355.710.000	1.133.400	1	1.393.557.050	1.011.734.000	381.823.050
Caqueta	1.804.267.500	226.980.000	728.580.000	0	0	2.759.827.500	1.800.147.500	959.680.000
Casanare	431.610.000	25.468.000	176.190.000	0	0	633.268.000	328.103.500	305.164.500
Cauca	2.303.587.500	347.652.000	944.040.000	1.133.400	1	3.596.129.550	2.377.969.050	1.218.160.500
Cesar	2.925.525.000	51.108.000	1.133.160.000	1.133.400	1	4.110.643.050	2.924.966.050	1.185.677.000
Choco	2.562.015.000	96.180.000	1.028.370.000	0	0	3.686.565.000	2.586.673.500	1.099.891.500
Cordoba	3.921.585.000	323.116.000	1.583.310.000	0	0	5.828.011.000	4.283.693.500	1.544.317.500
Cundinamarca	1.302.562.500	78.776.000	523.200.000	2.266.800	2	1.906.238.600	1.389.683.100	516.555.500
Guainia	76.035.000	8.016.000	25.470.000	0	0	109.521.000	66.543.000	42.978.000
Guaviare	262.687.500	24.792.000	105.570.000	0	0	393.049.500	247.676.000	145.373.500
Huila	1.654.282.500	220.360.000	705.030.000	0	0	2.579.672.500	1.827.050.500	752.622.000
La Guajira	1.146.127.500	42.252.000	454.560.000	0	0	1.642.939.500	1.204.646.000	438.293.500
Magdalena	3.003.960.000	54.036.000	1.235.360.000	0	0	4.293.356.000	2.910.782.500	1.382.573.500
Meta	1.883.317.500	157.988.000	795.990.000	0	0	2.837.295.500	1.711.620.500	1.125.675.000
Nariño	3.396.007.500	485.512.000	1.428.600.000	2.266.800	2	5.311.819.600	4.031.258.600	1.280.561.000
N. de Santander	1.914.112.500	127.380.000	706.920.000	0	0	2.748.412.500	1.964.165.000	784.247.500
Putumayo	1.168.462.500	158.528.000	447.390.000	0	0	1.774.380.500	1.233.899.500	540.481.000
Quindio	431.917.500	54.044.000	187.350.000	0	0	673.311.500	384.208.000	289.103.500
Risaralda	520.965.000	42.364.000	222.570.000	2.266.800	2	787.599.100	505.123.100	282.476.000
Santander	1.263.202.500	69.756.000	556.800.000	4.533.600	4	1.893.158.700	1.292.290.200	600.868.500
Sucre	2.938.702.500	78.200.000	1.163.570.000	0	0	4.180.472.500	2.948.645.000	1.231.827.500
Tolima	1.652.355.000	142.160.000	667.290.000	1.133.400	1	2.462.655.050	1.620.627.550	842.027.500
Valle del Cauca	4.584.195.000	483.956.000	2.099.100.000	0	0	7.167.251.000	4.991.798.000	2.175.453.000
Vaupes	26.452.500	1.772.000	9.180.000	0	0	37.404.500	23.933.500	13.471.000
Vichada	38.340.000	2.264.000	14.100.000	0	0	54.704.000	20.519.000	34.185.000
TOTAL	**73.385.175.000**	**5.145.648.000**	**31.516.060.000**	**26.068.200**	**23**	**110.066.434.150**	**76.485.955.000**	**33.580.479.150**

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Victimas UARIV 2013

El cuadro relaciona para cada uno de los 32 departamentos y Bogotá, la composición de la ayuda humanitaria de transición suministrada durante 2012. Como se observó a este tipo de ayuda se dedica el 85% de los recursos de la principal medida, en términos de ejecución: la atención humanitaria. Podría decirse, entonces, que la ejecución de la política ha concentrado sus esfuerzos y recursos en este tipo de atención, que se orienta a población desplazada con una situación no grave o urgente pero que aún no cuenta con elementos necesarios para su subsistencia. Este hecho puede ser un indicio de una escasa capacidad institucional para ayudar a superar el grado de vulnerabilidad en que queda la población con los hechos de violencia y puede tornarse en un círculo vicioso donde las víctimas se acomodan a la “asistencia” y el Estado sigue orientando los

esfuerzos hacia ella, con el agravante que la cobertura aún es escasa frente a la magnitud del problema[82].

En AHT se colocaron ayudas por un valor de $686.959 millones, de las cuales el 72.2% ($496.035 millones) fueron colocadas con destino a mercados y el 27.7% ($190.164 millones) se colocaron para ayudas en alojamiento. En este tipo de ayuda el reintegro es proporcionalmente menor 10.6% ($72.544 millones) que en la de emergencia pero no menos importante, dado el valor de las colocaciones.

Cuadro 6.14 Distribución Territorial y composición de la Ayuda Humanitaria de Transición. Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	VALOR MERCADO	VALOR KITS	VALOR ALOJAMIENTO	VALOR PASAJES Y TRANSPORTE	TOTAL COLOCACIONES	TOTAL PAGOS	TOTAL REINTEGROS
Amazonas	188.220.000	0	65.670.000	1.606.800	255.496.800	205.021.800	50.475.000
Antioquia	87.768.705.000	436.000	37.154.370.000	121.323.900	125.044.834.900	113.782.945.750	11.261.889.150
Arauca	5.877.750.000	0	1.907.430.000	1.700.100	7.786.880.100	6.580.467.600	1.206.412.500
A.S.Andres. Prov. y Sta Catalina	15.652.500	0	5.340.000	0	20.992.500	17.317.500	3.675.000
Atlantico	14.924.565.000	0	5.968.290.000	11.854.050	20.904.709.050	19.064.566.500	1.840.142.550
Bogota, D.C.	40.380.525.000	720.000	18.876.210.000	260.218.950	59.517.673.950	50.159.687.200	9.357.986.750
Bolivar	27.678.682.500	0	9.487.470.000	22.858.050	37.189.010.550	33.971.045.400	3.217.965.150
Boyaca	1.002.502.500	0	353.070.000	2.550.150	1.358.122.650	1.162.932.600	195.190.050
Caldas	4.056.457.500	0	1.350.330.000	30.321.900	5.437.109.400	4.789.739.250	647.370.150
Caqueta	15.860.160.000	256.000	5.741.940.000	9.350.550	21.611.706.550	19.068.446.500	2.543.260.050
Casanare	1.866.345.000	0	691.050.000	850.050	2.558.245.050	2.042.185.050	516.060.000
Cauca	13.157.737.500	0	5.057.100.000	11.004.000	18.225.841.500	16.000.411.350	2.225.430.150
Cesar	28.125.607.500	0	9.570.630.000	11.854.050	37.708.091.550	34.359.298.050	3.348.793.500
Choco	12.275.025.000	180.000	4.437.930.000	4.250.250	16.717.385.250	14.915.347.650	1.802.037.600
Cordoba	19.496.212.500	256.000	6.754.560.000	0	26.251.028.500	23.736.421.000	2.514.607.500
Cundinamarca	8.887.875.000	0	3.114.240.000	39.765.750	12.041.880.750	10.556.310.600	1.485.570.150
Guainia	636.562.500	0	176.520.000	0	813.082.500	680.475.000	132.607.500
Guaviare	3.005.002.500	0	938.970.000	7.603.800	3.951.576.300	3.478.848.750	472.727.550
Huila	17.016.082.500	256.000	5.879.670.000	21.728.100	22.917.736.600	20.751.064.000	2.166.672.600
La Guajira	10.936.230.000	0	4.054.230.000	21.204.600	15.011.664.600	13.524.189.600	1.487.475.000
Magdalena	18.288.022.500	0	7.154.490.000	7.650.450	25.450.162.950	22.786.585.450	2.663.577.500
Meta	17.432.497.500	180.000	6.152.670.000	1.700.100	23.587.047.600	20.003.682.600	3.583.365.000
Nariño	25.626.967.500	180.000	10.764.750.000	32.918.700	36.424.816.200	33.316.780.800	3.108.035.400
Norte De Santander	13.065.795.000	256.000	4.546.380.000	3.400.200	17.615.831.200	15.517.338.700	2.098.492.500
Putumayo	12.279.682.500	0	3.745.020.000	5.053.650	16.029.756.150	14.697.321.150	1.332.435.000
Quindio	3.867.690.000	0	1.232.610.000	23.614.800	5.123.914.800	4.580.719.800	543.195.000
Risaralda	6.136.282.500	0	2.078.850.000	18.701.100	8.233.833.600	7.468.143.600	765.690.000
Santander	14.472.592.500	0	5.402.880.000	50.013.000	19.925.485.500	17.612.874.450	2.312.611.050
Sucre	25.933.440.000	0	9.535.450.000	7.650.450	35.476.540.450	33.403.897.950	2.072.642.500
Tolima	14.219.085.000	0	4.911.690.000	22.531.500	19.153.306.500	16.792.753.950	2.360.552.550
Valle del Cauca	30.694.012.500	0	12.812.610.000	2.550.150	43.509.172.650	38.467.267.650	5.041.905.000
Vaupes	295.777.500	0	87.510.000	850.050	384.137.550	343.922.550	40.215.000
Vichada	567.412.500	0	154.410.000	0	721.822.500	576.337.500	145.485.000
TOTAL	**496.035.157.500**	**2.720.000**	**190.164.340.000**	**756.679.200**	**686.958.896.700**	**614.414.347.300**	**72.544.549.400**

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Victimas UARIV 2013

[82] De acuerdo con los datos del RUV, suministrados por la UARIV a la CGR con corte a mayo de 2013, se tiene una población desplazada que supera los 5 millones de personas. En el periodo comprendido entre 2001 y 2008 el total de desplazados superó los 3.2 millones, siendo éste el lapso en el que se afectó el mayor número de población por ese fenómeno.

Para los tres lugares donde es mayor el valor de colocación, es concomitante el reintegro: Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca. En conjunto, concentran el 33.2% de las colocaciones y el 35.4% de los reintegros. No obstante, hay departamentos donde hay una mayor proporción de reintegros frente a la colocación: Meta, Valle del Cauca, Tolima, Cauca y Cundinamarca. En estas zonas debe procurarse una mayor eficacia para el acceso de la población a las ayudas con lo que se evitaría la congestión en el sistema de justicia por las reiteradas tutelas por parte de la población afectada.

Desde la solicitud hasta la fecha de pago de la ayuda humanitaria, sea de emergencia o transición, transcurren 64 días en promedio, con una variación de uno a 234 días, lo cual, de acuerdo con la UARIV, depende del nivel de vulnerabilidad y priorización. Según los funcionarios responsables de la Subdirección de Asistencia y Atención, la respuesta se tarda máximo 5 meses, pero en la información suministrada se observa que la respuesta puede llegar a ocho (8) meses. La Circular 001 de 2010, la resolución 3069 de 2010 (reglamento de la AHE) y la resolución 1956 de 2012 de la UARIV, si bien establecen la priorización para algunos sectores de la población desplazada a ser atendida, no fijan un tiempo de respuesta, de forma que no se puede establecer un indicador de oportunidad en la atención de la población.

La incertidumbre sobre la respuesta de la atención humanitaria, motiva a las víctimas a acudir al mecanismo de tutela de su derecho. Por fallos proferidos en la vía judicial, desacatos o tutelas se otorgaron 35.394 ayudas por un valor de $31.596 millones, de las cuales se reintegraron $5.445 millones, y se concentraron principalmente en Mercados (104.211 por $22.055 millones) y Alojamientos (91.458 por $9.462 millones).

Entre las dificultades detectadas en el seguimiento se encuentra el hecho que no se hace efectiva la entrega total de las ayudas. En el caso de la ayuda humanitaria

de emergencia el 30.5% ($33.580 millones) y en el caso de la ayuda humanitaria de transición el 10.5% ($72.544 millones) es reintegrado a las cuentas de la entidad por el no cobro de las mismas por parte de los beneficiarios; esa deficiencia implicó la no entrega de 125.066 ayudas, que afectaron a 66.929 familias víctimas de desplazamiento en el GED, incrementando su estado de vulnerabilidad.

La UARIV indica que eso ocurre porque los datos de los beneficiarios no corresponden a los suministrados en la declaración para acceder al RUV. Menciona que se está desarrollando el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Victimas -MAARIV- el cual cuenta con una ruta de Atención y Asistencia y además cuenta con un instrumento que mide el acceso efectivo a la oferta institucional y que la entidad cuenta con varios mecanismos de comunicación de las notificaciones.

A ello se suma que, pese a que la UARIV prioriza casos, no ha fijado un parámetro temporal para aplicar el principio de oportunidad en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y transición una vez se establezca la solicitud. La normatividad y reglamentos vigentes (Circular 001 de 2010 y la Resolución 03069 de 2010 de Acción Social y la resolución 1956 de 2012 de la UARIV), no establecen plazos perentorios de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y transición lo que da lugar a que el tiempo de respuesta varíe de un (1) día a ocho (8) meses. Esto atenta contra la atención oportuna de los derechos de la población afectada, mantiene la condición de vulnerabilidad, propicia la inequidad y congestiona el sistema de justicia pues los afectados recurren a la tutela y a otros recursos judiciales.

Otra dificultad está en el incumplimiento de metas, como la relativa a la Creación de los Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas – CRAIV (83.3%) y las Unidades de Atención Móvil operando (100%). Para la Meta de Gobierno referida

a Hogares desplazados que retornan o se reubican con acompañamiento institucional se encontró que de 11.400 familias solo recibieron el beneficio 2.622, lo que representa un 23%.

La entidad confirma que en 2012 se creó solo el CRAIV de Bogotá y que en 2013 se encuentran en construcción otros seis (6); en Unidades Móviles se adjudicó al operador y empezó a brindar atención en abril de 2103. En cuanto a población a hogares desplazados que retornan indica que, a la fecha (día de envío del comunicado a la CGR), el número de familias retornadas o reubicadas con acompañamiento institucional asciende a 17.322

La UARIV colocó 919.131 solicitudes de Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición, de las cuales, se pagaron 794.064 solicitudes en el 2012. No obstante, que la entidad presenta un cumplimiento superior al 100% (794.064 de los 735.855), en la descripción de la meta presenta las 919.131 solicitudes como si realmente los hogares víctimas del delito desplazamiento forzado hubiesen recibido la atención humanitaria, situación que no es cierta, esta forma de presentación se repite en la meta referida a “Hogares victimas desplazamiento forzado que reciben AHE”.

La entidad responde que en efecto se colocaron 919.131 AH en 2012 según los reportes del Banco Agrario quien realiza el trámite del pago, pero no todas las victimas hicieron uso de la ayuda y por esta razón se presentan diferencias entre la AH colocadas y el cobro de las mismas. Además agrega que "las 794.064 solicitudes a que hace referencia el informe no corresponde a ayudas pagadas por la UARIV si no a las ayudas que efectivamente fueron cobradas por la Victimas"

Los informes de gestión se refieren a 919.131 solicitudes y a los recursos colocados como si efectivamente se hubiesen pagado. Una descripción verbal del procedimiento por parte de los funcionarios de la UARIV aclara que el beneficiario

cuenta con 35 días para retirar la ayuda. No obstante, ni el procedimiento (no documentado) ni los reportes indican una gestión administrativa para garantizar el acceso de la población a las ayudas, mientras que los informes no revelan de manera clara el real acceso. El siguiente cuadro registra, las observaciones puntuales sobre los registros de seguimiento a las metas.

Cuadro 6.15. UARIV. Cumplimiento de Metas a 31 de diciembre de 2012

ITEMS A EVALUAR	META 2012	Avance a 31 de Dic. de 2012		OBSERVACIONES
		Avance	%	
Centros Regionales o Puntos de Atención operando	6	1	16.67	Se creó un Centro Regional de Atención Integral a Víctimas - CRAIV en Bogotá.
Familias víctimas de la violencia que recibieron AH has por 2 SMMLV Ayuda Humanitaria Inmediata	Por demanda	10.138		*Este indicador no se presenta en el SISMEG del DNP*
Unidades de Atención Móvil operando	37	0	0	
Solicitudes de hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que recibieron atención humanitaria	735.855	919.131		Se colocaron 919.131 solicitudes, pero se pagaron, 794,064; se beneficiaron 655,161 familias,
Hogares victimas desplazamiento forzado que reciben AHE	100%	99.9%	99.9	Con base en los pagos el cumplimiento es 69,5%.
Porcentaje de solicitudes de atención humanitaria de emergencia y transición atendidas	100%	87.5%	87.5	Si bien en la Colocación se tendría una atención del 100% en los pagos este cumplimiento seria del 86%.

Fuente: UARIV, DNP (SISMEG); Elaboró: CGR

En los procesos de contratación se observó que la UARIV no planea adecuadamente los procesos, elabora contratos que luego no se ejecutan, contrata por lapsos cortos a sabiendas que tiene dificultades para ejecutar los proyectos, hay poca efectividad en algunos resultados de algunos contrato s, como en los del contacto telefónico con las víctimas pues la propia UARIV ha diagnosticado que no logra contactar al 61% de las víctimas, por este medio.

En relación con la gestión de las entidades, se evidenció que la falta de capacitación y conocimiento de las normas y procesos crean barreras de acceso a los beneficios que plantea la Ley 1448 de 2011. Entre las principales barreras de acceso que se le presentan a la población víctima atendida por los facilitadores, se tienen:

ENTIDAD	BARRERA DE ACCESO
BANCO AGRARIO	Algunas víctimas se han remitido al Banco cuando en SIPOD les figura giro, pero allí les dicen que no tienen nada y que la cajera no hace la revisión; la facilitadora ha puesto en conocimiento de la ASH NT las situaciones.
FAMILIAS EN ACCION	Está solicitando a las victimas una constancia con el código de la declaración para realizar la inscripción en el programa.
SALUD Y EDUCACION	Exige que el enlace municipal envíe una nota con el código de declaración
TARJETA MILITAR	Las victimas que son remisos no reciben atención por parte del Distrito Militar –DM-; de acuerdo al protocolo, les manifiestan que para ellos no aplica. Igualmente manifiestan que en el DM los envían a realizar el trámite en los distritos de sus ciudades de origen debido a que las instituciones educativas los habían presentado, argumentan que de estos sitios salieron desplazados y sería peligroso volver.
REGISTRADURIA:	Esta solicitando a las victimas un certificado que acredite su condición para la gratuidad de los diferentes tramites.

Fuente: UARIV-Informe COLVISTA de octubre de 2012

Lo anterior denota que algunas entidades del sistema, no están capacitando suficientemente a los funcionarios, para dar una información adecuada a las víctimas, por cuanto desconocen y/o no cuentan con las herramientas que les permita tener acceso a la totalidad de la información. Esta información y la persistencia de la situación se ratificaron con las víctimas en las distintas mesas adelantadas con sus organizaciones.

La UARIV indica que: *"Teniendo en cuenta que el reto de atender y reparar a las víctimas, en algunas oportunidades puede superar la capacidad instalada en las entidades del SNARIV que deben asumir esta responsabilidad, es necesario desarrollar acciones simultaneas, que de una parte garanticen la pertinencia, oportunidad y calidad de la oferta programática dirigida a la asistencia, atención y*

reparación a las víctimas y de otra, contribuyan a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades que integran el Sistema

(…)

En este sentido y teniendo en cuenta la observación de la Contraloría General de la Nación, la Unidad para las Victimas continuara movilizando a las entidades del Sistema para adoptar y/o reforzar las acciones realizadas en el cumplimiento de las actividades propuestas en el marco del fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades".

Una dificultad más tiene que ver con que los espacios físicos para la atención de las víctimas no son adecuados. En uno de sus informes un operador indica que: "...*los mayores problemas que se presentan en los centros y/o puntos de atención están relacionados con el espacio (es bastante reducido para la cantidad de enlaces que operan), en el que atienden a la población víctima de desplazamiento, lo cual a su vez trae como consecuencia una vulneración a su derecho a la intimidad, pues la información por ellos reportada para formular el plan de asistencia y atención es conocida por todas las personas que se encuentran en la sala donde atienden; dificultades por las continuas caídas de las herramientas PAARI y SIPOD e inconvenientes con el montaje de remisiones en ORFEO, lo que genera demoras en la labor de atención a las víctimas y dificultades en el envío de remisiones pues no hay socialización del modelo MAARIV con las instituciones competentes a donde se han realizado las diversas remisiones, además, los enlaces tienen represadas las remisiones por no contar con un mapa de oferta ni profesional de oferta*".

CENTROS Y/O PUNTOS DE ATENCIÓN

REGISTRO FOTOGRÁFICO:



Upj



Fuente: UARIV – Informe del Operador de abril de 2013

PUESTO DE TRABAJO FACILITADORA



SALA DE ESPERA



FILTRO Y ENTREGA DE FICHO



Fuente: UARIV-Informe del operador de octubre de 2012

La Entidad en su respuesta informa que: "*En el marco de las competencias normativas vigentes, las cuales reglamentan la creación de los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a su vez establecen la creación de estrategias complementarias de atención con el fin de orientar y asistir a las víctimas, la Unidad para las Victimas diseña el esquema de promoción móvil…*". A continuación describe en qué consiste el servicio que vienen implementando.

Los problemas de coordinación, tienen mucho que ver con el funcionamiento de los subcomités. En el de asistencia y atención, por ejemplo, el plan operativo se aprobó hacia finales del año 2012 y en consecuencia el seguimiento a las actividades fue escaso. En las comunicaciones con la CGR, la UARIV no controvierte las dificultades para avanzar en el cumplimiento del Plan operativo del subcomité. No obstante, no se refieren a las propuestas para superar esas dificultades.

Los programas que ejecutó el DPS en relación con la población desplazada son:

1. "***Mas Familias en Acción***", cuyo objeto es la reducción de la pobreza y la formación de capital humano, a través de la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. En desarrollo de ese programa se dieron incentivos a 362.796 familias victimas del desplazamiento por un valor de $219.188 millones.

Los incentivos del programa corresponden a salud y educación según la siguiente descripción:

	Característica Familia	**Característica subsidio**
Salud	Con Hijos menores de 7 años	Pago mensual, por familia. Monto diferencial por zonas
Educación	con hijos entre 5 a 18 años que cursen entre transición y 11 grado	Pago mensual durante 10 meses, por menor. Monto diferencial por zonas. e incremental por nivel educativo; se dan máximo tres incentivos por familia.

Las siguientes tablas ilustran los valores definidos para cada grupo de los grupos una vez se inicie el proceso de inscripción.

En salud un incentivo por familia independientemente del número de niños y diferenciado geográficamente así:

Grupo	**Monto Transferencia**
1, 2, 3	$60.000
4	$70.000

Fuente: DPS

En educación un incentivo por menor con un techo máximo de tres menores sin incluir transición.

Valor de las Transferencia de Educación					
GRUPO	Grado que cursa el menor				
	Transición	**1-5**	**6-8**	**9-10**	**11**
Bogotá	$0	$0	$25.000	$30.000	$45.000
2	$20.000	$10.000	$25.000	$30.000	$45.000
3	$20.000	$15.000	$30.000	$35.000	$50.000
4	$20.000	$15.000	$35.000	$40.000	$55.000

Fuente: DPS

Los montos transferidos a la población víctima del desplazamiento son los correspondientes al grupo 4 que constituyen los valores más altos, sin importar el municipio de residencia.

En octubre de 2012, se dio inicio al proceso masivo de inscripciones. Las familias desplazadas que venían en el programa debían **reinscribirse**; también se incorporaron nuevas familias.

Las familias inscritas en el programa son aquellas familias con menores que se han presentado a las jornadas de inscripción, se les ha aplicado la encuesta SISBEN III y se encuentran por debajo de los puntos de corte establecidos por el programa. De igual manera las familias víctimas de desplazamiento forzado con menores, que se encuentren registradas y certificadas en el Registro Único de Víctimas y las familias indígenas con menores, que se encuentren registradas en los listados censales consolidados por las autoridades indígenas.

2. En el programa de ***Red de Seguridad Alimentaria y Nutrición –ReSA***, y en respuestas a los Autos 174 de 2011 y 383 de 2010, se atendieron 4.830 familias por un costo de $1.996 millones.

La atención en materia de seguridad alimentaria y nutrición ofrecida por la Red de Seguridad Alimentaria y Nutrición – ReSA no es exclusiva para población víctima,

pero en los ejercicios de diagnóstico en territorio, se busca la vinculación de aquellas familias en riesgo de seguridad alimentaria en territorios focalizados, donde es posible la atención de población víctima.

3. En el Programa ***"Música para la Reconciliación"***, se atendieron 14.195 niños y niñas víctimas de los 32 departamentos, los recursos ejecutados fueron $10.000 millones.

El programa ofrece formación artística musical a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como parte de la Atención psicosocial Integral prioritariamente a las víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o Violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno y a la población más vulnerable. Consta de dos ejes el **musical** y el **psicosocial**, y de dos componentes **pre-orquestal** y **discapacidad**.

4. En el programa de "***Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR"*** se atendieron 138.430 Desplazados en 14 departamentos con una inversión de $4.000 millones (DPS) en 2012.

La OPSR 200148, es un convenio de cooperación internacional donde participan el gobierno de colombiano a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia Colombiana para la cooperación internacional (APC Colombia), y de Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA).

La Operación atendió a la población con extrema vulnerabilidad, inseguridad alimentaria y nutricional afectada por el conflicto; población desplazada; con restricción de movimiento y limitación al acceso a los alimentos; en riesgo de desplazamiento; poblaciones en procesos de retorno y/o reubicación y vulnerables

en zonas de conflicto o en zonas de alta recepción de población desplazada. A través de las modalidades de: socorro; atención escolar temporal; madres gestantes y en periodo de lactancia –MGL– y niños y niñas en riesgo –RN–; recuperación; alimentos por Trabajo –APT; Alimentos por Capacitación –APC– y Entrega de Artículos No Alimentarios. Para esta Operación se concentró la atención en 14 Departamentos y se brindó asistencia a la población víctima.

En la gestión del DPS las dificultades tienen que ver con la falta de confianza en los cruces de información de las bases de datos de esa entidad y el RUV para reconocer la Ayuda Complementaria del Programa Familias en Acción.

El DPS reportó 63 beneficiarios del programa familias en acción que no se encuentran registrados en el RUV, de un total de 472 personas beneficiadas de los municipios de Cali, Pasto, Arauca, Tumaco y Buenaventura, cifra que distorsiona (aumenta) los datos reportados por la entidad en el cumplimiento de las metas presentadas en el SISMEG. Ese valor que es susceptible de incrementarse al tomar la totalidad de los entes territoriales de Colombia.

También se registra incumplimiento de las metas e insuficiente y escaso seguimiento a los programas como el de Música para la Reconciliación, donde no hay seguimiento oportuno y efectivo a la ejecución del convenio, que opera a nivel nacional en 75 municipios, con 125 centros orquestales, 16.530 cupos y tiene un costo de 10 mm según se relaciona en la siguiente tabla.

Resumen					
Tipo de Municipio	**No. Municipios**	**No. Centros Orquestales**	**Cupos**	**Costo Cupo Niño**	**Costo Total**
Tipo A	29	62	8.680	663.645	5.760.438.600
Tipo B	47	52	7.250	437.475	3.171.693.750
Tipo C	9	11	600	1.779.786	1.067.871.600
Total	**75**	**125**	**16.530**		**10.000.000.000**

Fuente: DPS

6.3 MEDIDAS DE ASISTENCIA EN EDUCACIÓN

6.3.1 Contexto normativo

El diseño, comprensión, implementación y seguimiento de los programas para aplicar las medidas de asistencia en educación a la población víctima del conflicto armado en Colombia, requiere de la interpretación armónica del marco normativo fijado por la Ley 1448 y aquel que rige específicamente el servicio de educación en el país.

La Ley 1448 incorpora la asistencia en educación con fundamento en el carácter integral de la reparación para procurar la compensación y la concomitante satisfacción de las víctimas[83]. En consecuencia, las obligaciones legales fijadas en este marco se refieren a: acceso y gratuidad[84], incluido el acceso a la educación superior[85], y a la inclusión en líneas de crédito y subsidio[86]; además, la Ley

[83] En la exposición de motivos de la Ley 1448 se argumentó "Es deseable, y así lo ha reconocido la doctrina internacional (Manual de Reparaciones, Pablo de Greiff, Oxford University Press, 2006), que un programa administrativo de reparación incluya además de sumas de dinero, otras medidas de reparación como rehabilitación física y sicológica, beneficios en educación, pensiones y microcréditos. (…) Las medidas de rehabilitación sicológica y las becas de educación pueden mejorar significativamente las posibilidades de éxito de un programa de reparación –en términos de satisfacción de las víctimas– aun cuando la compensación económica no llegue a los niveles que establecerían la Cortes –especialmente el Consejo de Estado en el contexto colombiano– en sus decisiones judiciales

[84] "Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas". Ley 1448, Art. 51, primer inciso.

[85] "En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad". Ley 1448, Art. 51, segundo inciso.

[86] "Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX". Ley 1448, Art. 51, tercer inciso.

establece la prioridad de la población víctima en el acceso a los programas que imparte el SENA[87].

También establece la obligación de incluir la educación dentro de la atención que se preste a los retornados[88], en la que tendrán prioridad las mujeres[89] y la concibe como una acción de memoria histórica para la restitución de derechos, la propensión a la reconciliación y la garantía de no repetición[90].

Finalmente, como parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-, ratifica que entre las funciones de las entidades territoriales está prestar el servicio de educación, de manera eficiente y oportuna, con cargo al Sistema General de Participaciones; norma ya establecida en el país, con la que se procura garantizar la universalidad en la cobertura de este servicio[91].

[87] "Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley". Ley 1448, Art. 51, cuarto inciso

[88] "La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (…) educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional…". Ley 1448, Art. 66, Parágrafo 1.

[89] . "Las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de la presente ley tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de (…) educación…". Ley 1448, Art. 117.

[90] Dentro de las acciones en materia de memoria histórica se entenderán comprendidas, bien sean desarrolladas por iniciativa privada o por el Centro de Memoria Histórica, las siguientes: (...) 7. El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, fomentará desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y restitutivo, el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos" Ley 1448, Art. 145.

[91] "DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico" Ley 1448, Art. 174, que es parte del Título V, cap. III, SNARIV.

El marco legal descrito es coherente con la Ley de Educación, que establece las características de la "educación para la rehabilitación social", con el fin de preparar a la población, que así lo requiere, para la reincorporación a la sociedad[92].

Con el reglamento, se complementa el marco normativo que rige la prestación del servicio de educación para la población víctima del conflicto. En efecto, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, añade la promoción de la permanencia, la responsabilidad de las Secretarías de Educación de las Entidades territoriales en la gestión de recursos para adoptar estrategias de promoción, como el garantizar transporte y entregar útiles escolares, la inclusión de la población víctima en los modelos flexibles que existen en el portafolio de servicios que ofrece el Ministerio de Educación –MEN-[93].

Asimismo, el reglamento establece la obligación al MEN de ajustar los lineamientos de la política de atención educativa a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas, para lo cual concedió un plazo que se venció en marzo de 2012[94]. La implementación de esa política se haría bajo la coordinación del Ministerio con las entidades territoriales certificadas[95]; en ese contexto también se adoptarían los procesos y procedimientos para garantizar a la primera infancia de la población víctima, la atención integral, acceso y permanencia a espacios educativos significativos que potencien sus capacidades y aporten a su desarrollo[96]

[92] "La educación para la rehabilitación social comprende los programas educativos que se ofrecen a las personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige proceso educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad"; Ley 115 de 1994, Art. 68. El artículo 69 de la misma ley establece: "La educación para la rehabilitación social es parte integrante del servicio educativo; comprende la educación formal, no formal e informal y requiere métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acordes con la situación de los educandos".
[93] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 91
[94] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 92
[95] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 93
[96] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 94

Para facilitar el acceso de la población víctima a la educación superior el reglamento establece tres mecanismos: a) el Ministerio promoverá entre las instituciones de educación superior el establecimiento de procesos de selección, admisión y matrícula, así como incentivos que permitan, especialmente a mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad, acceder a la oferta académica. b) prioridad de las víctimas para participar en las líneas y modalidades especiales de créditos y subsidios (el ICETEX ajustará los criterios) y c) la UARIV promoverá la suscripción de convenios con las entidades educativas para que establezcan procesos de selección que faciliten el acceso de las víctimas a la Educación Superior[97].

Para articular la educación a los programas de empleo y proyectos productivos, se le encargó al SENA el establecimiento de rutas de atención para identificar intereses, capacidades, habilidades y aptitudes de la población víctima que faciliten su proceso de formación[98].

6.3.2 Planeación y presupuesto

6.3.2.1 Lineamientos del Conpes

El Conpes 3712, que contiene el Plan de Financiación de la ley 1448 de 2011, interpreta el objetivo de la asistencia en educación, contemplada en el Título III de la Ley, en los siguientes términos: "*fomentar el acceso y la permanencia educativa con calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, que sean víctimas del conflicto armado interno. Para tal fin, se dispone garantizar el acceso así como la exención de los costos académicos que correspondan*".

[97] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 95
[98] Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 96

Sobre esta base el Conpes fija lineamientos para el Subcomité de Asistencia y Atención, el alcance, universo, ruta de acceso e implementación de medidas y acciones específicas de la atención en educación bajo el enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes, mujeres, grupos étnicos y discapacidad y establece la ruta para el acceso por parte de las víctimas, tal como lo hace para los demás componentes de la Ley.

De acuerdo con este Conpes, el derecho a la educación debe ser preservado o restituido en cualquiera de las fases de la atención a la población víctima del conflicto armado, para ello el MEN y las Secretarias de Educación prestarán sus servicios a través de las instituciones educativas.

También señala que para cumplir con lo programado y en congruencia con la política pública educativa a nivel nacional, el Ministerio y las Secretarias de Educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, según el nivel educativo y la edad.

Afirma que, con el fin de disminuir la brecha rural-urbana entre poblaciones diversas, vulnerables y por regiones en las condiciones de acceso y permanencia en la educación en todos los niveles, se ofrece: gratuidad educativa en transición y primaria, alimentación escolar, transporte escolar, Modelos Educativos Flexibles –MEF- (estrategias escolarizadas, semiescolarizadas, no escolarizadas y jornadas escolarizadas complementarias). Para Educación Superior, a través de los Centros Regionales de Educación Superior "*CERES*" se garantizará acceso y permanencia a la población víctima.

La ruta planteada por el Conpes, para desarrollar la política de educación para la población víctima fijo unos derroteros para que las víctimas tengan acceso preferencial a la educación y gratuidad. Se diseñaron una serie de estrategias

para involucrar a esta población desde la primera infancia, la educación básica media y superior con el fin de asegurar que ningún grupo poblacional quede excluido de los servicios educativos.

Así mismo, la ruta expone cuales programas se deben implementar para cumplir con los objetivos planteados, que son congruentes con los diseñados para la política pública educativa en general.

Pese a los esfuerzos para que la política de educación garantice el goce efectivo de los derechos de la población víctima, el impacto de los programas ha sido limitado porque en la articulación nación-territorio no se han cumplido las expectativas, los recursos para poner en práctica los programas son limitados y falta voluntad política por parte de las autoridades locales y nacionales. En consecuencia, se requiere mayor esfuerzo por parte del MEN para que a las víctimas del conflicto armado se les garantice su rápida rehabilitación e inserción social, laboral y productiva.

Ahora bien, reconociendo la importancia que tiene la capacitación para el empleo, el CONPES también fijó la ruta sobre a formación para el trabajo, a cargo del SENA. La estrategia se orienta a talleres ocupacionales que permiten identificar intereses, habilidades y competencias, para direccionar a las víctimas de acuerdo a su perfil laboral. Mediante la Resolución 582 de 2012, se estableció asignarles hasta el 20%, de la oferta trimestral de los Centros de Formación del SENA, para darle a la población víctima acceso preferencial a la formación titulada.

Finalmente, en atención al enfoque diferencial, el Conpes 3726 dice que "*Los grupos étnicos deberán tener acceso prioritario y preferencial a los programas académicos ofrecidos. Además debe haber procesos etnoeducativos. Las cuotas de acceso para las víctimas de los grupos étnicos serán adicionales a las cuotas*

reservadas por las instituciones para los miembros de estas comunidades que no tienen la condición de víctima".

6.3.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo –PND-

Si bien es cierto que en el PND "Prosperidad para Todos 2010-2014", se contemplan lineamientos para ofrecer el servicio de educación a las víctimas, con los objetivos de garantizar el acceso y la permanencia, reducir costos y cerrar brechas entre población urbana y rural, la política pública implícita en el PND está más orientado a los objetivos de crecimiento sostenible y competitividad. En efecto, la ruta de la política educativa se encuentra en el capítulo III "Crecimiento Sostenible y la Competitividad" en el pilar "Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social" bajo los ejes de la competitividad y crecimiento de la productividad.

El gobierno plantea que la educación es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar la igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

El plan de desarrollo hace referencia al proceso que conlleva la educación, el cual "*comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante*"[99]. Además dice que se deben generar oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales y sociales en todos los ciclos de formación, que se diseñaran planes de cobertura con las Secretarías de

[99] Plan Nacional de Desarrollo."Prosperidad para todos".2010-2014.

Educación de las entidades territoriales, y que se debe ampliar y fortalecer la oferta de esquemas educativos para la población vulnerable

Pese a que el Gobierno Nacional expone razones para crear estrategias de protección y reparación integral de la población desplazada y enfatiza sobre la importancia de inclusión social, como lo señala el artículo 178[100] de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el PND, a la hora de concretar metas y recursos el discurso se diluye. En la ruta para ejecutar la política pública de educación, por ejemplo, se formula sólo un indicador específico para las víctimas, que mide, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas del conflicto armado que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media.

Así, el gran ausente en las metas del PND son las medidas con las que se pretende garantizar el servicio de asistencia en Educación: acceso, permanencia, gratuidad, inclusión en modelos flexibles, acceso a educación superior, formación para el empleo.

El Cuadro muestra la meta planteada por el gobierno nacional y el respectivo seguimiento, para la asistencia en educación a las víctimas. Se esperaba que en 2012 se avanzara en un 98% de la meta del cuatrienio que consiste en lograr que el 94% de los niños que son víctimas y se encuentran entre los 5 y 17 años, es decir en edad escolar, asistan al servicio educativo. De acuerdo con los registros,

[100] ARTÍCULO 178. *PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PARA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA*. El Gobierno Nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Para lo anterior y con el fin de garantizar la eficiente asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia, establecer las metas físicas y presupuestales de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución y de esta manera, contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– en la situación de desplazamiento forzado por la violencia. En todos los casos, estas disposiciones, procesos y herramientas de orden legal y administrativo serán ejecutadas en estricta observancia y acatamiento pleno y vinculante de la Sentencia T-025 del veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004), proferida por la Corte Constitucional y todos sus autos que la desarrollan en esta materia.

en 2012 se logró la asistencia del 87% de los niños con lo que se tiene un cumplimiento del 94.57% respecto de la meta fijada para 2012 y un avance del 92.55% respecto de la meta del cuatrienio, dato no registrado en el seguimiento.

Cuadro 6.16 PND. Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-. Metas para Asistencia en Educación a Víctimas

Indicador	Entidad	Meta 2011-2014	Avance 2011-2014	% Avance	Meta 2012	Avance 2012	% Avance
PILAR: Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)							
OBJETIVO: Promoción Social							
ESTRATEGIA: Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia							
PROGRAMA: Calidad Educativa							
Víctimas de 5 a 17 años que asisten al servicio educativo	Ministerio de Educación Nacional	94%	-	86.83%	92%	87%	94.57%

Fuente: Sinergia – DNP- 08/04/2013

6.3.2.3 Plan Operativo UARIV

En cumplimiento del mandato de coordinar con las entidades de la SNARIV, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, -UARIV-, a través de la subdirección de asistencia y atención, diseño las medidas de asistencia y atención, para atender a las víctimas de que trata el art 3 de la Ley 1448 de 2011. En coordinación con el SNARIV diseño el Plan Operativo donde plasmó los objetivos específicos en materia de educación[101].

Entre los objetivos del Plan Operativo, hay uno específico que se refiere al acceso al sistema educativo. Ese objetivo se enuncia de manera muy general; no especifica las acciones a desarrollar para dar cumplimiento a la Ley, lo que no permite realizar un seguimiento puntual del mismo. Plantea priorizar 27 municipios para hacerle un seguimiento general a las medidas de asistencia y atención, sin que se haya especificado una estrategia para su desarrollo

[101] El Art. 239 del decreto 4800 de 2011, establece "Formular los planes operativos anuales, en concordancia con las responsabilidades y funciones de su competencia"

El otro objetivo se refirió, a la formación para el trabajo, cuya acción se orientó al seguimiento, monitoreo y la adopción de correctivos al cumplimiento de las metas del PNARIV, en generación de ingresos.

Al cotejar el Plan Operativo con el marco normativo que rige para la asistencia y atención en Educación, se observa que el Plan Operativo es muy pobre, los objetivos planteados por la SNARIV, no reflejan todas las acciones necesarias para cumplir con lo exigido por la Ley. Por ejemplo debería hacerse explícito con que acciones se avanzaría en garantizar a la población víctima el acceso, la permanencia y la gratuidad y, de manera concomitante, deberían plantearse indicadores para verificar ese avance.

Un mayor detalle se encuentra en los planes de acción de las entidades encargadas de cumplir las normas en materia de educación. Como ejemplo se relacionan algunos establecimientos de Tumaco en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.17 Plan de acción Establecimientos Educativos Priorizados ETC Tumaco – Auto 174

Establecimiento Educativo	Sede Educativa	Alcance estimado del proyecto	Descripción / Programa	Observaciones
I.E. Pianulpi	I.E. Pianulpi	construcción 3 Aulas, Batería sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 1-3 junio
I.E. Inda Sabaleta	I.E. Inda Sabaleta	construcción 6 Aulas, comedor escolar, Batería sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 3-5 junio
I.E. Calvi	I.E. Calvi	construcción 2 Aulas, comedor escolar, Batería sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 7-11 junio
I.E. Hojal	I.E. Hojal	construcción 2 Aulas, comedor escolar, Batería sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 6-8 junio
C.E. Quejambri	I.E. Santa Rosita	construcción 3 Aulas, comedor escolar, Batería sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 5-6 junio
I.E. El Verde.	I.E. El	construcción 3 Aulas,	Auto 174	Visita programada OIM

Establecimiento Educativo	Sede Educativa	Alcance estimado del proyecto	Descripción / Programa	Observaciones
	Verde.	comedor escolar, Batería sanitaria y dotación		11-14 junio
C.E. pulgante Campo Alegre	I.E. Bajo Pulgante	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Quejambri	I.E. Chinguirito Mira	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Quejambri	C.E. Quejuambi	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. La Brava	C.E. La Brava	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Inda Sabaleta	C.E. Inda Sabaleta	Mejoramiento de Infraestructura Internado	Auto 174	Visita programada OIM 3-5 junio
C.E. Piguambi Palangala	C.E. Piguambi Palangala	Mejoramiento de Infraestructura Internado	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.

Fuente: UARIV vigencia 2012 informe abril de 2013

6.3.2.4 Plan Acción UARIV

La UARIV diseño su Plan de Acción para dar continuidad al Plan Operativo, en el se observan varias acciones para cumplir con lo establecido en los decretos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011. Ese Plan de Acción 2012, contempla nueve (9) acciones en materia de Educación, donde involucra a las instituciones nacionales y departamentales que tienen que ver con la implementación y ejecución de la política sobre educación

Las acciones planteadas por la UARIV hacen referencia específicamente al acceso y permanencia de las víctimas en el sistema educativo y van encaminadas a subsanar las deficiencias en la prestación del servicio educativo. Es importante resaltar que el Plan de acción concuerda con lo que planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

6.3.2.5 Plan de Acción Ministerio de Educación Nacional – MEN-

El Plan de Acción del MEN, planteo para 2012 dos objetivos, para desarrollar su política, el primero encaminado a incrementar el acceso a la educación, de la población que está por fuera del sistema educativo y la que nunca ha accedido (iletrados) y a mejorar las condiciones de permanencia escolar para disminuir las brechas educativas entre zonas rural y urbana, entre regiones y entre poblaciones vulnerables y diversas y las que no lo son. El segundo objetivo va dirigido a mejorar la infraestructura y dotación educativa, mediante la ampliación, adecuación, construcción, reconstrucción y dotación de centros educativos, para que los niños y jóvenes de zonas urbano marginales, rurales de frontera y de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de violencia, cuenten con mejores condiciones para su acceso y permanencia escolar y se reduzcan las brechas en cobertura y calidad.

El cuadro muestra las secretarias de educación priorizadas para desarrollar proyectos estratégicos, encaminados a mejorar la calidad de la educación.

Cuadro 6.18 Proyectos Estratégicos Formación Para La Ciudadanía - Aseguramiento Para La Calidad – Formación De Educadores

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Amazonas			1	1		
Antioquia	1		1			1
Apartadó			1	1		
Arauca	1	1	1	1	1	1
Armenia			1		1	1
Atlántico	1		1	1		
Barrancabermeja			1	1	1	
Barranquilla			1			1
Bello			1	1	1	
Bogotá			1			1
Bolívar	1		1	1		

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Boyacá	1		1	1		
Bucaramanga	1		1	1		1
Buenaventura			1	1		1
Buga			1			
Caldas			1	1	1	
Cali			1	1		1
Caquetá	1		1	1		
Cartagena	1		1	1		1
Cartago			1	1		
Casanare		1	1	1		
Cauca	1		1	1		
Cesar			1	1		
Chía			1		1	
Chocó	1		1		1	
Ciénaga			1			
Córdoba	1		1			
Cúcuta	1		1	1	1	1
Cundinamarca	1		1	1		
Dosquebradas			1		1	
Duitama	1		1			
Envigado			1	1	1	
Facatativá			1			
Florencia	1		1	1		
Floridablanca	1		1			1
Fusagasugá			1		1	
Girardot			1		1	
Girón	1		1	1		1
Guainía	1	1				
Guaviare	1		1	1		
Huila	1	1	1	1		
Ibagué	1		1			1
Ipiales	1					
Itagüí			1		1	
Jamundí	1			1	1	
La Guajira	1		1	1		
Lorica	1		1	1		
Magangué			1	1		

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Magdalena	1		1	1		
Maicao	1			1		
Malambo	1			1	1	
Manizales			1	1		1
Medellín			1	1		1
Meta	1		1			
Montería	1		1	1		
Mosquera			1		1	
Nariño	1		1			
Neiva	1		1			1
Norte de Santander	1		1			
Palmira	1			1		1
Pasto	1		1			
Pereira			1		1	1
Piedecuesta	1		1	1		1
Pitalito	1		1		1	
Popayán	1		1			1
Putumayo	1		1			
Quibdó	1		1	1		
Quindío			1	1	1	
Riohacha	1		1	1		
Rionegro			1		1	
Risaralda			1		1	
Sabaneta	1			1	1	
Sahagún	1					
San Andrés			1	1	1	
Santa Marta	1		1	1		1
Santander	1		1			
Sincelejo			1			
Soacha			1			1
Sogamoso	1		1			
Soledad			1			1
Sucre			1	1		
Tolima	1		1			
Tuluá			1	1		1
Tumaco	1		1	1		

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Tunja	1		1			
Turbo	1		1	1		
Uribia	1					
Valle	1		1	1		
Valledupar			1	1		1
Vaupés	1		1			
Vichada		1	1	1	1	
Villavicencio	1		1			1
Yopal			1	1		
Zipaquirá			1		1	
Total	**54**	**5**	**85**	**51**	**25**	**26**

Nota 1: Secretarías de Educación que no cuentan con municipios en riesgo, según reporte de 2011. **Nota 2:** Secretarías de Educación en negrilla en las que coinciden acciones de los programas de CBásicas y Edu Derechos .**Nota 3**. En las entidades territoriales focalizadas por Formación Docente se propenderá por la reflexión e incorporación relacionada con la formación de educadores que atienden población en condiciones de desplazamiento.

De las 94 entidades territoriales priorizadas, solo Arauca desarrollaría los seis programas transversales de educación, Cúcuta desarrollaría cinco puesto que no haría Edu ambiental. Siete secretarías desarrollarían cuatro programas; la mayoría de ellas no incluye Edu Ambiental ni competencias básicas. 44 desarrollarían tres programas, 34 desarrollarían dos programas y solo siete desarrollarían un solo programa. El programa que se desarrollaría con mayor frecuencia sería edu sexualidad (85 Entidades lo desarrollarían), seguido por Edu Derechos (54) y formación docente (51). Competencias ciudadanas (26), Competencias Básicas y Edu ambiental (5) son los programas que tendrían menor frecuencia para desarrollarse entre entidades territoriales

6.3.2.6 Presupuesto

El MEN ejecutó en 2012 $23.2 billones, de los cuales el 95% ($22 billones) corresponden a transferencias corrientes. El cuadro 3.4 muestra la programación y ejecución presupuestal, distribuida por los principales rubros de gasto del MEN.

Dentro de las transferencias corrientes, se encuentran las transferencias del Sistema General de Participaciones que constituyen el 64% del gasto atribuido al MEN y es allí donde se ubican los recursos con los que se presta asistencia a las víctimas. Hay otro 10% ($2.3 billones) que se transfiere a las entidades para financiar gasto de educación a nivel local a través de colegios, institutos, universidades y programas de cofinanciación. Un 9% ($2.1 billones) se destina al pago de pensiones y 12.2% ($2.8 billones) más a prestaciones sociales a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-. Los recursos de Inversión constituyen el 4.7% ($1.1 billón) del total del gasto de MEN.

Cuadro 6.19 Programación y Ejecución Presupuestal del MEN - Vigencia 2012 ($millones)

CONCEPTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**21,857,211**	**22,105,975**	**21,714,628**	**21,478,325**
GASTOS DE PERSONAL	63,364	62,780	53,935	52,611
GASTOS GENERALES	4,823	4,754	4,640	3,711
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	21,789,024	22,038,442	21,656,053	21,422,003
Sistema General de Participaciones	14,786,050	14,786,049	14,785,299	14,785,294
Universidades	1,975,445	2,152,689	2,152,442	2,148,081
Transferencias a Colegios e Institutos	36,099	39,287	36,789	36,507
Cofinanciación Coberturas en Educación ET	-	106,000	106,000	28,000
Pensiones (Universidades, FOMAG)	1,948,136	2,070,844	2,070,844	2,070,844
Prestaciones FOMAG	2,818,686	2,818,686	2,440,776	2,290,324
Otras Transferencias	224,607	64,887	63,902	62,952
GASTOS DE INVERSIÓN	**1,235,587**	**1,083,954**	**930,313**	**804,221**
Administración, Control y Organización Institucional	16,092	18,370	17,483	13,053
Construcción de Infraestructura Propia del Sector	39,564	25,201	16,075	11,235
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación Del Recurso H	504,142	401,441	348,653	283,100
Inversiones y Aportes Financieros	107,534	106,062	106,062	106,062
Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Propia	236,964	198,983	108,223	60,153
Subsidios Directos	115,253	115,253	115,218	114,525
Transferencias	216,038	218,544	218,544	216,038
Otros Gastos de Inversión	-	100	55	55
TOTAL GASTOS	**23,092,798**	**23,189,930**	**22,644,940**	**22,282,546**

Fuente: Cálculos CGR, con base en información de SIIF

Según la información suministrada por el MEN a la CGR de los cerca de $15 billones transferidos a través del SGP, más de $ 500 mil millones de pesos, se asignarían para garantizar la gratuidad de los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales a nivel nacional, duplicando los recursos asignados en el año 2011; estos recursos se entregarían directamente a sus fondos de servicios educativos para mejorar la calidad de la educación.

De otro lado, y de acuerdo con el reporte en SIIF 2012, el MEN se comprometió en "Mejorar la Calidad de la Educación preescolar, básica y media" para el total de la población colombiana con una asignación de $7.2 mil millones, del rubro de inversión. Con datos del mismo SIIF, que son congruentes con el reporte en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes –SIRECI- de la CGR, se dispuso de $16 mil millones para los programas de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media.

Para cumplir con la gratuidad, el MEN suscribió en el Banco de Proyectos de Inversión (Código BPIN) del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, los proyectos que se relacionan en el Cuadro 3.5. Es de anotar que existe coherencia entre los proyectos formulados por el MEN, con lo establecido en la Ley 1448 de 2012, la ruta propuesta en el Plan de Desarrollo y lo dispuesto por el Conpes 3712.

Sin embargo, debe aclararse que, como ocurre con todos los recursos de Educación, estos proyectos no están dirigidos específicamente a la población víctima, sino que hacen parte de la política pública de educación planteada por el Gobierno Nacional, para toda la población colombiana y población vulnerable específicamente.

Cuadro 6.20 Programación y Ejecución Presupuestal de los Proyectos de Inversión para Garantizar Gratuidad - Vigencia 2012 ($millones)

Código BPIN	PROGRAMA	PROYECTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	Avance Financiero
2011011000322	**Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano**	Mejoramiento de las oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre zonas rural-urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones. nacional	86,095	82,364	68,917	58,694	80,05 %
2011011000416	**Protección y bienestar social del recurso humano**	Capacitación implementación del programa nacional de educación de adultos y formación para el trabajo, para la atención a población iletrada identificad por la red para la superación de la pobreza extrema unidos nacional	-	-	-	-	0,00 %
20059720000	**Subsidios directos**	Subsidio de sostenimiento y matricula dirigido a población sisben 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - ICETEX	114,484	56,061	56,061	56,061	100,00 %

Fuente: Cálculos CGR con base en SIIF y SPI. dnp.gov.co

Con respecto a los recursos del SGP, la clasificación del SIIF permite la desagregación que muestra el Cuadro 3.6 y, para algunos casos, la destinación por entidad territorial, pero no es posible identificar claramente los recursos con los que se cubre el servicio a la población víctima. Como es razonable, la fuente de información debe ser la propia entidad territorial. El DNP ha hecho un gran esfuerzo para capturar la información detallada (componentes y subcomponentes de la Ley 1448/2011), fuente del recurso, etc. de cada entidad territorial, relacionando el número de personas que accede. Para ello desarrolló una clasificación, definió los atributos en el Formato Único Territorial –FUT- y dispuso de una aplicación de captura dentro del Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP-. No obstante, la mala calidad de la información que reportan las entidades territoriales, no permite utilizar estos datos, cuyas inconsistencias son protuberantes, para el análisis de los recursos que del Sistema General de Participaciones se destinan a las víctimas.

Cuadro 6.21 Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos del SGP destinados a Educación - Vigencia 2012 ($millones)

Concepto	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
Prestación del Servicio	-	13,283,454	13,283,454	13,283,454
Calidad	-	1,160,411	1,159,661	1,159,656
Prestaciones Sociales	-	342,184	342,184	342,184
Total	**14,786,050**	**14,786,049**	**14,785,299**	**14,785,294**

Fuente: Cálculos CGR con base en SIIF y SPI. dnp.gov.co

6.3.3 Gestión

Además de la gestión que desarrolla el MEN, dentro de sus competencias funcionales, la Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a las víctimas UARIV, diseña y ejecuta esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas, contribuyendo en los distintos programas sociales que desarrolla el Gobierno Nacional.

6.3.3.1 Lineamientos de Política Educativa

En cumplimiento del artículo 92 del decreto 4800 de 2011, el Ministerio elaboró un documento que contiene los insumos para actualizar los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia[102]. Allí se recogen las propuestas hechas por los participantes en los encuentros regionales de 2012, en el tema de desplazamiento forzado. Sin embargo, aún no se ha consolidado el documento oficial de política educativa, donde se incorpore el marco normativo de la ley 1448 de 2011. El documento que aparece en la página web de la entidad, hace referencia a la ley 387 de 1997.

[102] El documento al que se refiere el Ministerio es en realidad el formato diligenciado, en el componente de política, de la encuesta referida, en cuya carátula se lee "la presente herramienta pretende recolectar insumos para actualizar los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia. El formato permitirá visualizar el estado actual de los lineamientos, trabajar los borradores existentes y proponer cómo deben ser las nuevas directrices.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio, se realizaron seis encuentros regionales de educación de emergencia, junto con 87 secretarias de educación de municipios certificados entre las que se encuentran Bogotá, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cali. El propósito era apoyar a los entes territoriales en la implementación de la política pública y seguimiento a las brechas de atención educativa que hay en el país. En los encuentros se promocionó y difundió la Ley 1448 de 2011, se analizó el tema de violencia de género, la prevención, atención y sanción de las distintas formas de violencia y discriminación contra las mujeres (Ley 1257 de 2008).

Según los resultados de la encuesta diligenciada por los participantes, que incluyó tres bloques de preguntas sobre conocimientos, actitudes y prácticas, los funcionarios poseen poco conocimiento sobre Ley de víctimas y el tema de violencia; El cuadro 3.6 resume los resultados del componente "*conocimiento*" de la encuesta, según la región a la que pertenecen los asistentes. La Región Bogotá incluye, además de la ciudad de Bogotá, los municipios de Sogamoso, Soacha, Mosquera, Chía, Cundinamarca, Facatativa, Girardot. Zipaquira, Duitama.

Cuadro 6.22 Resultado de la encuesta aplicada en las secretarias de educación. Componente Conocimiento.

Item Encuesta /Ciudad Región	Litoral Pacífico	Antioquia	Sur oriente	Regional Santander y norte de Santander	Costa Caribe	Bogotá
Secretarias que asistieron	15	10		6	15	10
Funcionarios No conocen la Ley de víctimas	24	16	28	9	22	12
No conocen las obligaciones del sector educativo en el marco de la Ley 1448 de 2011	67%	70%	56%	43%	44%	50%
No conocen otras obligaciones del sector educativo que aportan para la aplicación de la Ley	80%	50%	69%	50%	44%	50%
No conocen los marcos normativos de planes de atención educativa a poblaciones víctimas de la violencia	63%	50%	63%	50%	56%	80%

Fuente: Elaboró CGR con base en Datos suministrados por el MEN

Como se observa, un alto porcentaje de los funcionarios no conoce el marco normativo ni las obligaciones institucionales del sector educativo con las víctimas de la violencia. Por tanto, es imperativo un plan especial de capacitación y sensibilización para todos los entes territoriales sobre la atención a las víctimas, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, así como una evaluación permanente sobre la ejecución de la política pública de educación para las víctimas.

Asimismo, dentro de los resultados de la encuesta, se destaca el reiterado pronunciamiento de los funcionarios, sobre la escasez de recursos para ejecutar los programas. En efecto, el 60% de las secretarias de educación no destinan recursos para las estrategias de prevención y atención a la población víctima de la violencia[103]

6.3.3.2 Acceso, gratuidad, permanencia y calidad en el Sistema Educativo.

Acceso

De acuerdo con la información suministrada por el MEN a octubre de 2012, se prestó el servicio educativo a 962.117 personas de todas las edades, víctimas del conflicto armado; de éstas, 847.358 se encuentran entre los 5 y 17 años, 478.370 son niñas (49,7%) y 102.445 pertenecen a grupos étnicos. El cuadro 3.7 registra estas distribuciones.

[103] El detalle de esta información puede consultarse en: Ministerio de Educación. "Separata encuentro Regional Bogotá", febrero 23-24 de 2012 pág. 4, remitido a la CGR, en respuesta a la solicitud de información del mes de marzo de 2013.

Cuadro 6.23 Prestación de Servicio Educativo, a Octubre de 2012

Víctimas Atendidas, por género	Cantidad
Mujeres	478.370
Hombres	483.747
Total	**962.117**

Víctimas por enfoque diferencial	Cantidad
Indígenas	26.460
Comunidades Negras y afrodescendientes	75.965
Comunidades Rrom	20

Fuente: MEN

Al cruzar la base de datos del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media –SIMAT- suministrada por el MEN, donde están identificadas las víctimas que acceden al servicio de educación, con el RUV (corte: 31 de mayo de 2013), proporcionado por la UARIV, se encuentra que 57.811 personas (6%) de las registradas por el Ministerio no se encuentran en el RUV. El cruce se realizó con las características técnicas que utiliza el Ministerio: los registros fueron identificados por nombres, apellidos, fechas de nacimiento y fonética. Con base en el mismo cruce se encontró que un 2.9% (27.512) de los matriculados no se encuentran en el RUV. El siguiente cuadro muestra el número de personas, por edades, que se encuentran en los dos registros.

Cuadro 6.24 Población víctima registrada en el RUV que accede al servicio de educación, según edad y municipio receptor

Departamento	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 26	27 a 60	61 a 100	Total
Amazonas		132	117	24	12		285
Antioquia	98	80.099	61.202	20.184	7.996	566	170.145
Arauca	21	6.464	4.269	1.194	453	19	12.420
San Andrés, Providencia y Santa Catalina		5	6	5			16
Atlántico	41	10.070	8.290	2.259	849	89	21.598
Bogotá, D.C.	163	34.426	26.606	7.033	1.993	106	70.327
Bolívar	182	20.270	16.186	5.545	2.779	397	45.359
Boyacá	3	1.763	1.442	422	207	11	3.848

Departamento	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 26	27 a 60	61 a 100	Total
Caldas	15	3.643	3.191	984	452	25	8.310
Caquetá	39	15.470	10.940	3.125	1.497	103	31.174
Casanare	3	2.799	2.280	690	169	4	5.945
Cauca	42	12.789	9.332	3.006	2.285	188	27.642
Cesar	61	18.440	14.477	4.254	2.355	279	39.866
Chocó	14	9.366	6.966	2.842	1.698	133	21.019
Córdoba	53	18.303	14.064	4.246	1.505	175	38.346
Cundinamarca	17	9.728	7.815	2.135	968	50	20.713
Guainía	3	816	613	229	32		1.693
Guaviare	8	3.143	2.409	748	324	8	6.640
Huila	17	13.413	9.502	2.308	829	32	26.101
La Guajira	45	8.808	6.377	1.909	982	173	18.294
Magdalena	74	15.873	14.356	4.261	3.568	503	38.635
Meta	71	16.441	12.163	2.826	787	37	32.325
Nariño	77	22.431	15.808	6.092	3.633	215	48.256
Nte de Santander	16	12.562	9.178	2.206	1.275	122	25.359
Putumayo	58	11.780	8.601	2.723	949	35	24.146
Quindío	8	3.593	2.886	872	343	19	7.721
Risaralda	38	5.523	4.367	1.519	609	41	12.097
Santander	44	15.578	11.720	2.916	1.240	82	31.580
Sin Definir	7	971	1.097	578	483	58	3.194
Sucre	213	17.158	12.969	4.052	1.548	202	36.142
Tolima	41	11.499	9.026	2.308	639	41	23.554
Valle del Cauca	125	20.283	17.091	6.438	2.889	247	47.073
Vaupés		280	205	77	15		577
Vichada		551	457	149	22		1.179
(en blanco)	1	847	803	382	590	104	2.727
Total general	**1.598**	**425.317**	**326.811**	**100.541**	**45.975**	**4.064**	**904.306**

Fuente. CGR. Cruce SIMAT, información suministrada por MEN, con RUV, información suministrada por UARIV

Del cuadro se deriva que, en el total, el 83.2% de la población que accede al servicio de educación se encuentra en edad escolar, es decir entre los 6 y 17 años; en la distribución territorial, en promedio, el 82% se encuentra en ese mismo rango. Huila y Meta son los departamentos donde la mayor parte de la población que accede al servicio de educación (88%) se encuentra entre 6 y 17 años, mientras que en San Andrés sólo el 68%, está en ese rango, pero el resto se encuentra entre los 18 y 26 años. No obstante, hay que advertir que la certeza de

estos datos, depende del registro implícito que tenga el RUV sobre la movilidad de los grupos etarios, puesto que el cruce se realiza sobre el total del registro que ha recogido datos de bases anteriores como el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- o el Sistema de Información de Población Desplazada -SIPOD-.

Sólo el 5.5% de la población total con acceso a educación es mayor de 27 años y el 0.4% es mayor a 60 años; el 0.2% es menor de 6 años. Esta distribución etaria del acceso al servicio de educación, por parte de las víctimas, está dentro de los parámetros normales del acceso a la educación, lo que indicaría un buen nivel de confianza de la información registrada por el Ministerio.

La distribución territorial, por edades arroja datos necesarios para el diseño de las estrategias de atención en este servicio. Por ejemplo se observa que Antioquia es el departamento que registra el mayor acceso; absorbe el 18.8% de la población total (904.306), 11% más que Bogotá, quien con el segundo lugar absorbe el 7.8% y junto con Nariño (5.3%), Valle del Cauca (5.2%) y Bolívar (5.0%), concentran el 42%, de la población. Las secretarias de educación de estos departamentos deberían participar activamente en la definición de los lineamientos de política y en el seguimiento a la implementación de las medidas.

Sin embargo, al observar la misma participación por grupos etarios se advierten varios hechos también a tener en cuenta en el diseño de las estrategias. Aunque la mayor parte (83%) de la población de Antioquia, está en edad escolar, su mayor participación en la distribución territorial del acceso a la educación está en la población mayor de 26 años (17%), mientras que Sucre (13.3%), Bolívar (11.4%) y Bogotá (10.2%) concentran la población menor de cinco años, lo que indica que en estas ciudades se debe procurar el acceso pero hacer un mayor énfasis en las estrategias de permanencia para garantizar que estos chiquitines completen su proceso.

En cuanto al acceso preferente al Sistema Educativo, el MEN pidió a los centros regionales que remitieran la información a las Secretarias de Educación de las entidades territoriales certificadas sobre los lineamientos de atención. De acuerdo con lo establecido por el MEN, niños, niñas y adolescentes víctimas tienen acceso preferencial representado en un cupo y la vinculación al Sistema Educativo independientemente del momento del año escolar en que se presenten; el acceso no está condicionado a la presentación de documentos de identidad u otros certificados. Si los niños no tienen certificados de escolaridad deben presentar exámenes para terminar el año y no se les puede cobrar matrícula ni uniformes.

Permanencia

Para promover la permanencia, el MEN informó que realizó encuentros regionales con el fin de construir las bases de los planes de permanencia para la atención educativa de las víctimas. En esos encuentros se crearon 66 planes, con la participación de 110 funcionarios; 23 Secretarios de Educación y 87 funcionarios que dirigen y coordinan las áreas de calidad y cobertura, y los programas y políticas dirigidos a población vulnerable, con necesidades educativas especiales. Como resultado, se definieron 13 acciones comunes para incluir en los planes de permanencia escolar, encaminadas a brindar una mejor atención por parte de las secretarias de educación a las víctimas.

En el documento que entregó el MEN a la Contraloría sobre el "Análisis de los Planes de Permanencia Escolar, encuentros regionales 2012", se registra que entidades territoriales certificadas como la Guajira, Magdalena, Risaralda, Sucre, Caldas, Huila, Córdoba, Chocó, Caquetá, Vaupés, Casanare, Guaviare, Amazonas, Putumayo, reportan cifras de deserción muy por encima del promedio nacional que se ubica en el 5.15%[104]. Aunque este es un problema que debe enfrentarse en todas las regiones, preocupan los casos de Sucre, que como ya se

[104] Fuente: SINEB – R166 2008-2009

dijo tienen una alta participación de población menor a cinco años, Córdoba, donde la población en edad escolar es cerca del 85% y Huila cuya población en edad escolar es del 88%.

El MEN informa que a diciembre de 2012, atendió 869.607 niños, niñas y jóvenes desplazados que asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años), pero existen diferencias entre Entidades Territoriales Certificadas, en algunas se evidencian vacíos de atención, que en ocasiones tienen que ver con la inscripción ante el SIPOD, a tenencia de documentos de identidad, o a la imposibilidad de permanencia por razones socio-económicas.

Las secretarias de educación resaltan la necesidad de sensibilizar a la comunidad educativa en general frente a las víctimas. El personal que asistió a los Encuentros Regionales de 2012 fue enfático en sugerir que la Ley de Víctimas debe ir acompañada de procesos de sensibilización para el sector educativo, particularmente a directivos, profesores, y estudiantes, para garantizar la permanencia. En ocasiones el rechazo de las comunidades receptoras conlleva a las familias y estudiantes a tomar la decisión de no volver a escuela.

Un aspecto que incide en la permanencia son los costos educativos de uniformes y textos escolares. El MEN fijó los criterios para que los entes territoriales soliciten los recursos. Las exenciones de pago de costos educativos deben ser acordes al nivel socioeconómico de los alumnos, y se deben estandarizar los conceptos de pago y los respectivos topes. Los uniformes deben ser de fácil consecución y bajo costo. Con los recursos de calidad que la Nación transfiere a los municipios, deberán dotarse los planteles para así suministrar textos de las áreas básicas sin costo alguno para los estudiantes.

Modelos flexibles

Sobre los modelos flexibles, que el MEN define como "*un conjunto de estrategias escolarizadas, que agrupa procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje, y que se han convertido en una respuesta clave para la atención educativa de la población víctima del conflicto armado*[105], en los Encuentros Regionales de 2012 indicó que son necesarios los siguientes principios:

- **Insumos:** personal clave, capacitación y asistencia técnica, material educativo, metodología, estrategias y estímulos a la permanencia.
- **Procesos:** gestión del talento humano, gestión escolar, gestión pedagógica, gestión comunitaria.
- **Resultados o productos:** estudiantes atendidos con educación de calidad; modelo educativo funcionando; establecimientos educativos con capacidad para implementar el modelo; transformación de la práctica pedagógica y de la gestión escolar; y, secretarias de educación con estrategias definidas para la continuidad y sostenibilidad del modelo.

En el cuadro 3.9 se relaciona la Población víctima entre 5 y 17 años atendida mediante MEF, según la matrícula en cada uno de los modelos. El total de matriculados se obtuvo del cruce de información entre SNEB matrícula definitiva 2012 con descuentos de auditoría y línea de base del Registro Único de Víctimas RUV- construida en el marco del subcomité Técnico nacional de Sistemas de Información –SNARIV corte febrero de 2013.

[105] Los MEF a su vez incluyen el diseño de módulos con intencionalidad didáctica y articulación de recursos pedagógicos que por medio de la formación de docentes y el compromiso comunitario, fortalecen el ingreso y la retención para una población determinada que se encuentra en situación de desplazamiento, extra-edad escolar, o en condiciones de alta vulnerabilidad. Los modelos se han adaptado pedagógica y curricularmente para la prestación del servicio educativo, según los contextos específicos. Estos modelos sustentan conceptualmente en las características y necesidades presentadas por la población y se apoyan en tecnologías y materiales educativos propios.

6.25 Población Víctima Beneficiada con Modelos Educativos Flexibles - 2012

Modelos Educativos Flexibles	Matrícula 2012
SAT	238
Aceleración del Aprendizaje	4.920
Bachillerato Pacicultor	42
Círculos de Aprendizaje	1.495
Escuela Nueva	105.268
Grupos Juveniles Creativos	724
Media Rural	1.142
Modalidad Virtual Asistida UCN	217
Post Primaria	17.071
Preescolar Escolarizado	1.356
Preescolar No Escolarizado/semiescolarizado	232
SAT Presencial	3.336
Ser	132
Telesecundaria	6.194
Total General	**142.367**
1 Resultado de cruce de información. Fuente: SINEB matricula definitiva 2012 con descuentos de auditoría, y Línea base del Registro Único de Victimas — RUV construida en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, corte 28 de febrero de 2013. 2 Dentro del Sistema Integrado de Matricula - SINIAT, la pertenencia étnica corresponde a una variable de auto reconocimiento en el momento de formalizar la matrícula.	

Dentro de los modelos flexibles hay un portafolio de 12 modelos educativos para la atención de población víctima iletrada, en todo el país, por zonas. A estos se suma el *Programa de Transformación de la Calidad* y las estrategias de calidad que apoyan los logros en permanencia educativa[106]. En total se atendieron 17.140 adultos víctimas en seis ciclos; en el primer ciclo se atendieron 563 personas[107].

La UARIV informa que se realizaron dos contratos con firmas privadas para la evaluación de diez MEF entre los que se encuentran tres para la atención educativa a poblaciones afectadas por la violencia: círculos de aprendizaje, grupos juveniles creativos y formación para la reintegración. En promedio se destinaron $150 millones para la evaluación de cada uno de estos modelos, para una inversión total de 450 millones. La evaluación del modelo bachillerato, porcicultor,

[106] MEN. Respuesta a la CGR, Oficio 2013ER0032871 del 15 de abril de 2013.
[107] Fuente: MEN Información preliminar Cruce SIMAT corte de matrícula a octubre 31 de 2012. sin descuentos de auditoría y línea base de Registro Único de Víctimas- RUV enviada en el marco del Subcomité Técnico Nacional de sistemas de información.

fue realizado por el equipo de profesionales de la subdirección de referentes y evaluación de la calidad del MEN. La práctica de los modelos flexibles requiere de mayor difusión entre los entes territoriales, por su importancia para permitir el acceso de las víctimas al servicio educativo y mayor cuidado en manejo de las cifras que dan cuenta de su implementación. En este sentido, las Secretarías de Educación reiteraron en los Encuentros Regionales la necesidad de conocer y aplicar más modelos de aprendizaje.

Finalmente, como lo indican las secretarias de educación en la encuesta, no se conocen lineamientos para la atención educativa en situaciones de emergencia (prevención, emergencia y post-emergencia).

Calidad

De acuerdo con el Conpes la política de "Educación con Calidad, el Camino para la Prosperidad" incluye la atención integral a la primera infancia, a través de la estrategia " De cero a Siempre"; según el MEN, en el marco de Atención Integral a la Primera Infancia PAIPI estrategia que se implementó a través de una alianza estratégica entre el MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, durante la vigencia 2012 se beneficiaron niños y niñas menores de cinco años, de los niveles 1,2,3 del SISBEN, en las modalidades entorno familiar, comunitario e institucional, las cuales estuvieron adaptadas a las condiciones sociales, geográficas y culturales de cada población de nuestro país. En el Manual de Implementación del PAIPI, fase de transición, se estableció, entre los criterios de focalización para el subsidio a niños y niñas y mujeres gestantes y lactantes, que la población de la primera infancia estuviese en condición de desplazamiento de acuerdo con el SIPOD (Sistema de información de Población desplazada).

En procura del mejoramiento de la calidad de la educación, el MEN implementó el programa "Todos a Aprender", que benefició 2.3 millones de estudiantes, de

básica primaria en 21.700 sedes educativas que tienen los desempeños académicos más bajos del país; sin embargo, en este programa no se visibilizan las víctimas del conflicto armado.

Para mejorar la infraestructura escolar, el MEN con recursos de la Ley 21 de 1982 para atención de la población vulnerable donde se observan respuesta a sentencias, autos de la Corte Constitucional, zona de consolidación, entre otros, invirtió durante el 2012 un total de $44.095 millones en 84 proyectos de 15 entidades territoriales. El siguiente cuadro relaciona la ubicación de los proyectos según su avance en 2012.

Cuadro 6.26 Mejoramiento de infraestructura para Educación

Estado	Entidad Territorial y sector (15 entidades-84 proyectos)	IE (#)
Construidas y en operación	Cali (Potrero Grande); Cartagena (Flor del Campo, Vía Perimetral y Rosedal); Pereira (Tokio y Ciudadela del Café); Barranquilla (20 de Julio, Lipaya y Cayenas);Turbo (Granja Experimental); Valledupar (Francisco de Paula Santander); Montería (Los Araújos, Vereda Tropical y Los Colores); Santa Marta (Bureche, Vía Minca y La Paz); Girón (Ciudadela Nuevo Girón); Ibagué (La Ceibita y Mirador de Ambalá); Cúcuta (Torcoroma III y Valles del Rodeo). Soacha (El Altico); Popayán (Matamoros); Villavicencio (La Reliquia y Ciudad Porfia).	27
Construidas sin operar	Florencia (Hacienda El Puerto) y Bucaramanga (Los Colorados). Actualmente se ejecutan obras a cargo de las alcaldías, que se requieren para que los colegios puedan operar. Se espera culminar estas obras en el 2011 de manera que se inicien clases en enero de 2012.	2
Operando en construcciones en proceso o en sedes provisionales	Los constructores de Cúcuta (El Progreso) y Valledupar (La Nevada) incumplieron y se requirió abrir nuevos procesos para culminar las obras. Se espera terminar la obra de Cúcuta en septiembre de 2012, y la de Valledupar en marzo de 2013. En Cali (Isaías Duarte que es una infraestructura doble) está operando en una sede prestada mientras se culmina la construcción e julio de 2012.	4
En construcción	**Se terminarían en el 2012:** Soledad (Villa Estadio y Gran Abastos); Villavicencio (Ciudadela San Antonio); Pereira (Samaria); Soacha (Centro Cívico)	5
	Se terminarán en el 2013: Floridablanca (Río Frío); Barrancabermeja (Antiguo IDEMA); Galapa (Mundo Feliz); Tumaco (La Ciudadela); Cartagena (Nelson Mandela)	5

En trámite licencias de construcción	Valledupar (Chiriquí)	1
Suspendidas	Buenaventura (infraestructura doble en San Antonio); Malambo (Mundo Feliz)	3
Total		**47**

Fuente UARIV. Vigencia 2012.

6.3.4 Líneas de crédito y subsidios del ICETEX

Los subsidios son escasos y por poco valor. El MEN informa que ha concedido subsidios a 62 personas con enfoque diferencial, por un valor de $21.740.480[108]. El subsidio individual no sube de $350.000. En el cuadro 3.11 se relaciona lo informado por el MEN; no se tuvo acceso a la información sobre ciudades e instituciones educativas donde se ofreció el servicio.

Cuadro 6.26 Subsidios Educativos según Enfoque Diferencial

Concepto	Descuento	Cantidad	Valor $
8	Subsidios minoría étnica	23	7.969.880
20	Subsidios desplazados	37	13.110.360
25	Deportista alto rendimiento	1	330.120
41	Subsidios comunidad indígena	1	330.120
	TOTAL	62	21.740.480

Fuente: MEN Vigencia 2012

El ICETEX otorga un subsidio a la población más vulnerable del país, al que también tiene acceso los beneficiarios de las alianzas estratégicas de cofinanciación. Según el ICETEX entre los beneficiarios de la línea de crédito de los Centros Regionales de Educación Superior –CERES-[109], están los integrantes de poblaciones indígenas, desplazadas o reintegrados debidamente certificados.

[108] Fuente: MEN. Base de datos Educación Superior, entregada a la CGR en abril de 2013.

[109] CERES Son convenios que establece el ICETEX con las administraciones del orden territorial o nacional, para contar con mayores recursos económicos que permitan atender a más colombianos interesados en financiar su ingreso a la educación superior, y que cumplan con las condiciones que los aportantes y el ICETEX definan como criterios prioritarios para atender a una población determinada.

Según los lineamientos del ICETEX, las víctimas participan de forma prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como en los subsidios financiados por la nación. El ICETEX se comprometió a ajustar los criterios de calificación incorporando la condición de víctima para el acceso a la línea de crédito subsidiado.

De otro lado, la Dirección de Reparación de la UARIV informa que celebró el convenio Asociación de Universidades -ASCUN-UARIV en 2012, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para contribuir en la reparación integral de conformidad con la Ley 1448 de 2011. Ese convenio se desarrollaría bajo un enfoque diferencial, a través de acciones que vinculan a la academia (docencia, investigación y servicio social) y promoverá el acceso, permanencia y graduación de la víctima en programas de educación superior.

A pesar de haberse suscrito el convenio, la UARIV señala, que no se le asignaron recursos; sin embargo, se ha avanzado en lo siguiente:

- Se están llevando a cabo reuniones con rectores de las universidades tanto públicas como privadas para sensibilizarlos sobre política pública inclusiva en el marco de la Ley de víctimas.
- Se están promoviendo espacios de reflexión para la conmemoración del día de las víctimas.
- Se están levantando bases de datos de los semilleros de investigación que estén trabajando sobre el tema de víctimas.
- ASCUN está construyendo la propuesta de trabajo para realizar un convenio interadministrativo con la escuela de reparación con el fin de llevar a cabo el desarrollo de unos módulos virtuales de formación sobre la Ley de Víctimas y la ruta de reparación Integral.

Por su parte, el MEN ofreció asistencia técnica a las instituciones de educación superior a través de talleres departamentales, en unión con la UARIV, en Bogotá, Santander, Guaviare, Nariño, Bolívar y Valle del Cauca.

De acuerdo con la información suministrada por el ministerio, 81 instituciones de educación superior públicas se encuentran elaborando acuerdos a través de los Consejos Superiores Universitarios. A la fecha se cuenta con dos modelos, el acuerdo 075 con la Universidad Nacional, por la cual se crea el programa de admisión especial para la población víctima y el Acuerdo 004 con el Instituto de Educación Técnico profesional de Roldanillo - Valle, para fijar un descuento del 80% en el valor de la matrícula a estudiantes de ese instituto. Pese a estos avances, aún falta gestión para ampliar la oferta institucional y brindar mayores oportunidades de acceso a la educación superior.

6.3.4.1 Selección, admisión y matrícula en la Educación Superior

El MEN, sin perder de vista el principio de Autonomía Universitaria consagrado en la Constitución Política[110], ha desarrollado procesos de asistencia técnica a las instituciones de Educación Superior; entre las estrategias, se remitió una comunicación a 286 Instituciones de Educación Superior sobre la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 de 2011. También, se estableció un fondo para el acceso, permanencia y graduación de la población a la educación superior que se manejará a través de ICETEX.

El Fondo cubrirá crédito educativo reembolsable por prestación de servicios en el voluntariado de víctimas desarrollado por la UARIV; subsidio de sostenimiento de uno y medio (1.5) SMMLV por semestre, que se entregará al estudiante; un

[110] El Art. 69 de la Carta Magna y la Ley 30 de 1992, reconocen a las Instituciones de Educación Superior – IES- el derecho a fijar y modificar sus estatutos; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar a sus profesores; admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes; y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

recurso para la permanencia de 1 SMMLV por estudiante beneficiario del Fondo, dirigido a las instituciones de Educación Superior, para que desarrollen estrategias de permanencia diferencial para la población víctima.

El pasado 17 de Junio de 2013, el ICETEX y la UARIV dieron inicio a la convocatoria del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado con una asignación de $ 33.484 millones.

En el Subcomité de Asistencia y Atención aún no se cuenta con actos administrativos y protocolos de remisión y seguimiento del servicio de educación que permitan dar cuenta del cumplimiento del Parágrafo 2 del art. 95 del decreto 4800 de 2011[111].

6.4 ASISTENCIA EN SALUD

Se entiende por asistencia en salud el conjunto de actividades esenciales para satisfacer las necesidades de la población colombiana y que son brindadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Entidades Territoriales de Salud. Incluye la totalidad de las actividades, intervenciones y procedimientos en sus componentes de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, que permite a la población afectada por el conflicto armado, en términos de ley, recuperar su integridad física, emocional y psicológica[112],.

[111] Parágrafo 2, artículo 95 decreto 4800 de 2011. L a unidad Administrativa a especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la suscripción de convenios con las entidades educativas para que, en el marco de su autonomía, establezcan procesos de selección que faciliten el acceso de las víctimas a la educación superior.

[112] CONPES 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2011.

6.4.1 Marco normativo

El sustento legal de la atención y asistencia en salud a las víctimas del conflicto armado se encuentra en los artículos 52 a 58 relativos, del Título III "*Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia*", Capitulo II, "*Medidas de Asistencia y Atención a las Victimas*", contenidos en la 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras. Asimismo, aplica la jurisprudencia relacionada como la reglamentación de la citada Ley.

Las responsabilidades que establece ese marco normativo a las entidades encargadas de los servicios de salud para la asistencia a la población víctima están relacionadas con la garantía del acceso a los servicios de salud[113], a través de la afiliación[114], la atención de emergencias[115], la definición de los servicios que incluye esta asistencia[116] y el monitoreo y seguimiento por parte del Ministerio de Salud o la Superintendencia de Salud[117].

---

[113] La Ley 1448 establece que "*El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud*". Art. 52, primer inciso.

[114] Continua la Ley: "Toda persona que sea incluida en el Registro Único de Víctimas de que trata la presente Ley, accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, y se considerará elegible para el subsidio en salud, salvo en los casos en que se demuestre capacidad de pago de la víctima". Ley 1448, Art. 52, segundo inciso.

[115] "Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión". Ley 1448, Art. 53.

[116] 1. Hospitalización; 2. Material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de la Protección Social. 3. Medicamentos. 4. Honorarios Médicos. 5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas. 6. Transporte. 7. Examen del VIH sida y de ETS, en los casos en que la persona haya sido víctima de acceso carnal violento. 8. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y/o la ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima. 9. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas. Ley 1448, Art. 54. El costo de la atención será cubierto con cargo a la Cuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT- (Parágrafo). El Estado también asumirá el costo no cubierto por pólizas de seguro o medicina prepagada, cuando las víctimas tenga ese servicio pero sea insuficiente. Ley 1448, Art. 56

[117] El Ministerio de la Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, según el caso, ejercerá la evaluación y control. Ley 1448, Art. 57. En el inciso dos, el citado artículo establece nueve ítems sobre los que se precisa ese control.

La afiliación al sistema está garantizada con la inclusión en el RUV, por lo que el reglamento estableció que el Ministerio de Salud debe cruzar la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA- y las de los regímenes especiales con el RUV, para determinar qué población no está afiliada y proceder a reportarla a las Entidades Territoriales para que sean afiliados a las Entidades Promotoras de Salud –EPS- del Régimen Subsidiado[118].

El reglamento también establece que la atención en salud debe hacerse con enfoque Psicosocial, para lo que prevé que el Ministerio de Salud, junto con las demás entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS-, diseñe o ajuste el "Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial y Diferencial" que debe tener en cuenta las afecciones de los distintos hechos victimizantes, así como los mecanismos de articulación y coordinación entre las redes del servicio[119]. Para el seguimiento a la atención en salud, el reglamento establece que el Ministerio de Salud debe desarrollar las respectivas herramientas[120].

6.4.2 Planes para ejecutar las medidas de salud

6.4.2.1 Lineamientos del CONPES

En el documento CONPES 3712[121], se formuló el Plan de Financiación para la sostenibilidad de la ley de Victimas y en el CONPES 3726[122], el lineamiento, plan de ejecución de metas, ruta, mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –PNARIV–. Las medidas de Asistencia

[118] Decreto Reglamentario 4800, Art. 87.
[119] Decreto Reglamentario 4800, Art. 88
[120] Decreto Reglamentario 4800, Art. 90
[121] CONPES 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2011.
[122] CONPES 3726. Lineamientos, Plan de ejecución de metas, Presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención Y Reparación Integral a Víctimas. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 30 de mayo de 2012.

en Salud sobre las que se hizo la estimación financiera están constituidas por 1) atención como parte del sistema de seguridad social en salud –SGSSS; 2) vacunación a la primera infancia; 3) programas de apoyo psicosocial específicos para todas las víctimas; 4) rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales, y 5) atención de emergencia y servicios de asistencia en salud.

Para fijar el costo de la Asistencia en Salud, se tomó como base la información registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), se caracterizaron las condiciones de salud, en las que el 70% de las víctimas tiene acceso a través del Régimen Subsidiado, el 7% a través del Régimen Contributivo; 1% mediante regímenes especiales, el 1% a través del Instituto de Seguros Sociales y el 21% restante accede a los servicios de salud mediante oferta.

El costo de la atención en el SGSSS, tuvo en cuenta la población ya en el régimen subsidiado y el costo por persona a asegurar, se asume que el 93% de las víctimas hace parte del régimen subsidiado y sólo 7%, del régimen contributivo. Con base en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado, acorde a la unificación de los planes obligatorios en salud planteada por el Ministerio de Salud, se determinó que el costo total de la afiliación al SGSSS en el periodo 2012-2021, podría ascender a $14,27 billones.

Para el cálculo del costo de la vacunación a la primera infancia, se tuvo en cuenta a la población con menos de 5 años, asumiendo la misma distribución de edad, tanto para víctimas como para desplazados. Así, se calculó un valor de $22.461 millones para el periodo 2012 - 2021.

Debe tenerse en cuenta que el aseguramiento en el SGSSS y la vacunación de primera infancia, forman parte de las políticas de universalidad del servicio; es decir, independientemente de la condición de víctima, estas personas deben

acceder al servicio garantizado por el Estado, de manera que el costo que aquí se calcula no debería atribuirse a la asistencia a las víctimas.

El costo de la componente de apoyo psicosocial, incluye el valor asociado a la rehabilitación de que tratan los artículos 135 al 138 de la Ley 1448 de 2011, se basa en la oferta e incluye la prestación del servicio a través de Unidades Móviles de Atención, que tienen un valor estimado para el periodo 2012-2021 de $267 mm. Adicionalmente, se calcula un componente basado en la demanda, con una cobertura del 100%, sobre el universo de desplazados y víctimas de otros hechos victimizantes, con un costo per cápita de $248 mil por la totalidad de su tratamiento. El Ministerio de Salud considera que tanto la demanda estimada como el programa por persona tendrían un costo de $858 mm.

El coste de la rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales incluyen la prótesis, el proceso integral de rehabilitación y el apoyo psicosocial para las víctimas. Según el DPS, la población objetivo son 881 niños por año, con tres prótesis por individuo en toda su vida, para un valor de $46 mm.

El costo de la atención de emergencia y servicios de asistencia en salud, se estimó con base en la atención hospitalaria que se destina actualmente en el Fondo de Atención y Solidaridad en Salud (Fosyga) para atender a las víctimas de 26 ataques terroristas de manera constante en el tiempo. El costo total entre 2012 – 202,1 alcanzaría los $216 mil millones. Todas las cifras están calculadas con base en precios de 2011.

El alcance de la asistencia en salud está orientado por el criterio de la preservación o restitución del derecho en cualquiera de las fases de la atención. Aunque la cobertura se garantice con la afiliación al régimen subsidiado del SGSSS, las entidades territoriales deben prestar el servicio a través de la Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS- o a través de las Empresas

Sociales del Estado –ESEs-

La ruta de atención en salud, se remite al "*Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial*"[123], que busca atender los daños psicosociales y en la salud de las víctimas ocasionadas por o en relación con el conflicto armado interno, en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

En ese sentido, la gestión en afiliación y el diseño y aprobación del citado protocolo constituyen los ejes de la atención en salud a las víctimas del conflicto.

6.4.2.2 Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, incluye las medidas de Asistencia en Salud dentro del pilar: "*Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*" (Menos Pobreza); dentro del objetivo: "*Política Integral de desarrollo y Protección Social*" y corresponde a la estrategia de "*Acceso y Calidad en Salud, Universal y Sostenible*".

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad, es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social cuyo diseño comprende tres grandes componentes: (1) la seguridad social integral –salud, riesgos profesionales y protección al cesante–, (2) la promoción social, y (3) las políticas y programas de formación del capital humano.

Teniendo como referente la información reportada a través del Sistema de Metas de Gobierno (*SISMEG), en el sitio WEB del Departamento Nacional de Planeacion,* https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp, se identificaron los siguientes proyectos relacionados con la medida de salud propuestas en el CONPES 3712.

[123] El Conpes 3726 establece "Las atenciones en salud integral serán brindadas bajo los parámetros establecidos en el "*Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial",* que será de obligatorio cumplimiento por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud". Anexo. Pag. 20

1. Programa de unificación de salud y protección social. Establece los siguientes indicadores:

- Porcentaje de población asegurada en el régimen de seguridad social en salud en los municipios de consolidación

Respecto a este indicador no se tiene un resultado en el 2012 ni un porcentaje de avance para la vigencia.

- Víctimas con afiliación al sistema general de seguridad social en salud

Según el avance cualitativo y sobre una base de registros de 4.447.383 validos, se estableció un porcentaje de avance de 70,20%, y corresponde a la información suministrada por el Ministerio de Salud.

2. En el programa Protección Salud Pública, Promoción y Prevención se encuentran los siguientes indicadores que aplican a las víctimas del conflicto armado

- Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud

El avance cualitativo del programa informa de 123 casos reportados de los cuales se han atendido 89, no se muestra porcentaje de avance para el 2012

- Mujeres que aceden a medidas de rehabilitación física y/o mental.

Como resultado del cruce del RUV y el RIPS se identificó que en el primer semestre de 2012, 16.639 personas recibieron atenciones relacionadas con

rehabilitación física y/o mental. La meta se había fijado en 9.388 personas atendidas.

- Victimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención.

La meta programada para el 2012 de 9.338 atenciones, solo se cubrió en 2.375 que representa el 25,3 % de avance en la vigencia.

El siguiente cuadro resume los registros de metas y avance de los programas, según los indicadores fijados para cada uno de ellos, como se describió.

Cuadro 6.27 PND. Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-. Metas para Asistencia en Salud a Víctimas

METAS, AVANCE Y CUMPLIMIENTO DEL PND-SISMEG												
No.	PILAR	OBJETIVO	ESTRATEGIA	PROGRAMA	ENTIDAD	INDICADOR	META 2012	RESULTADO 2012	%AVANCE 2012	META CUATRIENIO 2010-2014	AVANCE CUATRIENIO	%AVANCE CUATRIENIO
1	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	Unificación y universalización del régimen subsidiado	Ministerio de Salud y Protección Social	Porcentaje de población asegurada en el régimen de seguridad social en salud en los municipios de consolidación	82	0	0	0	0	0
2	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	Unificación y universalización del régimen subsidiado	Ministerio de Salud y Protección Social	Víctimas con afiliación al sistema general de seguridad social en salud	92	70	-445	95	70	-251
4	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	Vacunación - Programa Ampliado de Inmunización		Esquema completo de vacunación para niños a los 3 años	95	89	93	95	89	93
5				Vacunación - Programa Ampliado		Cobertura vacunación en niños y niñas menores de 1 año - DPT	95	84	88	95	84	88
6				Vacunación - Programa Ampliado		Cobertura de vacunación con Triple Viral en menores de 1 año	95	86	91	95	86	91
7				Protección Salud Pública, Promoción		Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben	100			100	89	89
				Protección Salud Pública, Promoción y Prevención		Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención	9.388	2.375	25	139.258	2.375	2
				Protección Salud Pública, Promoción y Prevención		Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación fisica y/o mental	9.388	16.639	177	139.258	16.639	12

De acuerdo con el PND una de las medidas de la estrategia "*Acceso y calidad en salud: universal y sostenible*", con respecto a la población víctima del conflicto es la diferenciación de sus necesidades en el *Plan Decenal de Salud Pública* que debe desarrollarse. Con respecto a este compromiso el Plan Decenal advierte: "*Se espera que en 2014, Colombia cuente con el capítulo específico en el Plan*

Decenal de Salud Pública dirigido a garantizar el acceso y mejorar las condiciones de salud entre la población víctima del conflicto armado, incorporado al documento marco del PDSP y definirá metas, estrategias y acciones concertadas, además Colombia contará con un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuentan con la capacidad técnica para ejecutar y monitorear el programa de atención psicosocial y salud integral para población víctima del conflicto armado"[124].

En el Plan Decenal se afirma que se han adelantado acercamientos con la mesa transitoria de representación de víctimas de grupos étnicos para definir la ruta y los contenidos específicos.

6.4.2.3 Plan operativo

En el Plan Nacional de Desarrollo afirma que uno de los mayores retos para el país es mejorar la prestación del servicio en salud, para lo cual se requiere disminuir los trámites de acceso a los servicios de salud y facilitarlo a través de medios no presenciales. Anunció que se estaban desarrollando indicadores de calidad para las entidades prestadoras de este servicio, que serían públicos. El Ministerio de Salud y de Protección Social sería el responsable del desarrollo de estas actividades. No obstante, sobre ellas no se observan acciones, metas o resultados en alguno de los planes.

El subcomité de Asistencia y Atención de la UARIV, que se instaló en julio de 2012, incluyó dos objetivos a cargo del Ministerio de salud: 1. Afiliación de las Víctimas al Sistema General de Seguridad Social y 2. Desarrollar el Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque Psicosocial. No obstante, no se especificaron acciones, metas, resultados o alguna otra herramienta que pudiera tomarse como parámetro de seguimiento. Con respecto a la primera, se dejó en el

[124] Ministerio de Salud. Plan Decenal de Salud. Marzo de 2013. Pag. 155.

plan una observación según la cual las entidades del SNARIV, debían revisar y ajustar la focalización de municipios. En el segundo caso, se dejó como observación que el Ministerio de Salud, debería proponer fechas, entidades, actores y mecanismos mediante los cuales se daría cumplimiento a la actividad. Esta situación se genera pese a que en agosto de 2012 la UARIV tenía una propuesta de acciones para el cumplimiento del PNARIV derivadas del marco normativo y de los lineamientos del Conpes.

6.4.2.4 Plan de acción del Ministerio de Salud y Protección Social

El Plan de Acción que siguió el Ministerio de Salud durante la vigencia 2012, planteó, varias acciones relacionadas con la asistencia en salud a las víctimas. Así lo dejan ver los objetivos de los indicadores asociados a ellas, tal como se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.28 Ministerio de Salud. Objetivos de los indicadores del Plan de Acción asociados al servicio de atención en salud a víctimas del conflicto

Código Actividad	Objetivo del Indicador
16000-1-1	Lineamiento de política de atención en salud a la PSD y demás víctimas , con base a la normatividad vigente, ajustado y validado
16000-1-1	No. niños y niñas en situación de desplazamiento beneficiados y con familias fortalecidas en temas de Primera infancia
16000-1-1	Plan integrado de Promoción Social para víctimas del conflicto con enfoque diferencial, implementado en 18 Entidades Territoriales.
16000-1-1	Documento programa de atención psicosocial y salud integral a victimas
16000-1-1	Criterios de focalización para la identificación de las inequidades sociales, caracterización y seguimiento a grupos de población en vulnerabilidad definidos, actualizados y validados
16000-1-1	Planes, programas, estrategias y modelos de atención integral en salud para grupos étnicos, diseñados
16000-1-1	Planes y programas de atención integral en salud para grupos étnicos víctimas y desplazados, formulados, en implementación y con seguimiento
16000-2-1	Difundir en 5 regiones del País, la directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento, en 5 regiones del país
16000-2-2	Brindar atención psicosocial a la PSD en cumplimiento de la sentencia T- 045 de 2010
16000-2-2	Entidades territoriales con asistencia y seguimiento en la transversalización del enfoque de género

6.4.2.5 Presupuesto

Tal como se advirtió en el tema de educación, en estos dos servicios no se identifican las víctimas que son objeto de atención en los distintos programas ni los recursos asociados a esa atención. Dentro del Presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, se programan y ejecutan las transferencias, que contienen la mayor parte de los recursos destinados a la atención de las víctimas. En el nivel central no es posible diferenciar los recursos para este propósito. Para las entidades territoriales, donde se genera la información de atención se cuenta con el Formulario del FUT, pero como se indicó la baja calidad y consistencia de la información no permite que se tome en cuenta para realizar análisis de cobertura o de financiamiento.

Cuadro 6.29 Programación y Ejecución Presupuestal del Ministerio de salud y de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, - Vigencia 2012 ($millones)

CONCEPTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**6,782,072**	**6,585,906**	**6,445,400**	**6,164,973**
GASTOS DE PERSONAL	50,948	33,178	32,059	31,406
GASTOS GENERALES	10,022	9,200	8,827	7,925
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,721,102	6,543,528	6,404,514	6,125,642
Sistema General de Participaciones	5,926,182	5,926,182	5,924,825	5,924,825
Tribunales de Etica	2,002	1,374	1,374	1,374
Transferencias a Hospitales, ESE, Secretarias y ET	204,973	204,973	172,093	97,938
Transferencias a Programas y Campañas	41,884	41,823	41,683	35,084
Atención en Salud	13,010	13,010	13,010	13,010
Pensiones y obligaciones laborales	122,622	74,214	53,957	49,205
Otras Transferencias	410,428	281,950	197,571	4,205
GASTOS DE INVERSIÓN	**3,070,126**	**3,004,331**	**2,760,613**	**2,601,522**
Administración, Control y Organización Institucional	1,250	1,213	866	862
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación Del Recurso H	19,950	19,331	17,881	4,458
Investigación básica, aplicada y estudios	24,900	23,255	22,890	17,007
Protección y bienestar social del recurso humano	308,435	305,769	298,301	267,654
Transferencias	2,693,125	2,640,765	2,409,008	2,302,688
Otros Gastos de Inversión	22,466	13,999	11,667	8,855
TOTAL GASTOS	**9,852,198**	**9,590,237**	**9,206,013**	**8,766,496**

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

Las transferencias del Sistema General de participaciones constituyen cerca del 62% del total de Gasto ejecutado por estas entidades. Cabe advertir que la

Dirección no ejecuta recursos distintos a las transferencias.

El siguiente cuadro muestra la distribución de las transferencias a los entes territoriales según los conceptos por los que se encuentran clasificados en el presupuesto. El 66%, cerca de $4 billones se destina a la atención del régimen subsidiado.

Cuadro 6.30 Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos del SGP destinados a Salud - Vigencia 2012 ($millones)

CONCEPTO	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
Regimen Subsidiado	3,917,396	3,917,396	3,917,396	3,917,396
Salud Pública	598,190	598,190	598,190	598,190
Prestación del Servicio	1,044,907	1,044,907	1,043,786	1,043,786
Aportes Patronales	365,690	365,690	365,453	365,453
Total	**5,926,182**	**5,926,182**	**5,924,825**	**5,924,825**

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

En los recursos de inversión si es posible identificar dos proyectos que benefician a la población víctima, tal como se presenta en el cuadro 4.5. Dentro del programa de protección y Bienestar social del recurso humano, se tiene un proyecto por poco más de $7 mm para implementar proyectos para población en condiciones especiales, entre la que se encuentran los desplazados. Asimismo, via un programa de transferencias, se amplía la afiliación al régimen subsidiado con una asignación de $134,5 mm.

Cuadro 6.31 Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos de Inversión en dos programas que prestan servicio de salud a desplazados - Vigencia 2012 ($millones)

PROGRAMA: PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO	**308,435**
IMPLANTACION DE PROYECTOS PARA POBLACIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES (SALUD MENTAL, DISCAPACITADOS Y DESPLAZADOS)	7,223
Otros Proyectos del programa	301,212
PROGRAMA: TRANSFERENCIAS	**2,693,125**
AMPLIACION RENOVACION DE LA AFILIACION DE REGIMEN SUBSIDIADO-SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD FOSYGA-ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA-APD A NIVEL NACIONAL	134,500
Otros Proyectos del programa	2,558,625

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

6.4.3 GESTIÓN

6.4.3.1 Afiliación

De la información suministrada por el Ministerio de Salud[125], se obtiene que hay poco más de 2.9 millones de víctimas afiliadas al SGSSS. La distribución por departamento de esa población es concomitante con el registro de zonas que reciben población desplazada; Antioquia, Bogotá, Bolívar, Valle, Nariño, que, como lo muestra el siguiente cuadro son los que más concentran población afiliada, también son los mayores receptores de desplazados.

[125] Oficio de Minsalud 201316000420191. Respuesta solicitud de información seguimiento especial medidas de educación y salud dispuesta en la ley 1448/2011 y Normas. 10-04-2013

Cuadro 6.32 Población Víctima afiliada al SGSSS; distribuida por departamento 2012

DEPARTAMENTO	AFILIADOS (Activos y Suspendidos)	%
AMAZONAS	999	0%
ANTIOQUIA	585.829	20%
ARAUCA	39.546	1%
ATLANTICO	81.295	3%
BOGOTA	146.184	5%
BOLIVAR	159.149	5%
BOYACA	14.398	0%
CALDAS	37.463	1%
CAQUETA	92.873	3%
CASANARE	25.239	1%
CAUCA	106.077	4%
CESAR	149.452	5%
CHOCO	74.469	3%
CORDOBA	120.852	4%
CUNDINAMARCA	61.756	2%
GUAINIA	4.218	0%
GUAVIARE	18.654	1%
HUILA	89.024	3%
LA GUAJIRA	60.375	2%
MAGDALENA	126.967	4%
META	106.253	4%
NARIÑO	140.899	5%
NORTE DE SANTANDER	79.711	3%
PUTUMAYO	74.704	3%
QUINDIO	21.236	1%
RISARALDA	33.659	1%
SAN ANDRES	163	0%
SANTANDER	100.326	3%
SUCRE	116.830	4%
TOLIMA	87.916	3%
VALLE	173.730	6%
VAUPES	1.552	0%
VICHADA	3.278	0%
Total	**2.935.076**	100%

Pese a que el enfoque diferencial es uno de los criterios más relevante de la Ley para la prestación de los servicios, el Ministerio de Salud informó que no podía entregar información con esa desagregación puesto que la UARIV, no le incluyó esa información en los datos que le suministró. El enfoque diferencial es relevante puesto que orienta la asistencia y atención a la población que siendo vulnerable por la victimización lo es aún más por otra característica como pertenecer a una minoría étnica o cultural, haber sido afectado con alguna discapacidad, ser menor

de edad, mujer cabeza de hogar

La CGR requirió al Ministerio de Salud[126] la información respecto al número de personas que a 31 de diciembre de 2012, se encontraban incluidas en el Registro Único de Víctimas y se consideraban elegibles para el subsidio en salud indicando, cédula, nombre, edad sexo con enfoque diferencial. El Minsalud entregó un archivo digital e informo lo siguiente:

Sobre el "*listado de Personas incluidas en el RUV no afiliadas al SGSSS, como posibles elegibles para ser afiliadas al Régimen Subsidiado. Es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:*
- Se observa que los datos previos suministrados por la Unidad no incluyen la variable de enfoque diferencial.
- Para obtener la edad de las personas (tampoco fue suministrada esta variable ni la fecha de nacimiento), a partir del cruce con la base de afiliación a salud se obtuvo el dato de fecha de nacimiento y a partir de esta se realizó el respectivo cálculo de la edad.
*- Para la geografía se tomó la de afiliación (departamento y municipio)…***"**

En la revisión de la CGR se encontró que 1.313.926 registros de personas que están incluidas en el RUV, no se habían afiliado al SGSSS.

La CGR, requirió a la UARIV mediante el oficio 2013EE0017463 del 4 de marzo de 2011, información de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011, la UARIV respondió parcialmente mediante el oficio 20131502847631 del 22 de marzo de 2013. Al Ministerio de salud, solicitó información de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias, con el oficio 2013EE0021652 del 22 de

[126] CGR, Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013 al Minsalud. Solicitud Información Actuación Especial de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias

marzo de 2013. El Ministerio de Salud respondió con el documento 201342300424332.

El Ministerio de Salud, entregó el siguiente cuadro que contiene la información de afiliación de Victimas al SGSSS.

Cuadro 6.32 Reporte Ministerio de Salud sobre cruce de información para establecer la afiliación de las víctimas al SGSSS

MinSalud
Ministerio de Salud y Protección Social

PROSPERIDAD PARA TODOS

SISTEMA INTEGRAL DE LA PROTECCION SOCIAL - SISPRO
SISTEMA DE GESTION DE DATOS - SGD
Reporte de Afiliados a Salud del RegistroÚnico de Víctimas - Línea base previa
Corte Afiliación a salud diciembre 2.012

	Registros	
Base Personas Únicas	**5403690**	
Únicos por tipo y número de documento	4801088	
Registros no válidos para el cruce	956307	17,7%
Los documentos válidos para el cruce únicos por tipo y número de documento:	**4447383**	
Afiliados a salud (Activos y Suspendidos)	3080451	
Afiliados a salud (Fallecidos)	53006	
Afiliados a Salud (Activos, Suspendidos y (Fallecidos)	**3133457**	**70,5%**
No cruzaron con afiliación	1313926	

Fuente Ministerio de salud

Se solicitó idéntica información a la Dirección de Registro y Gestión de la UARIV[127], a lo cual se respondió que la Red Nacional de Información (RNI) tiene acceso al RUAF mediante un WEB SERVICE que solo permite consultas de hasta 4000 registros y tampoco tiene acceso a la base de datos del BDUA del Ministerio de Salud, por lo que le solicitó al Ministerio efectuar este cruce y obtuvo el cuadro

[127] CGR, Oficio 2013EE0017463, Solicitud de Información Actuación Especial Seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas. 4/03/2013.

que se muestra a continuación.

Cuadro 6.33 Reporte UARIV sobre cruce de información para establecer la afiliación de las víctimas al SGSSS

Descripción	Registros
Registros enviados – Unidad	5.403.690
Registros Únicos por tipo y número de documento	4.801.088
Únicos por número de documento, primer nombre y primer apellido	5.137.550
Resultados Cruce:	
Afiliados a Salud (Activos y Suspendidos)	3.080.451
Afiliados a Salud (Fallecidos)	53.006
Afiliados a Salud (Activos y Suspendidos y Fallecidos)	3.133.457
Es importante mencionar, que de 5.403.690 registros enviados por la Red Nacional de Información, un total de 983.050 registros no fue posible cruzarlos contra las bases porque no están plenamente identificados	

Fuente UARIV[128]

Como se observa, la información sobre afiliación coincide en las dos fuentes: 3.133.457 registros, pero el 29 % del total registrado, no se encuentra afiliado al SGSSS.

De otra parte, se encuentra una diferencia de 26.743 registros en la cantidad de "*no válidos para el cruce",* entre la información suministrada por el Ministerio de salud (956.307) y la UARIV (983.050), a pesar de la coincidencia en la base de datos inicial.

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral A Víctimas — PAPSIVI–

Mediante resolución No. 000888 del 23 de abril de 2012, el Ministerio de Salud creó el Comité Institucional para la Salud y Protección de las Víctimas del conflicto armado, puesto que en el subcomité técnico de Rehabilitación, definieron dos componentes[129] a su cargo:

[128] UARIV, Oficio 20131502847631. Respuesta Requerimiento 2013EE0017463. 22/03/2013
[129] UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación 19 de junio de 2012

- Diseñar, coordinar y ejecutar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI), el cual, a su vez, cuenta con los siguientes componentes: atención psicosocial – daño psicosocial – sufrimiento emocional y la vulneración de los derechos y atención integral en salud con enfoque psicosocial – salud física y mental; se debe garantizar el acceso real al sistema de seguridad social en salud con enfoque psicosocial efectivo y digno a los servicios requeridos para la recuperación física y mental de la población víctima del conflicto armado.

- Diseñar los lineamientos de formación del talento humano para la atención a víctimas y el Autocuidado, dirigido a funcionarios.

La estrategia de atención integral en salud comprende la Asistencia en Salud - Promoción y Prevención y la Rehabilitación en Salud mental y física que permite a la población afectada recuperar o mejorar su integridad física emocional y psicológica, para lo cual el PAPSIVI contempla la Atención Primaria en Salud -APS-.

En el subcomité de Rehabilitación[130] fue socializado el PAPSIVI, programa que se encuentra tanto en las medidas de asistencia como de rehabilitación, cuyos objetivos es Garantizar la atención psicosocial y la atención en salud física y mental a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

En la reunión del mes de agosto[131] en la Presentación Intervención Psicosocial Transitoria, se acordó implementar un proceso de atención en salud mental y atención psicosocial a personas víctimas del conflicto armado interno en 8 departamentos: Antioquia, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Huila, Nariño, Sucre.

[130] UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación del 9 de agosto de 2012
[131] UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación del 24 de agosto de 2012

De acuerdo con lo reportado en el informe Ejecutivo de Gestión del Comité Institucional para la Salud y Protección de las víctimas del Conflicto armado, en el mes de octubre del año 2012 se realizó un evento Nacional con funcionarios de las secretarias Departamentales de salud en donde se presentó y discutió el programa.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, mediante oficio del 19 de abril de 2013, le dio al Ministerio de Salud el aval para el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral – PAPSIVI -. La UARIV consideró que el programa es coherente con los propósitos de contribuir a la implementación de la política pública y teniendo en cuenta que el plazo establecido por la Ley 1448 de 2011 para su elaboración está vencido, recomienda iniciar la implementación del PAPSIVI en los departamentos en donde se ha avanzado con su socialización.

En el informe presentado por el SNARIV al congreso en marzo de 2013, se dice que "*El Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de los Espacios Transitorios para la construcción del Protocolo de Participación que viene adelantando la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ha llevado a cabo procesos de socialización del PAPSIVI en los territorios. En dichos espacios, se ha contado con participación de las víctimas y otros actores territoriales y se han identificado barreras para la atención en salud de las víctimas, así como propuestas para eliminarlas…*"

6.4.3.2 Actualización del POS

El parágrafo 1 del Artículo 52 de la Ley 1448 de 2011, compromete la actualización del Plan Obligatorio en Salud.

Al respecto el Ministerio de Salud respondió[132] "*En concordancia con dicha Ley e igualmente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1438 del 19 de enero de 2011, que dispone en su artículo 25, la revisión integral del Plan de Beneficios (POS) atendiendo entre otros, a (…) "cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios", la Comisión de Regulación en Salud (CRES) realizó tal revisión. Cabe anotar que la revisión del POS fue efectuada por la CRES en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 25 de la Ley 1438, que estipula el Plan de Beneficios (…) "sólo podrá ser actualizado por la autoridad administrativa competente para ello" y no por el Ministerio de Salud*."

Sin embargo a renglón seguido expresó, "*Como producto de tal revisión, se expidió el Acuerdo 29 del 28 de diciembre de 2011 emanado de la CRES, en el cual se encuentra definido el conjunto de tecnologías en salud a que tienen derecho, en caso de necesitarlo, todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con lo cual se concretó la garantía y acceso a los servicios requeridos.*"

El acuerdo en referencia actualizó y aclaró que el Plan Obligatorio de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado son parte de un proceso dinámico, sistemático, participativo, continuo y permanente estableciendo metodologías y procesos técnicos con el propósito de garantizar que los planes obligatorios de salud respondan a las necesidades de los afiliados, teniendo en cuenta su financiación con la Unidad de Pago por Capitación, la sostenibilidad financiera del Sistema y los recursos existentes en el país.

[132] CGR, Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013 al Minsalud. Solicitud Información Actuación Especial de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias.

6.4.3.3 Atención de Emergencia en salud

Referente a la Atención de Emergencia en Salud, conforme al artículo 53, el Ministerio de Salud y Protección Social informó que durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012, se atendieron 44.554 personas, discriminadas por género en 32.281 hombres y 12.273 mujeres. Esta atención se dio en 93 instituciones prestadoras de servicios de salud o IPS públicas y privadas. Si se considera el total de la población determinada como víctima (4.801.088 personas) y la atendida por Emergencia (44.554), en el periodo referido 2012, se observa que corresponde a un 0,0092 % del total, un índice muy bajo.

6.4.3.4 Asistencia en salud

En cuanto al cumplimiento del artículo 54. Servicios de Asistencia en Salud, el Ministerio de Salud reportó para el 2012, el número de personas atendidas en los servicios de asistencia médica y quirúrgica para los casos de hospitalización, medicamentos, honorarios médicos, laboratorios, –bancos de sangre– Imágenes, VIH, IVE y Atención en derechos sexuales, referenciados por departamento municipio y sexo, como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 6.34 Asistencia en Salud, según el acceso a servicios

ASISTENCIA EN SALUD	Mujeres	Hombres	Sin reporte	Total
Hospitalización	41.359	20.411		61.771
Medicamentos	245.652	139.518	117	385.287
Honorarios Médicos	563.212	333.560	1	896.773
Laboratorios (Bancos de sangre. Imágenes)	265.344	114.404	2	379.750
Examen de VIH SIDA y de ETS (acceso carnal violento)		30	5	35
Casos de IVE identificados				30
Atención derechos sexuales y reproductivos año 2012	31.238	152		31.390

Fuente: Información suministrada por el MSPS

Respecto a los servicios de exámenes de VIH, el Ministerio[133] menciona el artículo 20 del Decreto 1543 de 1997, sobre la reserva de esta información. En cuanto al acceso carnal violento y los casos del servicio de interrupción voluntaria del embarazo, no se ha podido determinar que los casos registrados se hayan presentado en el marco del conflicto armado.

En forma similar el Ministerio de Salud refiere la Sentencia T-338 de 2009 y retoma la Sentencia T-841 de 2011 sobre la garantía de confidencialidad -respeto al derecho a las mujeres a la intimidad-

Atendiendo lo establecido en el parágrafo del artículo 54, referente al reconocimiento y pago de los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria que reciban las Víctimas, con cargo al FOSYGA, el Ministerio de Salud informa que por un valor de $13.089 millones, se atendieron 32.374 sucesos.

Teniendo en cuenta que la ley establece que las Medidas en Salud se deben articular con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, pese a la gestión aquí descrita, realizada por el Ministerio de Salud, no se ha dado cumplimiento pues a la fecha de elaboración de este informe se encuentra en aprobación.

6.4.3.5 Remisiones

La base de datos ECAT FOSYGA reporto 144 instituciones, que atendieron 420 víctimas. El Ministerio cruzó esta información con el RUV, sobre lo cual expresó "*…que la base de datos de ECAT FOSYGA fue cruzada con la línea base previa del Registro Único de Víctimas (RUV) entregada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el mes de marzo del 2013. Cabe aclarar que*

[133] Oficio del Ministerio de Salud y protección Social 2013160000420191 del 10 de abril de 2013

este es el único insumo que permite certificar si la persona es víctima o no, sin embargo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al entregar la Base de datos especificó que dicha base no está depurada en un 100%. Adicionalmente, no cuenta con información determinada de la fecha de ingreso al RUV, y la fecha del evento de la Víctima".

6.4.3.3 Pólizas de salud

La CGR le solicitó[134] al Ministerio de Salud y Protección Social la relación de victimas que estando amparadas con pólizas de compañías de seguro de salud o contratos con empresas de medicina prepagada fueron cubiertos por el Estado.

En el primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de salud planteó que "…*el FOSYGA no asumirá los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, por cuanto estas se cubren con los servicios de sus afiliados o tomadores*… "

La CGR requirió reiteradamente al Ministerio de Salud la información relacionada con esta norma, pero el Ministerio evadió la respuesta y se limitó a citar las normas. Finalmente, en una reunión de aclaración con funcionarios del Ministerio, se comprometieron a solicitar a las entidades correspondientes la información referente a las personas suscritas a planes de medicina propagada con el objeto de verificar si se ha incurrido en cobro alguno.

6.4.3.6 Evaluación y control

Respecto a la Evaluación y Control el Ministerio de Salud, entregó la siguiente información

[134] Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013

- Número total de personas atendidas RIPS 2012: **1.078.933**
- Número de atenciones en salud 2012: **2.183.655**
- Causa de egreso y pronóstico.

Se adjuntó archivo en medio magnético, del cual se presenta su distribución por departamento según género.

Cuadro 6.34 Población Egresada del Servicio de Salud - Departamento/Genero

Departamento	Femenino	Masculino	Total
Amazonas	7	1	8
Antioquia	10713	4731	15444
Arauca	494	212	706
Atlántico	514	213	727
Bogotá	6965	3996	10961
Bolívar	489	195	684
Boyacá	157	92	249
Caldas	297	162	459
Caquetá	1606	915	2521
Casanare	322	193	515
Cauca	2947	1643	4590
Cesar	1198	536	1734
Chocó	67	36	103
Córdoba	1247	610	1857
Cundinamarca	623	379	1002
Guainía	19	10	29
Guaviare	239	125	364
Huila	1393	723	2116
La Guajira	1006	536	1542
Magdalena	759	255	1014
Meta	481	290	771
Nariño	2770	1115	3885
Norte de Santander	581	229	810
Putumayo	446	199	645
Quindío	228	140	368
Risaralda	387	198	585
Santander	1400	692	2092

Departamento	Femenino	Masculino	Total
Sucre	564	239	803
Tolima	1205	596	1801
Valle del Cauca	2200	1131	3331
Vaupés	2	6	8
Vichada	33	13	46
Total general	**41359**	**20411**	**61770**

Consecuente con esta información, se determinan 3.970 nombres de diagnóstico médico, para los 61.770 registros reportados.

Magdalena

"Magdalena comprende tres grandes ecosistemas: La Ciénaga Grande, bordeando el mar Caribe, la vertiente noroccidental de la Sierra Nevada de Santa Marta, y la llanura baja que se extiende desde la margen derecha del río Magdalena. Su estructura de propiedad de la tierra es muy antigua y predomina el latifundio extensivo, con un campesinado ubicado en tierras marginales. entre la Sierra Nevada y el río Magdalena, al norte, está la zona bananera, en los municipios de Ciénaga y Fundación". (Reyes, 2008).

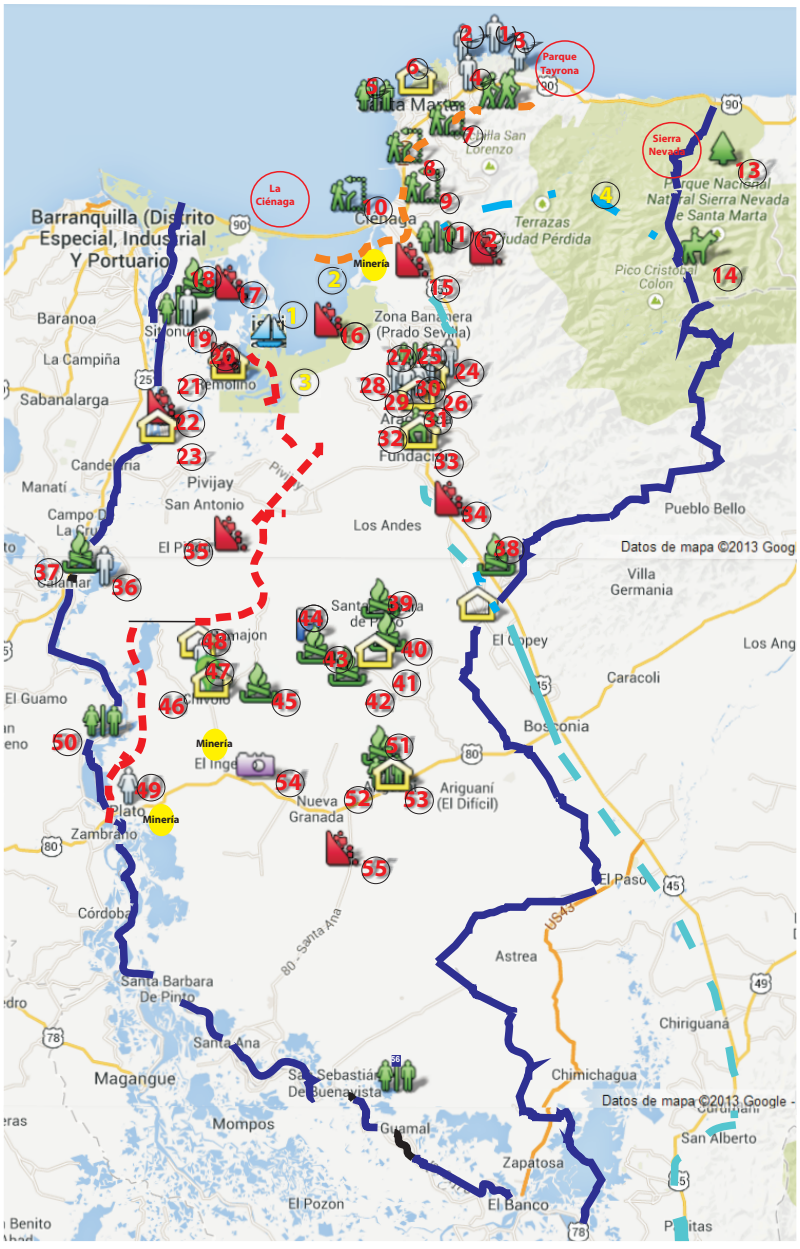
La posición geoestratégica y las potencialidades económicas, biofísicas y sociales del territorio en la región caribe e insular, han incidido en las disputas territoriales, en la concentración de la tierra, sus cambios en el uso y la apropiación de los recursos forjados por intereses económicos y políticos, que han profundizado el desplazamiento forzado y el despojo de las tierras.

La disputa de la tierra en el Magdalena, entre 1997 y 2007, ocasionó un despojo de 22.216 hectáreas y el abandono forzado de 22.217 hectáreas, en el marco del conflicto armado. En 2013 el despojo de tierras asciende a 168.759 hectáreas, de acuerdo con el RUPTA. La acción de la guerrilla y los paramilitares, los intereses del narcotráfico y del capital , permearon la institucionalidad a través de Pactos como el de Chivolo y Pivijay, rompiendo la confianza de la población con el aparato estatal y generando prácticas de "legalización del despojo".1

Intersección del Conflicto y el Desarrollo

Convenciones del mapa

- Asesinato Mujeres
- Asesinato Hombres
- Asesinatos
- Asesinato a Sindicalistas
- Asesinato a indígenas
- Alcaldías Investigadas por Vínculos Paramilitares
- Masacres
- Sierra Nevada
- Territorios de Despojo Emblemático de Jorge 40
- Territorios del paramilitar Chepe
- Ingreso Paramilitares



1	El 11 de Noviembre de 2004, el ecologista Gentil Cruz fue torturado, asesinado y desaparecido por los paramilitares de Giraldo.1	31	Municipio de Aracataca, Alcalde Alcalde Fossy Marcos Maria
2	Septiembre de 1994, es asesinado el director del Tayrona Héctor Vargas.2	32	2003 es asesinado indígena
3	El 29 de enero de 2004 es asesinada Martha Lucía Hernández directora del Parque Tayrona por los paramilitares de Hernan Giraldo. 3	33	Municipio de Fundación, Alcaldesa Karelly Lara
4	4 de febrero de 2001 Julio Henríquez, ecologista lo mato Giraldo. 4	34	Santa Rosa de Lima, Masacre la Cristalina Marzo de 1997
5	En Santa Marta 2006, asesinados dos educadores. 5.	35	Masacre Playón de Orozco, 9 de enero de 1999
6	Alcaldía Santa Marta Elegido José Francisco Zuñiga como alcalde apoyado por Jorge 40. En el 2009 Zuñiga es sentenciado por vínculos paramilitares.	36	El médico Eugenio Rafael Escalante Ebrath, asesinado el 7 de noviembre de 2002
7	25 de marzo de 2006 es asesinado en Santa Marta miembro de Sintraminergética.	37	Despojo de la tierra el Palmarito a cargo de Jorge 40
8	2003 es asesinado miembro de SINDESS	38	Despojo de la tierra La Palma a cargo de Jorge 40
9	18 de febrero de 2003 es asesinado integrante del sindicato de pescadores.	39	Despojo de la tierra Santa Barbara a cargo de Jorge 40
10	2003 es asesinado miembro de SINDESS	40	Despojo de la tierra Florencia a cargo de Jorge 40
11	2003, asesinato a educadores	41	Municipio de San Ángel, Alcalde Manuel Meza Gamarra
12	San Pedro de la Sierra Masacre 17 de octubre de 1998 Masacre La Secreta 12 de octubre de 1998	42	Despojo de la tierra Bejuco Prieto a cargo de Jorge 40
13	Parque Natural Sierra Nevada de Santa Marta	43	Despojo de la tierra El Encanto a cargo de Jorge 40
14	2004 son asesinados 4 indígenas	44	En 1996 llega Grupo Paramilitar a Pueblo Nuevo
15	La Unión Masacre 17 de octubre de 1998	45	Despojo de la tierra La Pola a cargo de Jorge 40
16	Bocas de aracataca Masacre 11 de febrero de 2000	46	Municipio Chivolo, alcalde Fernando Orozco
17	Nueva Venecia Masacre 22 de Noviembre de 2000	47	15 de noviembre de 2003Desconocidos asesinan al alcalde electo de Zapayán, Orlando Salgado Parody
18	La Trinidad tierras ocupadas por Jorge 40	48	Municipio Zapayán, alcalde Franklin Lozano
19	Presuntos miembros de las Autodefensas asesinaron el 13 de enero al ex alcalde de Sitionuevo, Hernán Anselmo Navarro.	49	El 30 de Abril de 2003 es asesinada por las Farc, la concejala Modesta Sepúlveda Ortega.
20	Remolino Masacre 13 de febrero de 2000 desaparecieron 20 campesinos y desplazaron aproximadamente a 3000 campesinos	50	2003, asesinados educadores
21	Municipio Remolino, Alcalde Arnulfo Borja	51	El Balcón Lugar Emblemático de Jorge 40
22	en el 2000 Corregimiento Guáimaro, Masacre y desplazamiento 300 hectáreas de playones nacionales conocidos como Laura y Castro.	52	2006 es asesinado un educador
23	Salamina, Alcalde Daniel Lozano	53	Municipio Ariguaní, Alcalde Guillermo Sánchez Quintero
24	25 de enero de 2003 es asesinado por desconocidos el concejal Anibal José Redondo.	54	Pueblito los Andes territorio que manejo el paramilitar Chepe Barrera Comandante de las Autodefensas del Sur del Magdalena
25	15 de febrero de 2003 es asesinado por desconocidos el concejal Juan Manuel Avendaño	55	Masacre el Irán 8 de enero de 2001
26	Municipio Zona Bananera Alcalde Fulgencio Olarte Morales	**Mega Proyectos**	**IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana**
27	2003 asesinato a educadores	1	**Puerto Palermo:** Grandes áreas para patios y almacenamiento, zona franca, Parque Industrial y Petroquímico
28	El 6 /12/ 2003 asesinado Concejal Daniel José Lara.	2	Ampliación carretera clúster Turístico Vía de Santa Marta hasta Minca
29	El 8 /06/ 2004.Jesús Avendaño Miranda, Ex alcalde del municipio de Zona Bananera fue asesinado.	3	**Carretera La Prosperidad** Primera Fase desde el Corregimiento de Palermo jurisdicción de Sitio Nuevo hasta el municipio de Salamina
30	El 30 de abril de 2003 es asesinada por las Farc la concejala Modesta Sepúlveda Ortega	4	**Puerto Nuevo:** La interconexión con la doble línea férrea, cargue directo capacidad de 30 millones

Contextos Espacio Temporales del Conflicto

1980 — Ingresa la Guerrilla a la Región

Se concentra las operaciones de las Farc con el frente 19, el ELN con el frente 6 de Diciembre y luego el frente Francisco Javier Castaño. Las guerrillas estuvieron presentes en la Sierra Nevada desde los 80. (Monografía Político Electoral Departamento de Magdalena 1997 a 2007)

Se crean las Autodefensas Campesinas del Magdalena y La Guajira, Las autodefensas del Palmor y los Cheperos o Autodefensas del Sur de Magdalena e Isla de San Fernando(Monografía Político Electoral Departamento de Magdalena 1997 a 2007)

Hernán Giraldo al norte del departamento y conforma las autodefensas de Mamey o Autodefensas campesinas del Magdalena y la Guajira, luego se llamarán Frente Resistencia Tayrona (FRT 2002) Se incluyen en el 2002 en el Bloque Norte. (Monografía Político Electoral Departamento de Magdalena 1997 a 2007)

1990 — Compra Tierras INCORA

Incora compra una finca de 1195 hectáreas y la divide en 317 parcelas en el municipio de Chivolo.
http://www.verdadabierta.com/component/content/article/42-

1995 — Hacienda Parapeto

A partir de 1995 y 1996, los paramilitares fueron fichando campesinos de las parcelas adjudicadas como informantes y auspiciadores de la guerrilla, a los cuales empezaron con amenazas de 24 horas para salir y algunos fueron asesinados. Se liquida sistemáticamente a cada uno de los miembro de la Asociación de Parceleros de Parapeto y Jorge 40, en su lugar crea ASOPROPPARA para quedarse con las tierras. Hoy los dueños originales están reclamando ante las entidades. http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

1996 — Entrada Paramilitar

13 de diciembre de 1996 llego grupo paramilitar a Pueblo Nuevo corregimiento Chivolo. http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

1996 - 1997 — Asesinatos Selectivos

Asesinatos de campesinos asesinaron a varios de ellos de El Pueblito, San Ángel, Chivolo y La Estrella. http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/596-masacres-1997-2001-

1997 — Despojo Jorge 40

15 de julio Jorge 40 reúne a los campesinos que vivían en las fincas La Pola, El Encanto y la Palizua para avisarles que tenían 15 días para desocupar.http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

Asesinato Profesor

15 de Julio es retenido y asesinado el profesor Ricardo Barrios quien fue retenido por hombres de '40' y apareció asesinado al día siguiente.http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

Asesinato

Antonio Fernández Buelvas, titular de 32 hectáreas fue asesinado por Jorge 40 cuando intento volver a su predio. http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

1998 — Masacre Mano de Dios y Pedregal

Las AUC asesinaron con lista en mano a por lo menos 14 campesinos en las fincas Mano de Dios y Predregal, en las estribaciones de la Sierra Nevada. Versiones de los campesinos señalan que las víctimas fueron torturadas y que el número de personas muertas podría ser mayor. La incursión duró varios días y las versiones oficiales señalaron la presencia de por lo menos a 20 hombres movilizándose en cinco camiones. http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/596-masacres-1997-2001-

1999 — Masacre Guáimaro

Este fue el inicio de una escalada de terror y violencia por parte de los paramilitares en la región en que selectivamente fueron asesinadas 48 personas del corregimiento. Varias de las víctimas eran parte de las 50 familias campesinas poseedoras del terreno Playones de Laura y Castro y que por más de 12 años produjeron colectivamente; y que a partir de la masacre fueron obligadas a abandonar su predio. Este fue ocupado días después por parte del ganadero, terrateniente y ex alcalde Jorge Salah Donado quien hasta la fecha ostenta de manera violenta la posesión de los playones. http://www.verdadabierta.com/la-historia/2067-las33-masacres-del-bloque-norte

2000 — Masacre Nueva Venecia

"La masacre de Nueva Venecia o El Morro, cometida por un grupo comandado por alias 'Esteban' o '09' el 21 de noviembre del año 2000 contra los habitantes de los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande del Magdalena. Alias 'Esteban' recibió la orden de Rodrigo Tovar Pupo y éste a su vez de Salvatore Mancuso. En esa incursión fueron asesinadas 39 personas a quienes el grupo paramilitar acusaba de ser colaboradores de la guerrilla".http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/80-versiones-seccion/639-la-masacre-de-nueva-venecia-se-origino-en-pivijay

Masacre Bocas de Aracataca

El 11 de febrero de 2000, en la que asesinaron a 11 personas y salieron huyendo 150 familias de pescadores. http://www.verdadabierta.com/la-historia/2067-las33-masacres-del-bloque-norte

2001 — Pactos de Chivolo y Pivijay

El 9 de enero de 1999, Cien miembros de las AUC asesinaron a treinta campesinos del corregimiento Playón Orozco. Los hombres armados arribaron en cuatro camionetas y procedieron a sacar a la población de sus casas, obligándolos a concentrase en la plaza principal. Una vez allí fueron obligados a dividirse entre hombres y mujeres; seleccionaron a sus víctimas y le dieron muerte. Otro grupo de víctimas fue obligado a salir del pueblo en una de las camionetas para luego ser ejecutadas a las afueras de la localidad http://www.verdadabierta.com/component/content/article/42-

Asesinato Ambientalista

En la mañana del 4 de febrero de 2001 Julio y 20 campesinos y parceleros se reunieron en Calabazo para constituir la Asociación Ambientalista Comunitaria de Calabazo "Madre Tierra".
A las 10 de la mañana, ocho hombres armados llegaron en una Toyota blanca a la vereda. Irrumpieron en la reunión y se llevaron a Henríquez frente a la mirada impotente de todos los presentes. Al parecer los paramilitares lo llevaron a Machete Pelado, la vereda donde los 'paras' de Giraldo tenían una de sus bases, donde lo mataron y lo botaron en una fosa.http://www.verdadabierta.com/component/content/article/42-asesinatos-selectivos/2802-el-sacrificio-de-los-ecologistas-de-la-sierra

2002 — Asesinato

Asesinado Médico Eugenio Rafael Escalante por no obedecer a los candidatos de los paras. 1. http://www.verdadabierta.com/victimarios/632-sucedio-en-la-republica-independiente-de-la-sombrerona

2002 — Parapolítica

Elegido Trino Luna como gobernador y José Francisco Zuñiga como alcalde de Santa Marta. El primero fue condenado en el 2007 por vínculos paramilitares y en el 2009 Zuñiga tuvo una sentencia de 4 años.
El Tiempo 22 de marzo de 2012

2002 -2003 — Despojo Institucional

El Incora inicia un extraño proceso, el gerente regional José Fernando Mercado Polo firmó entre el 25 de octubre de 2002 al 24 de abril de 2003 varias resoluciones de títulos al Encanto. http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

2003 — Asesinato

El 18 de noviembre de 2003, desconocidos dieron muerte al alcalde electo de Zapayán, Orlando Salgado Parody 1. http://www.verdadabierta.com/component/content/article/54-generales/3178-condenan-a-exparamilitar-por-asesinato-de-alcalde-de-sitio-nuevo

Línea de Tiempo y Espacio del Conflicto

2003

Asesinato Indígena

En 2003 es asesinado un indígena en el municipio de Fundación. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato a Educadores

En 2003, fueron asesinados educadores en Ciénaga, Tenerife, Sitionuevo y Zona Bananera Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato a Sindicalistas

En 2003, desconocidos dieron muerte a dos integrantes de Sindess, uno en Santa Marta y otro en Ciénaga; el 18 de febrero de ese mismo año fue asesinado un integrante del Sindicato de Pescadores, en Ciénaga. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato a Concejales

El 25 de enero, desconocidos asesinaron a Aníbal José Redondo; el 15 de febrero desconocidos dieron muerte a Juan Manuel Avendaño y el 6 de diciembre, también desconocidos le provocaron la muerte a Daniel José Lara Ospino. Finalmente, el 30 de abril de 2003, miembros de las Farc asesinaron a la concejala de Plato, Modesta Sepúlveda Ortega. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato a Educador

los presuntos responsables sólo se tiene conocimiento de que fueron miembros de las autodefensas, quienes ultimaron al educador José Ruíz Sara en Sitionuevo, el 29 de abril de 2003. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

2004

Desmovilización

El 4 de diciembre se desmovilizaron 47 de los integrantes de las autodefensas del sur de Magdalena. Monografía Político Electoral Departamento Meta 1997 - 2007

Asesinatos Parque Tayrona

Marta Lucía Hernández Turriago, directora del Parque Nacional Tayrona. En noviembre de ese año desaparecieron a Gentil Cruz, que trabajaba para una ONG francesa, recuperando tierras con los indígenas Koguis. http://www.verdadabierta.com/component/content/article/42-asesinatos-selectivos/2802-el-sacrificio-de-los-ecologistas-de-la-sierra

Asesinatos Ex-alcalde

Jesús Avendaño Miranda, ex-alcalde del municipio de Zona Bananera, fue ultimado por desconocidos el 8 de junio de 2004 . Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato Indígenas

Asesinato de seis indígenas 2 en Aracataca y 4 en la Sierra Nevada de Santa Marta, sin que hasta ahora se haya podido determinar el municipio donde ocurrieron los homicidios. La etnia más afectada fue la Arhuaco con 5 víctimas; también se registró la muerte de un indígena Kogui y otro, cuya etnia se desconoce. La mayoría de los anteriores fueron atribuidos a desconocidos con cinco asesinatos y seguido por las Farc con dos. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

2005

Asesinato

El 13 de enero de 2005, fue asesinado, al parecer por presuntos miembros de las autodefensas, el ex-alcalde de Sitionuevo, Hernán Anselmo Navarro. http://www.verdadabierta.com/component/content/article/54-generales/3178-condenan-a-exparamilitar-por-asesinato-de-alcalde-de-sitio-nuevo

Asesinato

En octubre de 2005, desconocidos asesinaron a una educadora en Santa Marta, quien no estaba afiliada a ningún sindicato.Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

2006

Elecciones 2006

En las elecciones del 2006, Jorge 40 tuvo injerencia y por eso están investigados 8 ex congresistas del departamento. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_INTERIOR-11795262.HTML

Asesinato a Educadores

Fueron asesinados dos educadores, uno en Santa Marta y otro en Ariguaní. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

Asesinato Sindicalista

El 25 de marzo de 2006, fue ultimado en Santa Marta, un integrante de Sintraminergética. Diagnóstico departamental del Magdalena – Derechos Humanos y DIH

2007

Retornos

El 5 Junio de 2007 , empezaron a retornar en grupos de 10 personas los campesinos de Chivolo y Pivijay. 1. http://www.verdadabierta.com/component/content/article/251-restituciones-/4687-los-rojas-y-su-responsabilidad-en-el-desplazamiento-de-la-secreta-magdalena

2008

Amenazas

15 de enero, los desplazados de la finca e Encanto denunciaron amenazas por parte de unos líderes de Jorge 40 que no se habían desmovilizado y que se oponían al regreso de los campesinos a sus parcelas.

En Julio, el Ministerio del Interior , le otorgo medidas colectivas de protección a la Finca El Encanto. 1. http://prensarural.org/spip/spip.php?article3350

Desalojos

4 de julio Campesinos –Propietarios Originales- del Lote el Radio, predio de la Pola retomaron sus tierras pero fueron expulsados por la policía de Plato. http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/80-versiones-seccion/639-la-masacre-de-nueva-venecia-se-origino-en-pivijay

Desalojos

7 de junio 19 familias propietarias y desplazadas del predio Villa Luz (La Pola), fueron desalojados por la policía a solicitud de sus nuevos dueños.

2009

Revictimización

300 familias campesinas en condición de desplazamiento, retornadas desde hace 2 años al corregimiento de Guáimaro, municipio de Salamina, departamento de Magdalena ; en riesgo de ser desalojados del predio rural Villa Denis por parte de la administración municipal, regentada por el terrateniente y ganadero Pedro Pablo Asmar Amador quién luego de tres intentos de desalojo, realizados en Mayo 15, Junio 3 y Agosto 26, ha instaurado un nuevo intento para el día 27 de noviembre del año 2009

http://prensarural.org/spip/spip.php?article3350

2012

Revictimización

El 8 de Junio de 2012 Una grave situación se registra en la noche de este viernes en el corregimiento Bocas de Aracataca, luego de que el líder de la comunidad recibiera una llamada de una persona que se identificó como miembro del grupo paramilitar "Los Paisas" le anunciara una inminente masacre si no abandonaban el lugar.

Según la Fundación Misión Aurora de la ciudad de Santa Marta, en estos momentos cerca de 31 familias se encuentran recluidas en la casa comunal de este pueblo ubicado en cercanías de Ciénaga grande de Santa Marta, solicitando la presencia de las autoridades puesto que en el sector no exite un puesto de policía. Esta es el segundo hecho preocupante durante este año, ya que el pasado 25 de mayo, los habitantes de este corregimiento recibieron por medio de panfletos amenazas en contra de sus vidas e integridad personal. 1. http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-352142-grupo-paramilitar-anuncio-inminente-masacre-bocas-de-aracataca

La Lucha por la Tierra en el Magdalena



Rosa Salas se denomina "Trabajadora por la Paz y Defensora de los Derechos por la Tierra".
Esta líder comunitaria recibe su parcela en el municipio de Chivolo en 1991, allí se construye la comunidad de Bejuco Prieto "una comunidad unida" que se fragmenta con la incursión del Bloque Norte en la zona, los cuales la obligaron a desplazarse con su familia.

"El grupo de las 76 mujeres, se reunieron y se dispusieron para quitarle la tierra a los terratenientes que quedaron de la compañía (Fruit Company), ellas comenzaron a luchar esas tierras, y se metían de noche. Ahí entra Rosa a pelear la tierra y comenzamos a cogerle el gusto a la tierra, y así era, nosotras hacíamos los ranchos, y cuando llegaba la policía y el ejército, las mamás salían a esconderse y nosotras las hijas nos quedábamos en los ranchos, pero nos llevaban presas para Aracataca, pero como éramos menores de edad nos tenían que soltar, y así luchando ayude a mi mamá a luchar, a ganar la tierra, en ese entonces nosotras ya hacíamos parte de la ANUC".

Rosa Salas

"Nosotras [las mujeres] donde nos llamaban que había una lucha de tierras y querían que la fortaleciéramos ahí estaba la ANUC metida. Nos íbamos hacia las invasiones, nos gustaba invadir la tierra como ustedes no se imaginan, recuperar; pero en ese entonces lo podíamos hacer porque era como la moda de acá del Magdalena, recuperar las tierras e invadirlas".

"El 26 de febrero le dimos éste nombre a un barrio de Fundación en 1974, luchamos la Chinita de Barranquilla, allá fuimos nosotros y lo luchamos, y todos estos barrios, Campo Murcia y San Miguel, fueron barrios de lucha de las mujeres; entonces esos barrios fueron con esfuerzo, aunque sabíamos que eran de nuestros compañeros, de nuestros padres, porque esos hombres fueron guerreros, fueron los maestros de nosotros en la lucha, como fue Ricardo Moreno o el señor Gregorio Navarro, esos hombres fueron gente que estuvo con nosotros todo el tiempo en la lucha, y sin embargo, nosotros vimos que el Reten ya no tenía para donde [expandirse]."

"El último intento gubernamental serio de resolver el problema de distribución de la tierra fue la reforma agraria del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) donde propone una alianza con el campesinado e impulsa la organización de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)". (Reyes, 2008). "Los campesinos del país, y sobre todo a los costeños, se organizaron y salieron a exigir "la tierra para el que la trabaja", entrando a las fincas al son de sus cantos. Los terratenientes acudieron a la fuerza pública para sacarlos. "Aunque las invasiones de haciendas, legalizadas por la reforma agraria en alguna proporción, lograron reasentar a una pequeña parte de los campesinos movilizados, la resolución del gran conflicto por la distribución del latifundio costeño continúa aplazándose", escribió Reyes en su libro *Guerreros y Campesinos*."

(http://www.verdadabierta.com/por-un-gramo-de-tierra-caen-muertos



"Siempre se recordaba toda esta lucha y ese derecho a la tierra, porque esto desde 1928 se viene haciendo en esta zona, es una cuna de luchas. En el Magdalena lo importante es la tierra; hasta este momento, todavía uno trata de recuperar los predios para que ubiquen a muchas familias […] aquí nunca se ha perdido la lucha por la tierra, nunca a pesar de todo, […] aquí siempre la lucha esta."

"Éramos muchas, nosotras recogíamos cantidad de mujeres para esto. Entonces qué paso?, ellos, [los hombres], se vieron obligados [a tomar las tierras] y aquí están los lotes, esa ROSA, antes de irse para Chibolo. Rosa andaba metida luchando, se iba para el Cauca a luchar con la ANUC, y bueno, donde sabíamos que había una tierra que podíamos recuperar, ahí estábamos, armábamos un comité."



Rosa Salas en el Retén Magdalena








"En estas zonas lo que hacían era que desaparecían a las personas, los cortaban en pedazos y los enterraban. Estaban unos familiares cortando corozo y traen a un hombre amarrado y lo amarraron a un árbol y le prendieron, y los niños, como de 12 años, vieron y echaron el cuento después." ***Líder Comunitario***

"Un día JM llegó al Retén con unos tipos, hablaron con Carlos y le dieron cuatro millones de pesos, yo le pregunte si le estaban pagando los chivos o qué y el me mostro una carta que le dieron para firmar donde Carlitos le cedía la parcela a un hijo de ellos.

Yo me lleve esa carta para la fiscalía, la ley de víctimas, yo trabaje con el Ministerio de Agricultura, primero hicimos el plan choque localizando los predios, yo le dije a la funcionaria que si todas las personas podíamos reclamar, y ella me dijo que todas las que se crean con derecho lo pueden hacer. Ella me dijo ¿usted cree que los predios de ustedes valen 4 millones de pesos?, entonces fue cuando Carlitos empezó a reclamar, ya estudiando con la ley de víctimas. A ellos ya los han notificado, pero en lugar de llegar a un acuerdo se van a la brava, siempre es una actitud no buena".



Parcela La Reformita en Bejuco Prieto



Rosa saliendo de sus predios La Reformita y las Cuatro Hermanas que no veía desde el año de 1998 cuando el abuso de los paramilitares la obligaron abandonar Bejuco Prieto

"Mi parcela es mía y me la tienen que entregar, así sea lo último recuperar esas tierras. Yo luche por mis hijas y ese es el patrimonio que les voy a dejar a ellas y esa es la pelea. Yo debo agradecerle al Estado, porque ellos me metieron ahí pero no hicieron mas, lo que nosotros dejamos ahí fue sudado, lo hicimos en comunidad con el deseo de salir adelante, la tierra me ha costado, no me han dado la tierra y si supieran el precio que tuve que pagar, yo la pelee fue para mis hijas, y no se la dejo a otra persona que tenga la parcela de mi esposo y la mía."

"En la Mesa Departamental de Víctimas a veces uno siente miedo, [...] entonces a veces no digo nada ni opino [...] lo que paso fue que el Estado me expropio de mi tierra que me la devuelva rápido y que me brinde una garantía para volver".

Rosa Salas Todo el tiempo ha tratado, con el INCODER, en un tiempo con el INCORA, ahora en la Unidad de Restitución de Tierras: "Hace 4 días (20/05/2013), en la última entrevista para presentársela al juez, [le dije que mi solicitud] está en los 90 días, yo le dije a él, la ley habla de 6 meses y ya nosotros terminamos el año, esto fue en 2012 y estamos en 2013 me dijeron que mi caso lo tenía justicia y paz y lo pasaron a ellos, con justicia y paz mi caso no avanzó nada, las declaraciones, los testimonios."











La Felicidad del Territorio

"Nosotros todos los trabajos los hacíamos en comunidad, no había nada que se hiciera solo, las mujeres, los hombres los pelados, nada era individual, nadie nos dio la mano en la parcelación todo el mundo trabajó de pulmón, así hicimos el colegio, los puentes, vías de penetración, trabajamos duro" ***Rosa Salas***

"Yo era la presidenta de ANUC y me dicen: Rosa, quiero que tú me escojas los 5 cupos del Reten, no iba mi nombre, yo metí a un hermano mío que tiene muchos hijos, y el doctor del Incora me dijo *"Rosa es ahora o es nunca, si no lo coge ahora es ahora o nunca"*. Entonces yo le dije bueno, pero me dolió, cuando yo le dije al Dr. Lineros que yo quería que fuera Milton Salas porque tenía más hijos que yo, y cuando el Dr**.** Me dijo <<es ahora o nunca>> yo sentí que el corazón se me puso ahí, chiquitico, porque yo quería que mi hermano tuviera un pedazo de tierra, pero tampoco lo podía sacar, pero si yo saco a mi hermano y yo ya son 2 personas de una familia y las masas se nos van encima. Yo acepte y me fui con mis 4 hijas, yo estaba en todo el corazón de la montaña en el 91 en Chibolo con guerrilla por todos lados."

"Desesperados con las invasiones campesinas y las extorsiones guerrilleras, como lo recuerda bien Manuel Lineros, ex funcionario del antiguo Incora en el Magdalena, muchos propietarios de tierras fueron voluntariamente al Instituto a ofrecer sus propiedades rurales para que fueran adquiridas por el Estado. Como estaban las cosas, el mejor negocio era venderle al Incora. Así la entidad estatal encargada de la reforma agraria inició un lento proceso de titulación de tierras a campesinos de San Ángel, Pivijay, Chivolo, entre otros municipios magdalenenses.

Al principio, las tierras fueron entregadas de manera gratuita, pero a comienzos de los noventa el Incora entregaba las tierras a los campesinos con subsidios del 70 por ciento, pero con un crédito a largo plazo de la Caja Agraria por el 30 por ciento restante."

(http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/1111-dos-veces-despojados



Paisaje Bejuco Prieto - municipio Chivolo

Bejuco Prieto es corregimiento de Pueblo Nuevo Primavera, en el municipio de Chivolo, los otros corregimientos eran: Corralito, La Estrella, Monte Rubio, Pueblito de los Barrios, Oceanía. Rosa Salas

"El día que entregaron los títulos en Chivolo fuimos muy bien acogidos, yo hable por ese micrófono y pusieron una bocina y toda esa gente me abrió las puertas, las llaves de este municipio estaban abiertas para todos. Nosotros vivíamos muy felices allá, nos podíamos ir de Bejuco para Chivolo y salir sin un peso de allá y siempre traíamos lo que queriamos."

"En Bejuco Prieto éramos 56 familias. Primero hicimos un plano y por medio del plano se medían y se dividían las parcelas, ahí comenzamos a tener una vida diferente trabajando, felices éramos una sola familia. Todo el mundo era unido, vivíamos tranquilos, nos organizamos como comité porque teníamos la necesidad de colegio, de vías de penetración para que los carros entraran y cada cual cedió 5 metros de cada parcela e hicimos puente, colegio y bueno, nos conformamos otra comunidad de Chivolo unida."



Pueblito de los Barrios, camino Bejuco Prieto - Municipio Chivolo

"Hicimos un comité veredal de Bejuco Prieto y todos los fines de semana nos reuníamos, hacíamos campeonatos de futbol, planificábamos los trabajos que se iban a hacer, traslados de comisiones, lo que se hacía con alcalde y todo, se festejaba el día del campesino, se festejaban con los niños y uno vivía feliz, nadie era egoísta no tenía reparo, allá mataba uno una vaca y era para repartirla, uno se iba a culto y cuando venía había una arroba de carne en la cocina, mataban una res o un puerco y nos mandaban allá, esa fue una experiencia hermosa."





Desterritorialización en el Municipio Chivolo



"Mire aquí en el Magdalena siempre se ha peleado mucho por el poder de la tierra, pero donde yo me he dado cuenta que comenzó un conflicto más podrido fue desde que aparecieron los paramilitares"
Rosa Salas

"Cuando nosotros salimos de allá, fue porque al llegar los paramilitares, no perseguían solo a la guerrilla sino que se fueron en contra de los campesinos. Uno veía que la casa estaba rodeada de paramilitares o de guerrilla y a mí me daban muchos nervios.

A nosotros la felicidad nos duró siete años. El 14 de julio de 1998, los paracos me cogen a mi saliendo de Bejuco para la Estrella, me retienen desde la 7 de la mañana hasta las siete de la noche. En las condiciones que yo llegue a la casa, yo no sabía ni quien era, yo enmudecí, yo fui la primera en salir de allá; entonces a mi me traen al Retén, a mi me tuvieron que internar, me enferme mucho fue un proceso muy largo. En el 2000 a mi esposo y a mis hijas les toca salir porque van a la casa a buscarlos, en el momento que les avisaron salieron y eso, fue otro cambio drástico que tuvimos nosotros, al salir uno así sin tener nada, todo se pierde y los paramilitares se llevaron el ganado".

"Las parcelas más grandes en Bejuco Prieto eran las de mi esposo y la mía, entre las dos sumaban aproximadamente 80 hectáreas. "La Reformita", que es la parcela de Carlos, un tío de él, es el que está allá. Carlos le dio una caja de compras y cincuenta mil pesos de transportes para que se fuera a cuidar la finca, pero a lo que llego, se volteo y se volvió enemigo de nosotros, vendió las cosas, nos mandaba gente, ... de que cuidado nos daba por ir; además él se hizo amigo del Flaco y de Tolemaida dos paracos de la zona."
"Mi parcela es "Las Cuatro Hermanas" se la apropió Alejandro Gamez paramilitar del Retén y él le vendió la tierra a Daniel por diez millones de pesos."



Parcela Las Cuatro Hermanas en Bejuco Prieto

"Óscar José Ospino Pacheco alias 'Tolemaida'", fue el principal lugarteniente del extraditado jefe paramilitar y ha confirmado lo que los documentos sugieren: que las AUC consiguieron que el Incoder les legalizara el despojo a los campesinos, además fue juzgado por los asesinatos a líderes sindicales de la Drummon".

http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

"Pueblo Nuevo quedo fantasma porque lo desaparecieron todo, porque hubo masacres, en que los perros se comían a la gente, nadie lo denuncio, quien lo iba a denunciar; entonces los campesinos no pudieron pagar los préstamos de la Caja Agraria."

"El dolor de esta guerra lo que ha hecho es romper a muchas familias, la tranquilidad, los sueños. Daniel fue a mi casa y yo le di un poder a él donde él, asumía la responsabilidad de pagar la deuda que el Estado me estaba cobrando a mí por la parcela, y cuando me llego la última carta de cobro, Carlitos fue a la tierra y él ni lo determino, entonces mi esposo le dijo "como quedamos" y le dijo textualmente, "la verdad lo que he pensado es que yo no voy a pagar nada, y esto no se paga. La gente que vive allá dice que no pudo pagar. Luego Daniel fue a mi casa con un sobrino, y me dijo: "Rosa, simplemente quería venir a darme cuenta, pero que yo no tengo nada que hacer con ustedes no he venido a pelear, simplemente el Estado sabrá que hace.""

Entonces, me fui al INCODER y les dije que si ellos sabían que a mí me habían quitado la parcela porque me la estaban cobrando, y la persona que me atendió me dijo: "mas idiota tu que la pagaste y ya te la habían quitado", y le dije mas bruta será usted que no sabe que hice yo para conseguir la plata para pagar. Fui a Bogotá y lleve todos los papeles, hice un derecho de petición y le anexe las cartas del pagare, después me respondieron en el INCODER y me dieron la nueva resolución y ya me habían quitado la caducidad administrativa.

Así Era Mi Vida en el Corregimento Flores de María



"....Allá en Flores de Maria donde todo el mundo me quiere...." juancho Polo Valencia

"Mi Nombre es Alberto Antonio Meza Pabón, nací del hogar conformado por Luis Joaquín Meza Pallares y María Teresa Pabón Villa en el Municipio de Pivijay y criado en el corregimiento de Flores de María.
Mi madre nacida en el corregimiento de El Playón de Orozco, perteneciente al Municipio del Piñón, Departamento del Magdalena, el día dos (2) de noviembre de 1.931 del Hogar de Miguel Pabón e Isabel Villa Cantillo y mi padre Luis Joaquín Meza Pallares, nacido el día 25 de diciembre de 1925, en el corregimiento de Flores de María, antes Pivijay Magdalena, hoy del municipio de Sabanas de San Ángel; del hogar conformado por Elena Pallares y Tomás Meza". **Alberto Meza**

"En este hogar, mi madre cuya preparación fue hasta el último grado de primaria, se dedicó a los oficios de la casa, incluida la preparación educativa de sus hijos, y mi padre, agricultor y [también se dedicaba al] actividades de ganadería en la región, quien en el transcurrir del tiempo, llegó a adquirir las 100 hectáreas de tierra que aún conservamos a pesar de la invasión paramilitar en ellas. Entre 70 y 80 cabezas de ganado de su propiedad y entre 50 y 60 cabezas al partir cría con un hacendado de la región llamado Andrés Gamarra."

"Estando allí en el corregimiento de Flores de María, con la ayuda de mi madre comencé mis estudios de primaria, le colaboraba a mis padres junto con mis hermanos, que posteriormente llegamos a ser trece (13), después de la jornada de estudios y en mis vacaciones."

También, acompañaba a mis padres en las labores agrícolas y ganaderas y así poco a poco fui aprendiendo y me fui independizando con la ayuda de mis padres. Igualmente, fui nombrado en dos ocasiones por el Alcalde Municipal, inspector de Policía del corregimiento de Flores de María. Allí me dedique a otras actividades paralelas como la carpintería, labores de construcción, compra y venta de ganado porcino y bovino en la región, los sacaba a venderlos a la capital del Atlántico (Barranquilla), así mismo, compraba y vendía maíz y ajonjolí, entre otros.

Estas actividades y labores las realizaba entre los pueblos circunvecinos como: corregimiento de Canoas (Pivijay), Pueblito de los Barrios, Pueblo Nuevo, La Estrella (Chibolo, San José de la Montaña (Garrapata- Municipio de Pivijay), Chinoblas, Monterrubio, Pivijay y Fundación, entre otros.

"Mi señora, nació el 18 de marzo de 1970, en el municipio de Pivijay Magdalena y residenciada en el corregimiento de Canoas, del hogar conformado por Manuel Pimienta y Leticia Pallares, vivientes de las actividades agrícolas y ganaderas en fincas cercanas a las de mi familia. Yo con mis negocios me fui haciendo amigo de la familia de mi señora y me gané la confianza y me permitían las visitas, hasta que nos enamoramos. Por las labores de mi actividad, debía frecuentar a los padres de mi señora. Íbamos a las festividades de los pueblos de la región y bailábamos, departíamos con sus hermanos, asistíamos a encuentros deportivos, entre otros."

"Como resultado de lo anterior, decidimos llevar a cabo nuestra unión y nos casamos y empezamos viviendo en el corregimiento de Flores de María, donde conjuntamente montamos un comisariato de víveres, compra y venta de queso y de leche en la región. Esto lo realizamos desde 1990 hasta 1994. Yo me dedicaba al negocio agropecuario y mi señora atendía el comisariato, yo le colaboraba con el surtido de los bienes, desde Fundación o desde Pivijay. Estábamos negociando entre 7 y 8 millones de pesos mensuales."

"Al año de casados, nos nace el primer hijo: *Alberto Mario Meza Pimienta*, ya en este momento nos tocó redoblar esfuerzos, por cuanto la mamá quién atendía el negocio, no podía en sus primeros meses de parto seguir en este negocio por su estado, y yo debí dedicarme con mayor esfuerzo a varias actividades."

"En el año 1993, el extinto INCORA, nos hizo adjudicación de la parcela la Sorpresa, mediante resolución 1425 del 29 de octubre de 1993. Mientras nos organizábamos con el comisariato, se iba comprando la madera y muchas cosas para construir la vivienda en la finca. El día 4 de febrero de 1995, me fui adelante a vivir en la finca con un hermano para irla adaptando para luego llevar a mi señora y para recoger una cosecha de maíz que habíamos sembrado."

"Un día después de haberme ido para la parcela, (5 de febrero de 1995) nace mi segundo hijo Andrés Alberto Meza Pimienta en el corregimiento de Flores de María y mientras pasan los días posparto y se mejora mi señora, el 19 de febrero se viene mi señora a vivir a la finca la Sorpresa de manera definitiva."



Parcela la Sorpresa
La Tierra para la familia

Es de resaltar que en los años 1987 y 1989 aparecieron los primeros brotes de guerrilla en el corregimiento de Flores de María y sus alrededores, y entre 1990 y 1993, los grupos paramilitares. Estos hacían presencia en la región de la siguiente manera: primero pasaban escuadrones del Ejercito Nacional y/o la policía y a los tres o cuatro días pasaban los paramilitares con unos encapuchados quienes hacían reuniones en el campo de futbol del pueblo, entregaban volantes para repartir en las fincas, y hacían los señalamientos de las personas a quienes las amenazaban para que se fueran de su región o para asesinarlas. **Alberto Meza**

"Comenzamos nuestra nueva vida en el predio que nos adjudicaron (INCORA), siendo más organizados en las labores agrícolas y ganaderas. Nuestro padre nos brindó inicialmente ayuda con 12 vacas paridas y otras que yo había comprado con nuestros ahorros.

Posteriormente, solicité un préstamo a la Caja agraria de Fundación Magdalena por $5.0 millones el día 11 de julio de 1995; y, fue así como con parte del dinero que me prestaron, compre madera y alambre para cercar nuestra parcela y para colocarle agua al predio, por cuanto este carecía de todo esto. El resto de dinero lo destiné para continuar mi actividad de compra y venta de animales de levante en los pueblos circunvecinos en la región y de leche y queso, lo cual ya veníamos haciendo tiempo atrás."

Los títulos que revocó se los había otorgado la misma entidad entre los años ochenta y noventa para atender a años de reclamos por la tierra de los campesinos de esa región, a cada campesino le había asignado una unidad agrícola familiar, que en esa zona oscilaba entre las 20 y 30 hectáreas.

Pero después de que los paramilitares se tomaron a sangre y fuego la región, y forzaron a miles de campesinos a desplazarse, la entidad, con el nuevo nombre de Incoder, revocó los títulos de los campesinos desplazados y, en muchos casos, se los re-adjudicó a terceros.

http://www.verdadabierta.com/bandera/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras

"El día 14 de septiembre de 1996 se enferma mi padre Luis Meza, en el corregimiento de Flores de María, de allí es trasladado a la cabecera municipal (Pivijay), pero dada la gravedad del asunto y al nivel y especialidad del hospital, fue remitido hasta la ciudad de Barranquilla. Estando allí, en la clínica del caribe, se agotaron los recursos monetarios para atender su enfermedad."

"Mi padre en medio de todo esto, me da la orden de regresar al pueblo, y vender una reses de su propiedad al socio del que tenía el ganado al partir cría. Cuando llegue al municipio de Fundación donde un familiar, éste me preguntó que si yo no sabía lo que estaba sucediendo en mi finca. Yo le pregunte asustado y sorprendido: y ¿qué es lo que está pasando? Él me respondió: Tu ganado se lo llevaron los paramilitares para una base de ellos en la Finca Yerbabuena, cuya propiedad no la recuerdo, ubicada entre Fundación y el corregimiento o municipio de Santa Rosa."

En las oficinas de registro de Plato y Ciénaga (Magdalena) se encontró evidencia de cómo 'Tuto' Castro y otras personas vinculadas al paramilitarismo se quedaron con las mejores haciendas de la región, convirtiéndose en grandes terratenientes.

Un estudio inédito, hecho al 10 por ciento de los predios de los municipios de Plato, Sabanas de San Ángel, Chibolo, Tenerife y Ariguaní, señala que el 86 por ciento tiene rastros de despojo. Esto se traduce en más de 68.000 hectáreas y en 1.500 compraventas en las que los 'paras' metieron las manos.
El economista Luis Jorge Garay –Director de la Comisión de Seguimiento a Políticas de Desplazamiento– lideró el estudio y, con un equipo de la Superintendencia de Notariado, halló 21 tipologías de despojo en esa zona.

http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=3131:asi-se-robaron-los-jefes-paras-las-mejores-haciendas-del-magdalena&catid=93:tierras&Itemid=91

"La última vez que estuve en la finca, al regresar a Fundación, mi familiar me dijo: qué si yo estaba loco, que ese ganado no me lo entregarían, que eso era para que el tal jefe tuviera tiempo a llegar y me asesinara. Con ese ultimátum conjuntamente con mi señora y mi hijo, el pánico nos invadió, por tanto, salimos pitados para Pivijay, por cuanto era una de las pocas vías donde todavía no tenían retenes. Al llegar a Pivijay me encontré con la noticia de que hacían más o menos tres horas los paras habían asesinado a un primo mío. Lo cierto fue que no conseguí ni la plata para llevarle a mi padre ni el ganado que me habían robado."

...Y Me Dejaron Sin Nada

"Yo le avise a la Caja Agraria de Fundación que los paramilitares tenían las doce reses que estaban pignoradas a la deuda para que me ayudarán a recuperarlas, luego mi hermana, que fue asesinada en mi predio, cancelo cuatro letras del préstamo y yo fui varias veces para decirles que estaba desplazado y que no podía cancelarles, que me ayudaran; sin embargo la Caja Agraria terminó rematando mi predio por el crédito de los cinco millones y vendiéndoselo al señor Rodolfo Polanía". **Alberto Meza**

"Allí en Pivijay me despedí de mi esposa y mi madre, y en horas de la madrugada salí para el corregimiento del Playón de Orozco y de éste al Municipio de Salamina a orillas del Rio Magdalena, cruzarlo en Johnson (Canoas con Motor) y de aquí hasta Barranquilla. Allí viví uno de los dolores más grandes de mi vida al dejar mi familia abandonada con mi padre enfermo al borde de la muerte y con las amenazas de: te andan buscando para asesinarte y la llegada constante de algunos de estos grupos a la finca, y mi esposa casi que sola allá."

"En Barranquilla me quede en casa de un amigo, los cuales me aconsejaron viajar por avión, debido a que por tierra los paracos tenían muchos retenes y además ya a mí me tenían en sus listas en computadores."

"Al momento de mi partida para Bogotá, el inventario que yo tenía de mi finca *La Sorpresa* era el siguiente:

1. 26 reses de mi propiedad.
2. 12 reses pignoradas a la Caja Agraria por el préstamo de los $5.0 millones.
3. 4 caballos, 3 mulos, 2 burros, 30 cerdos y más o menos 90 aves de corral (Patos, gallinas, pavos).
4. 30 cabezas de chivo.
5. Una hectárea de frutas.
6. Casa construida totalmente con madera de tolú, estantes de Guayacán, y un corral de baretas de 40mts x 20mts.

Mi señora se quedó en la finca donde la frecuentaban con las razones de amenazas que le dejaban para que desocupara el predio."

"Yo me vine en avión para Bogotá y llegue donde un hermano quien me esperó en el aeropuerto, y así comenzó mi calvario y mi sufrimiento por ese cambio de vida obligatorio que me toco, del que solo dios y la Virgen saben de lo que llevo y siento por dentro. Como si fuera poco, estando acá en Bogotá me llegaron las noticias de la muerte de *mi padre*, del asesinato de mis 8 primos residentes en el Playón de Orozco (9 de enero de 1998) y mi hermana María Luisa Meza Pabón (8 de agosto de 2000), víctimas de la persecución que le tenían a toda nuestra familia."

"Mi hermana era la directora de la escuela rural del corregimiento de Flores de María, con lo cual acabaron de desplazar a toda la familia; luego de esto, se apropiaron de todos los bienes tanto de mi padre como de mi hermana y los míos. Igualmente, mi hermano Jaime Enrique Meza Pabón, desde mucho antes de trasladarme yo para Bogotá, ya había sido víctima de amenazas tanto por la guerrilla como por paramilitares, desplazándose a diferentes partes del País, entre ellas, Barranquilla y Bogotá donde le tocó vivir 7 años."

"El sábado 9 de enero de 1999 en el que Playón de Orozco vivió la segunda masacre más grande del año en Colombia.
A las 12:30 de la tarde, hombres armados hasta los dientes, vestidos en su mayoría de civil, irrumpieron en la población a bordo de cuatro camionetas y bajo el mando de una mujer cuyo solo apodo aún siembra terror entre los campesinos de la región: 'La Mona'. Una hora después salieron, dejando tras de sí la más pavorosa imagen.
En apenas 60 minutos que fueron una eternidad para los habitantes de este pueblo de agricultores y pescadores, 27 personas, una de ellas mujer, fueron ultimadas a tiros, y luego descuartizadas, por casi un centenar de paramilitares que además incendiaron 20 casas."

http://www.elheraldo.co/local/una-hora-de-terror-en-playon-de-orozco

Varios años le tomó a la justicia establecer cuál fue la milimétrica estrategia que utilizó el comandante paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40, para ejecutar una contrarreforma agraria en el Magdalena. A punta de maniobras irregulares en notarías, oficinas de instrumentos públicos y el Incora, Tovar Pupo y sus testaferros se apoderaron de terrenos en zonas rurales de municipios como Sabanas de San Ángel, Plato, Fundación o Chivolo, que no eran otra cosa que su centro de operaciones.

El Espectador 9/10/2012

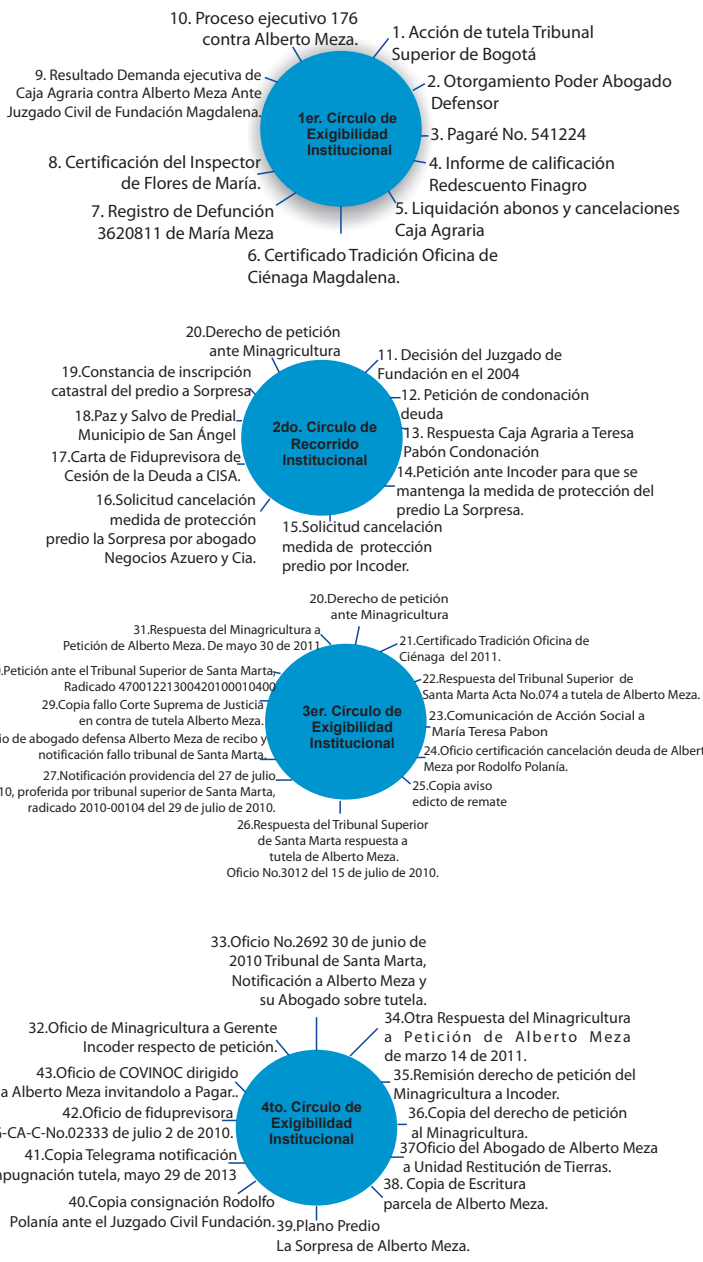
"Con la llegada de mi familia, experimente varias actividades y labores de trabajos, entre los cuales figuran: un micro negocio de fotocopiado en un localito de una Universidad de carreras técnicas, ayudante en parqueaderos, vendedor auxiliar en Corabastos, ruso por algún tiempo, entre otros."

"Estando acá en Bogotá nos inscribimos en el registro de las personas desplazadas, eso lo hizo mi señora Astrid Pimienta, no lo hicimos al comienzo por el miedo y porque supuestamente nos estaban buscando para asesinarnos yo no podía decir donde estaba, nos registramos en 2004 cuando cogieron al paramilitar. Nosotros preferíamos no decir que eramos desplazados, porque éramos mirados de otra manera y no nos facilitaban las cosas, además del miedo que nos daba. Esto lo hicimos después del encierro de Jorge 40."

"Nosotros para saber lo que sucedía en la finca durante todos estos años, nos valíamos de un hermano de mi señora, él trabajaba con el que compro la finca, en el 2005. Sobre el remate de la finca, la caja tenía y enviaba a la casa de mi madre de 87 años constantemente en tonos de amenaza una especie de *chepitos rurales,* quienes iban en distintas horas del día y hasta de noche y ella le envió una carta de súplica a la caja agraria pidiendo la condonación de la deuda, pero ellos le contestaron que yo debía hacerme presente a negociar y pagar, cosa que no se podía por mi condición de amenazado. Yo me enteré del remate creo que en el 2006."

"Un paramilitar frecuentaba mucho en Pivijay la casa de mi madre para obligarla a que le vendiera las propiedades."

Recorrido de exigibilidad de Alberto Meza



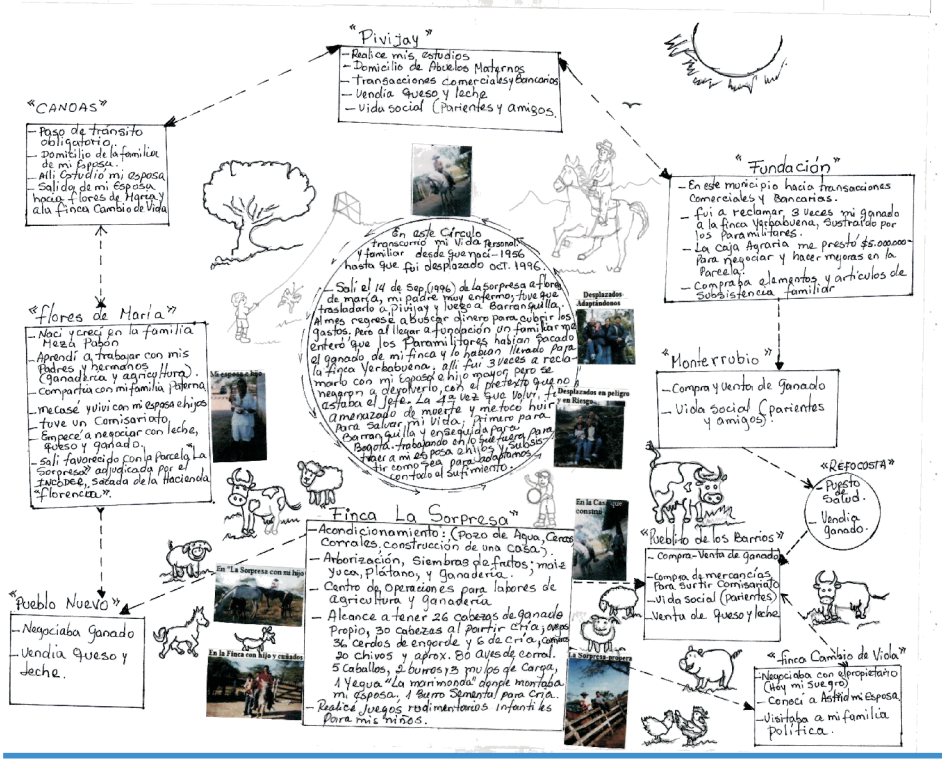
"También estuve en la Fiscalía General aquí en Bogotá colocando una denuncia con 5 hermanos, de ahí nos enviaron a la Defensoría del Pueblo, allí hicimos unas declaraciones, nos asignaron una abogada para el caso de Jorge 40 en Barranquilla, y no supimos, no obtuvimos respuesta del porque asesinaron a nuestra hermana ni nada de nada. A la fecha me encuentro con un proceso que instauramos con un abogado de acá de Bogotá para ver como recupero mi finca y aún nos bailan de aquí para allá y de allá para acá."



"Espero haberles dado una claridad de lo que ha sido mi vida antes y después de desplazado, para la ilustración de casos en el proceso de seguimiento a la actual Ley de Victimas 1448 de 2011, la cual aún veo bastante cruda y con muy pocos resultados, especialmente, los avances en cuanto a restitución y retornos, dado que en algunas regiones siguen presentándose los mismos verdugos y actores desestabilizadores."

Espacios Construidos
Espacios Destruidos

Alberto Meza



Rosa Salas





CAPÍTULO 7. LA RESTITUCION DE TIERRAS

TABLA DE CONTENIDO

7. LA RESTITUCION DE TIERRAS 299

7.1 INTRODUCCIÓN 300
7.2 LA ETAPA ADMINISTRATIVA DE LA RESTITUCIÓN: ALGUNOS INDICADORES 302
7.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS. 312
7.3.1 Planeación y presupuesto 312
7.3.2 La estimación de los costos de la Política de Restitución de Tierras 313
7.3.3 Ejecución de recursos para la Política de Restitución de Tierras- 317
7.4 CAPACIDAD Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL 320
7.4.1 Acceso a la oferta institucional (CGR, 2013b) 321
7.4.2 La articulación interinstitucional: Eje fundamental para la restitución de tierras 322
7.4.2.1 INCODER 324
7.4.2.2 IGAC 325
7.4.2.3 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos 327
7.4.2.4 La UAEGRTD y el Fondo de restitución de tierras 328
7.4.3 Pasivos y compensaciones en la restitución de tierras 330
7.5 LA MICROFOCALIZACIÓN 332
7.5.1 Los resultados de la Microfocalización 332
7.5.2 El proceso para la Microfocalización 335
7.5.3 Algunos criterios de microfocalización 338
7.6 SEGURIDAD Y RESTITUCIÓN 340
7.6.1 La seguridad en el territorio 340
7.6.2 La protección a los intervinientes 343
7.7 ANÁLISIS DE LA ETAPA JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 344
7.7.1 Aspectos relevantes del proceso de restitución de tierras. 346
7.7.1.1 Capacidad institucional 348
7.7.1.2. Criterios para no dar inicio al estudio de la solicitud de restitución de tierras en sede judicial 349
7.7.2 Cumplimiento en la aplicación del enfoque diferencial y preferencial en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras. 351
7.7.2.1 Análisis cuantitativo y cualitativo de la aplicación del enfoque diferencial y preferencial en la fase judicial de restitución de tierras. 352
7.7.3 Acceso a la justicia 356
7.7.3.1 Análisis cuantitativo y cualitativo del acceso a la justicia en el proceso de restitución de tierras 360
7.7.4 Análisis de la suficiencia probatoria en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras 371
7.7.4.1 Análisis cuantitativo y cualitativo de la suficiencia probatoria en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras. 374
7.7.5 Seguridad jurídica en el proceso 377
7.7.5.1. Garantía de la seguridad jurídica de la restitución. 378
7.7.5.2 Acumulación procesal 378
7.7.5.3 Esclarecimiento de la situación de los predios. 379
7.7.5.4 Análisis cuantitativo y cualitativo de la seguridad jurídica en los fallos de restitución de tierras. 381

7.7.6 Adecuación del proceso y del fallo a las exigencias normativas....389
7.7.6.1. Competencia para fallar procesos de restitución de tierras....389
7.7.6.2 Cumplimiento de los términos legales....390
7.7.6.3. Aplicación del artículo 91 de la ley 1448 de 2011....390
7.7.6.4 Análisis cuantitativo y cualitativo de la adecuación del fallo....393
7.7.7 Los levantamientos topográficos – Afectación a terceros....404
7.8 LA POST RESTITUCIÓN....406
7.8.1 Fallas en la articulación inter-institucional....408
7.8.2 Falencias de capacidad institucional....412
7.8.3 Dificultades en el retorno....413
7.8.4 Baja tasa de voluntad de retorno de las victimas....414
7.8.5 Falta de garantías de seguridad y protección para el retorno....415
7.9 AVANCES RESPECTO DEL INFORME DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN 2012....418
7.9.1 El contrato de uso y el derecho real de superficie....418
7.9.2 La garantía a las víctimas a través de la compensación....422
7.10 PROYECTOS PRODUCTIVOS....425
7.11 FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS RELEVANTES....428
7.12 CONCLUSIONES....442

7.LA RESTITUCION DE TIERRAS

"…A esto se añade el hecho de que a partir de los años cuarenta comenzó un proceso descomunal de éxodo de los campesinos hacia las ciudades, huyendo de la despiadada violencia rural, proceso que invirtió en menos de medio siglo las proporciones de población urbana y de población campesina. Esto no sería grave si no fuera porque ese reducido sector urbano, acaudillado por la arrogante capital de la república, se avergonzaba profundamente del país al que pertenecía, y recibió a los campesinos con una incomprensión, una hostilidad y una inhumanidad verdaderamente oprobiosas. Los campesinos venían de una cultura largamente establecida. Tenían una sabiduría en su relación con la tierra, un lenguaje lleno de gracia, en el que la rudeza y la ternura encontraban una expresión elocuente y vivaz. Eran seres dignos y serenos incorporados a una relación profunda y provechosa con el mundo. De la noche a la mañana, estos seres se vieron arrastrados por un viento furioso que los arrancó de la antigua firmeza de su universo y los arrojó sin defensas en un mundo implacable. Su sencillez fue recibida como ignorancia, su nobleza como estupidez, su sabiduría elemental como torpeza. Es imposible describir de cuantas maneras las inmensas masas de campesinos expulsados se vieron de pronto convertidos en extranjeros en su propia patria, y el calificativo de "montañero" se convirtió en el estigma con el cual Colombia le dio la espalda a su pasado y abandonó a sus hijos en manos de los prejuicios de la modernidad…"
(Extracto de *"¿Dónde está la franja amarilla?"*, William Ospina, 2012)

1. PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

7.1 INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo analiza los avances de la política de restitución de tierras, centrado en las dos etapas principales del proceso, la etapa administrativa y la etapa judicial. Para el caso de la primera etapa, se tomó como base los instrumentos desarrollados por la Contraloría General de la República y que enseguida se presentarán; en el caso de la segunda etapa, la Procuraduría General de la Nación desarrolló una estrategia de análisis de 86 fallos de restitución de tierras (procesos fallados entre julio de 2012 y mayo de 2013) con el fin de determinar la forma como los jueces de restitución de tierras llevaron a cabo el trámite judicial. También se presenta un análisis de la etapa postrestitución , que se espera en años posteriores sea una etapa muy importante en el proceso definido por la política pública de restitución.

Con respecto a la etapa administrativa, se desarrollaron los siguientes instrumentos: en primer lugar, se ha diseñado, construido y aplicado una batería de indicadores que permite dar cuenta del desarrollo del proceso de restitución de tierras en la etapa administrativa y establecer el impacto y los resultados con respecto a la política de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En segundo lugar, se ha avanzado en la aplicación de la metodología de estudio de caso que, producto de una selección, se consideraron significativos para comprender la política de restitución de tierras, los cuales permitieron: a) la re-construcción, desde el plano conceptual, de la dinámica del proceso de restitución de tierras en el contexto territorial; b) el análisis de la capacidad institucional-territorial que han desarrollado las entidades comprometidas en esta política para dar atención a las solicitudes presentadas por las víctimas, en correspondencia a

los tiempos y principios contemplados por la legislación; c) la articulación interinstitucional en el desarrollo de los procesos; d) y, el contraste de lo anterior, con la percepción que las víctimas y sus líderes tienen sobre la implementación de la política. Para ello, se aplicaron protocolos de entrevistas semiestructuradas,[i] previamente diseñada y se realizaron grupos focales[ii] en los que participaron víctimas cuyos predios habían sido restituidos, víctimas solicitantes de restitución de tierras y líderes de víctimas.

En tercer lugar, se efectuó la revisión y análisis de una muestra selectiva de expedientes que contiene las reclamaciones de las víctimas en la etapa administrativa. Para ello y con el objeto de homogenizar la información, se diseñó un protocolo metodológico de revisión, sin embargo, el mismo debió ser ajustado, debido a dificultades relacionadas con la calidad de la información que reposa en los expedientes.

En cuarto lugar, la CGR llevó a cabo una auditoría a la Política Pública de Restitución de Tierras, cuyo documento final recoge los informes realizados tanto en el nivel central, como en doce puntos de control de la CGR pertenecientes a las Gerencias Departamentales Colegiadas. En dicho documento se partió del deber ser de la política, los acuerdos institucionales y legales, para luego entrar a analizar los actores y los proyectos a cargo de las entidades intervinientes, finalmente se analizó el uso del recurso público y la gestión en el cumplimiento de la política pública de restitución de tierras.

Como resultado del ejercicio auditor, se establecieron de manera consolidada 23 observaciones de política y 70 hallazgos administrativos, de los cuales 25 presentaron posible alcance disciplinario y 3 funciones de advertencia por valor total de $2.617,4 millones.

En cuanto a los estados financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), se encontró que estos no presentan razonablemente su situación financiera y los resultados de sus operaciones. La sumatoria de las salvedades evidenciadas ascienden a $6.709 millones, que equivalen al 32.72% de los activos de la entidad.

Por otra parte, la CGR conceptuó que la calificación de la gestión y resultados de la UAEGRTD fue deficiente (36,9/100), siendo encontradas las principales deficiencias en los procedimientos transversales de apoyo (planeación, contabilidad, presupuesto y talento humano).

Por lo anterior, la CGR no feneció la cuenta de la entidad para la vigencia fiscal 2012, aunque reconoce que la UAEGRTD lleva tan solo un año de funcionamiento y está en proceso de implementación, sin embargo, es importante que la Unidad de Tierras tome las medidas necesarias en el tiempo adecuado, dada la temporalidad de 10 años de la Ley para el cumplimiento de sus objetivos.

Así las cosas, la combinación de estos instrumentos –algunos novedosos como otros tradicionales para el ejercicio del control-, sirvió de insumo para la realización del presente informe pretendiendo dar cuenta de los avances de la política y de algunas dificultades para el cumplimento de los objetivos trazados en la Ley que se plasman en siete apartes del presente informe.

7.2 LA ETAPA ADMINISTRATIVA DE LA RESTITUCIÓN: ALGUNOS INDICADORES[iii]

Con el análisis de cifras se busca establecer las tendencias de las reclamaciones recibidas por la UAEGRTD en sus oficinas regionales y en la dirección central[iv]. De acuerdo con la tabla 7.1, a 30 de junio de 2013 el RUPTA reporta 286.409 predios abandonados y/o despojados, se han recibido 43.590 solicitudes (15,2%

de lo reportado en el RUPTA), la Unidad mantiene 35.223 solicitudes como áreas no microfocalizadas (12,3%) y ha focalizado 8.367 solicitudes (2,9%), hay en análisis formal 5.252 solicitudes (1,8%), en etapa finalizada positivamente 2.353 solicitudes (0,8%) y con fallo judicial 425 solicitudes (0,1%).

Tabla 7.1 Proceso de restitución de tierras
(con corte a 30 de junio de 2013)

Etapa del proceso	Número Solicitudes	%	%	Hectareas	%	%
Predios abandonados y/o despojados (IV ENV-2011)	434.100			6.142.702		100,0
Meta de la política:						
Predios abandonados y/o despojados (RUPTA)	286.409	100		4.352.395	100,0	70,9
Avance de la política						
Solicitudes presentadas	43.590	15,2	100,0	2.915.687	67,0	47,5
Solicitudes no focalizadas	35.223	12,3	80,8	2.586.353	59,4	42,1
Solicitudes focalizadas	8.367	2,9	19,2	329.334	7,6	5,4
En etapa de análisis formal	5.254	1,8	12,1	214.901	4,9	3,5
En etapa administrativa finalizada positivamente	2.353	0,8	5,4	112.971	2,6	1,8
Predios con fallo judicial	425	0,1	1,0	12.134	0,3	0,2

Fuente:RUPD-SIPOD,RUPTA,CTAIPD, dB Extracción y UAEGRTD, suministrada por la UAEGRTD-corte a 31 de junio de 2013.Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (Vol. 10). Bogotá, D.C: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.

A partir de lo anterior se puede inferir que si bien dentro de la ejecución del primer año de la política de restitución de tierras, se tuvo una amplia demanda en términos de solicitudes, los resultados del proceso presentan estancamiento. El 80,8% de las solicitudes presentadas (35.223) están en áreas no microfocalizadas, sobre las cuales no se inicia ninguna acción de la Unidad; se ha microfocalizado el 19,2% y sólo se le ha dado respuesta al 5,4%.Cuando se resta de los 286.409 predios del registro RUPTA, las 5.254 solicitudes que iniciaron el análisis formal, quedan pendientes de restitución 281.155 predios, que da 31.239 predios para cada uno de los nueve años restantes. Si la Unidad y el sistema del SNARIV, sólo posibilita una tasa de atención del 20% por año, la política de restitución no cumplirá las metas establecidas. A lo anterior se agrega, el estado del subregistro del RUPTA. La Encuesta Nacional de Verificación de 2010 reportó un total de 434.100 predios despojados o abandonados, equivalentes a 6.142.702 hectáreas,

con lo cual, en términos de hectáreas la tasa de respuesta de la política no sería del 0,3% sino del 0,2%.

Cabe señalar que el mayor número de solicitudes han sido recibidas en las oficinas de la UAEGRTD de Bogotá (16%), seguido de la oficina de Medellín (13%). En Bogotá la mayor cantidad de solicitudes corresponden a predios ubicados en el departamento de Bolívar (15%), Meta (14%) y Tolima (14%), mientras que en la oficina de Medellín el 85% de predios se encuentran en Antioquia.

En relación con el género del solicitante, se encontró que un porcentaje importante de las reclamaciones han sido presentadas por mujeres con un 38% (16.710) en contraste con el 61% de reclamaciones que fueron presentadas por hombres; en cuanto a las solicitudes de las mujeres, se han registrado 830 (35%) de las cuales 143 cuentan con fallo judicial, lo que representa un 34% del total de los fallos. Proporcionalmente las mujeres pierden representatividad a medida que avanza el proceso, particularmente comparando el número de inclusiones en el registro y el número de predios sobre los que se ha fallado, por lo que sería importante indagar sobre las causas que podrían estar afectando el acceso a la justicia.

Del total predios solicitados para restitución, el 34,7% corresponden a adulto mayor, 0,3% a adolescentes, 7,3% a población discapacitada y a infantes el 0,3%; en la etapa de registro para las mismas poblaciones se encuentran respectivamente: 36,1, 0,6, 4,9 y 0,3%.

Las solicitudes de adulto mayor se presentan principalmente en Antioquia (17,6%), Bolívar (9,6%) y Cesar (9,1%); de adolescentes en Antioquia (15,6%), Tolima (12,3%) y Meta (10,7%) y de infantes en Antioquia (23,9%), Tolima (9,2%) y Bolívar (8,3%).

Por otra parte, de acuerdo con las cifras utilizadas para determinar la densidad del despojo,[v] el 24,9% de los predios con potencial de restitución están ubicados en los departamentos de Antioquia (15,7%) y Bolívar (9,2%), siendo estos también los departamentos donde se ubican los predios con mayor número de solicitudes (Antioquia 17% y Bolívar 9,3%); por su parte, los departamentos que cuentan con un mayor número de predios registrados hasta la fecha son Córdoba (13,9%), Sucre (12,2%) y Bolívar (10,0%); y, finalmente, con fallo judicial está Córdoba (25,9%), Sucre (19,1%) y Tolima (18,1%).

Si se analiza el actor victimizante en estos dos departamentos, se puede observar que los grupos paramilitares representan entre el 30 y 36% dentro las solicitudes presentadas, seguidos de la guerrilla con un rango entre 25% y 15% y sin dato 22 y 20% en Antioquia y Bolívar respectivamente.

Son Meta y Antioquia los departamentos que reportan un mayor impacto en el área reclamada, se observa que la guerrilla es el actor de mayor impacto en el interior del primer departamento con un 42.2% del área reclamada, seguido de los grupos paramilitares con 26.1%. Entre tanto, en Antioquia la mayor cantidad de área solicitada (34.9%) es a causa de la acción de los grupos paramilitares, mientras que un 26.1% corresponde a la guerrilla.

En términos generales, según las declaraciones de las solicitudes la guerrilla se constituye en el principal actor victimizante, ya que del total de las solicitudes, el 31,9% afirman que los hechos fueron causados por parte de este grupo, por su parte, los grupos paramilitares representan un 28,3%, y un 16,0% no reporta dato alguno. De las solicitudes en donde se relacionó como causante del hecho victimizante a los grupos paramilitares, cuentan con registro y fallo 38,4% y un 38,6% respectivamente; en el caso de las afectadas por la guerrilla este porcentaje ascendió a 25,5% y 27,5% respectivamente, lo cual muestra una mayor

proporción de registros de predios y fallos en relación con procesos en donde se aduce como autores de los hechos a los paramilitares.

La fecha reportada de ocurrencia del hecho victimizante, presenta la mayor cantidad de solicitudes (58,2%) por hechos ocurridos entre 1996 y 2007; respecto a los predios inscritos en el RTDAF el rango oscila entre 1997 y 2002 (54,6%). Por último, los predios con fallo judicial reportaron en su mayoría como año de ocurrencia de los hechos, los años 2000 a 2002 que representan el 53,2% del total.

Del total de área reclamada, los departamentos donde mayores extensiones de tierra se solicitan son: Meta (24,8%), Antioquia (10,5%) y Vichada (8,6%); se reporta un mayor porcentaje de áreas inscritas en Meta (76.9%), Bolívar (5.2%) y Cesar (4.4%); y con fallo judicial en Meta (73,4%), Sucre (9,4%) y Córdoba (4,3%). De estos datos las mujeres reclaman el 35,9% de las áreas solicitadas para restitución y los hombres el 63,0%.

Así, de los datos reportados en cuanto al área, se puede determinar que el promedio de área solicitado, registrado y con fallos a nivel nacional es de 101,7 has, 41,5 has y 25,3 has respectivamente; a nivel departamental los rangos de áreas solicitadas varían entre 23,5 has en Cauca hasta 626,3 has en Vichada, de los incluidos en el registro 5,9 has en Córdoba hasta 1.092 has en Metavi y los predios con fallo varían entre 1,2 has en Nariño hasta 685,4 has Meta.

El 61,2% de las solicitudes refieren el abandono del predio a causa del conflicto como el principal hecho victimizante lo que representa 55,1% de las hectáreas reportadas, siendo Antioquia (16,1%), Tolima (9,4%) y Bolívar (8,2%) donde se presenta con más frecuencia; mientras que el 32,7% señalan que fueron despojados de sus predios, lo que en área significa el 40,4%, siendo los

departamentos con mayor influencia de este fenómeno Antioquia (17,0%), Cesar (12,2%) y Bolívar (10,5%).

Respecto a los conceptos de seguridad emitidos por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras -CI2RT- sobre los cuales la UAEGRTD fundamenta su decisión de microfocalizar para cada municipio, se observa que un 27.6% del total del área solicitada y el 23,8% de los predios solicitados se encuentran catalogados con concepto “desfavorable parcialmente o desfavorable todo el municipio”; en relación con el área y los predios registrados, este concepto cubre el 2,4% y 8,3% respectivamente; mientras que las áreas y predios incluidos en fallos, afecta el 2,2% y el 7,8% respectivamente. Esta situación es presentada principalmente en Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, en estos dos últimos departamentos en la totalidad de los fallos emitidos. Lo anterior refleja el riesgo que comporta adelantar un proceso de restitución de tierras en medio del conflicto.

Vale la pena resaltar que el 9.8% de las solicitudes presentadas contaron con concepto favorable en los municipios, pese a lo anterior el 37,6% de éstas no han sido microfocalizadas a pesar de contar con concepto de seguridad positivo, lo que beneficiaría un potencial de 81.090 has reportadas por los solicitantes.

Finalmente, se debe señalar que pese a la existencia de facultades oficiosas otorgadas a la UAEGRTD[vii], el 92.4% de las reclamaciones de restitución de tierras se han originado por solicitud de parte, el 7.6 % por remisión de otras entidades y sólo se han iniciado de oficio 6 casos. De las solicitudes remitidas por otras entidades solo el 2% fueron incluidas en el registro y ninguna de oficio, mientras que los predios con fallo judicial la totalidad fueron originadas por la reclamación de la víctima.

Esta situación se pudo evidenciar en el estudio de caso realizado en el Departamento de Córdoba a la restitución de la Hacienda Santa Paula (CGR,2013a), en donde la totalidad de los trámites administrativos se iniciaron por solicitud de la parte interesada, pese a que la Unidad conocía de la existencia de un universo aproximado de 400 personas en las áreas intervenidas (Veredas de Leticia y Cedro Cocido) afirmando que aun hacía falta un 30% de las solicitudes por tramitar y que buena parte de las víctimas no se habían acercado a solicitar la restitución por temor.

Teniendo presente lo anterior, donde la probabilidad de encontrar un proceso iniciado de oficio es muy baja, sin dejar de lado las dificultades existentes para ello, como la no ubicación de las víctimas, o su temor de hacer parte de un proceso de restitución, puede ocurrir que una zona donde existan las condiciones necesarias y suficientes, en cuanto a seguridad, retorno y con una alta densidad del despojo, no se haya tomado una decisión de microfocalizar, debido a que no se ejercen las facultades de oficio.[viii]

En cuanto a la distribución geográfica de las solicitudes, para efectos de llevar a cabo el presente análisis, se consideró como información base la reportada por el Cálculo de Área de Tierras Abandonadas Registrados con fecha de corte acumulado histórico de 2011, en la cual se reportan 286.409 predios abandonados o despojados por efecto de conflicto, distribuida el 53% en los 78 municipios definidos como de alta densidad de despojo, 20% en los 81 municipios con densidad media de despojo, 20% en los municipios de densidad baja y un 7% en los 665 municipios considerados como dispersos.

En la Tabla 7.2 se observa que las reclamaciones guardan proporción con el comportamiento de los predios abandonados, en tanto que el 61% de las solicitudes microfocalizadas se encuentran en los municipios identificados como de alta densidad del despojo.

Tabla 1 Comportamiento de las variables de despojo a partir de la clasificación municipal de densidad del despejo de la UAEGRTD

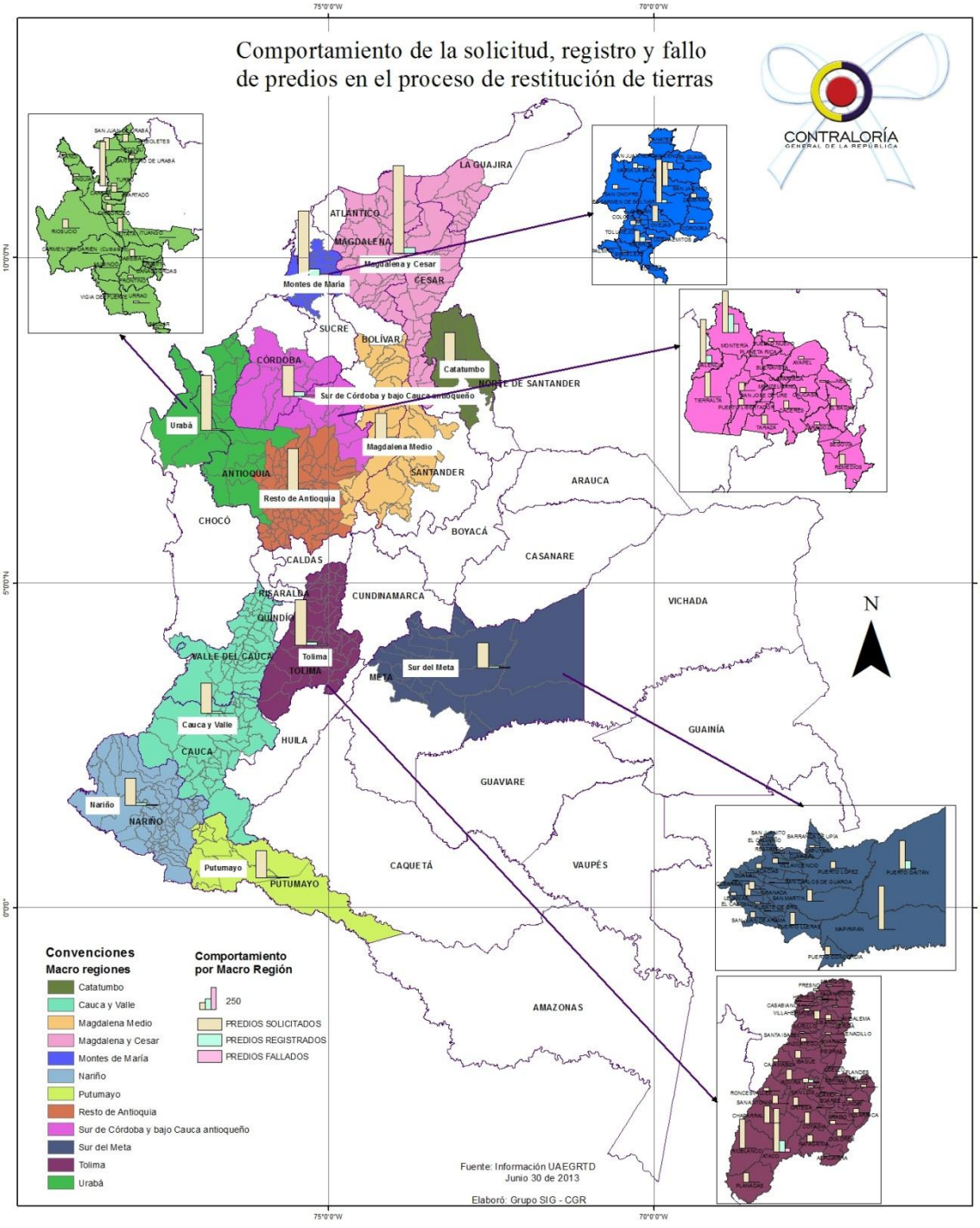
Variables	Total general	Densidad de despojo [1]			
		Alto	Media	Baja	Dispersa
Predios abandonados	286.399	53%	20%	20%	7%
Solicitudes de reclamación	43.590	49%	24%	8%	19%
Solicitudes microfocalizadas	8.367	61%	22%	5%	12%
Área reportada en abandono (Has)	4.352.397	59%	19%	18%	4%
Áreas reclamadas (Has)	2.915.687	46%	30%	9%	15%
Áreas microfocalizadas (Has)	329.334	41%	40%	9%	10%

Fuentes: UAEGRTD , Base de datos, recibida el 7 de mayo de 2013 y : RUPD -SIPOD, RUPTA, CTAIPD , Fecha de Corte RUPD -SIPOD: 31/07/2011 . Cálculos CGR – CD Sector Agropecuario .

[1] Corresponde a la clasificación realizada por la UAEGRTD para los municipios de a partir densidad de despojo (alta, media , baja y Dispersa)

Por distribución geográfica se observa que en los 31 departamentos del país se han presentado solicitudes de registro. Por municipios existen solicitudes en 873 de los 1.120 existentes en el territorio nacional. De esto se concluye en términos de solicitudes de registro de predios, que la restitución de tierras tendría una connotación nacional. En el Anexo 3 se presentan las reclamaciones ordenadas por departamento y municipios.

Antioquia es el departamento más afectado por el despojo y el abandono de tierras. De los 97 municipios afectados por la problemática, 16 se identifican como de alta densidad, en los cuales se estima que existen 26.207 predios abandonados. En este grupo se presentaron 4.870 solicitudes de reclamación de las 7.405 registradas en el departamento y donde se encuentran las 1.222 microfocalizadas en éste.


Comportamiento de la solicitud, registro y fallo de predios en el proceso de restitución de tierras
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
75°0'0"W
70°0'0"W
10°0'0"N
5°0'0"N
0°0'0"
LA GUAJIRA
ATLÁNTICO
MAGDALENA
Magdalena y Cesar
CESAR
Montes de María
SUCRE
BOLÍVAR
CÓRDOBA
Catatumbo
NORTE DE SANTANDER
Sur de Córdoba y bajo Cauca antioqueño
Urabá
Magdalena Medio
ANTIOQUIA
SANTANDER
Resto de Antioquia
ARAUCA
CHOCÓ
BOYACÁ
CASANARE
CALDAS
RISARALDA
CUNDINAMARCA
VICHADA
QUINDÍO
Tolima
VALLE DEL CAUCA
TOLIMA
Sur del Meta
META
Cauca y Valle
HUILA
GUAINÍA
CAUCA
GUAVIARE
Nariño
NARIÑO
Putumayo
CAQUETÁ
VAUPÉS
PUTUMAYO
AMAZONAS
N
Convenciones
Macro regiones
Catatumbo
Cauca y Valle
Magdalena Medio
Magdalena y Cesar
Montes de María
Nariño
Putumayo
Resto de Antioquia
Sur de Córdoba y bajo Cauca antioqueño
Sur del Meta
Tolima
Urabá
Comportamiento por Macro Región
250
PREDIOS SOLICITADOS
PREDIOS REGISTRADOS
PREDIOS FALLADOS
Fuente: Información UAEGRTD
Junio 30 de 2013
Elaboró: Grupo SIG - CGR

La UAEGRTD en Antioquia ha focalizado su acciones en las dos regiones con municipios de alta densidad de despojo: la región de Urabá con los municipios de Turbo, Necoclí, Apartadó y Mutatá donde se registraron 2.439 solicitudes, con 622 microfocalizadas; y, la región del oriente antioqueño con los municipios de Granada, San Carlos, Cocorná, Sonsón, Argelia y San Luis, donde se tienen 1.562 solicitudes, de las cuales se han focalizado 600 en los municipios de San Carlos y Granada, el resto no ha sido microfocalizados.

En el resto del departamento con municipios de alto despojo se encuentran: Dabeiba en la región Occidente, Ituango en la región Norte, Medellín en Aburra, Urrao en el suroeste, El Bagre y Tarazá en el Bajo Cauca donde existen 869 solicitudes en áreas que no se han focalizado.

En términos de la focalización, se encuentra que en Antioquia existe un total de solicitudes de reclamación que representa un 17%. Dentro del Departamento, es significativo en los municipios del oriente antioqueño con el 54% de las solicitudes microfocalizadas, en tanto que, en Urabá solo es del 26% con 622 solicitudes focalizadas.

Antioquia es el segundo departamento con mayor número de áreas reclamadas: 306.866 (hectáreas que representan el 11% de 2,9 millones de hectáreas reclamadas en todo el país), de las cuales, 105.416 hectáreas se localizan en la región de Urabá (34% del total del área departamental y 4% de la Nacional). Del total del área reclamada en Antioquia, 36.133 hectáreas se encuentra microfocalizada, es decir, el 11%, indicador que resulta poco significativo frente a las expectativas de la política de restitución en el departamento y en particular en la región de Urabá.

El segundo departamento en cuanto a solicitudes es Bolívar. Allí, los municipios más afectados por el despojo son: El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan

Nepomuceno, María la Baja, Zambrano, San Pablo, Córdoba y Simiti localizados en su mayoría en la región de Montes de María. De El Carmen de Bolívar se recibieron 1.569 solicitudes de restitución, lo que lo convierte el municipio que encabeza la lista en número de reclamaciones de tierras superando al municipio de Turbo en la región de Urabá.

Incluida la parte de Sucre en la región de los Montes de María se presentaron 4.688 reclamaciones de 123.874 hectáreas, de las cuales, se han focalizado 1.919 solicitudes para un área de 37.216 hectáreas.

El Cesar es el tercer departamento en reclamaciones con 3.602 para un área de 207.258 hectáreas, siendo el cuarto departamento en área reclamada, en este caso las reclamaciones son generalizadas en todo el departamento y no se identifica una zona en particular. En términos de microfocalización se tienen 785 solicitudes por 48.052 hectáreas.

7.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS.

7.3.1 Planeación y presupuesto

La Unidad elaboró el Plan Estratégico para un horizonte que abarca el periodo 2012-2014. Dicho instrumento de gestión no fue presentado para la aprobación del Consejo Directivo, órgano de dirección y administración creado por el decreto 4801 de 2011, que tiene dentro de sus funciones, aprobar dicho plan (art 7, numeral 5, Decreto 4801 de 2011), lo que a juicio de la CGR deja incertidumbres en su cumplimiento.

Respecto a los componentes del Plan de Acción 2012, aprobados en el Consejo Directivo, no especifican actividades, responsables, metas, ni indicadores y tampoco se encuentra la desagregación de lo aprobado en la mencionada sesión.

En términos generales, no existen indicadores de gestión como instrumentos de monitoreo y control que permitan conocer en tiempo real el avance y los resultados de los planes con miras a la toma de decisiones. La planificación estratégica por ser un proceso continúo y flexible, requiere permanentemente de seguimiento y retroalimentación en cuanto al cumplimiento e impacto de los objetivos estratégicos y de las metas definidas en el Plan de Acción y otros proyectos.

7.3.2 La estimación de los costos de la Política de Restitución de Tierras

En cumplimiento del artículo 19 de la Ley 1448, el Departamento Nacional de Planeación, formuló el CONPES 3712 de 2011, cuyo objetivo principal es propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas.

La implementación y ejecución de la ley de víctimas, incluida la política de restitución de tierras, debe estar enmarcada dentro de los principios de sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones y la naturaleza de las mismas.ix

De acuerdo con el CONPES 3712, el costo de la ley de víctimas se estima en $54,9 billones ($ constantes de 2011) para los 10 años previstos en la Ley, de los cuales a la política de restitución de tierras le fueron asignados $2,95 billones, lo que representa el 5,37% de la inversión estimada, monto que se ajustó mediante

CONPES 3276 en 607 mil millones para un total programado de $3,56 billones, los cuales han sido proyectados de manera progresiva durante la vigencia de la Ley.

La estimación de los costos de la restitución considera varios aspectos: el valor del proceso, las compensaciones tanto para víctimas como para terceros declarados de buena fe exenta de culpa, la formalización de la propiedad y el saneamiento tributario de los predios a partir de los supuestos que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 7.3. Costos asociados al proceso de restitución de tierras

DETALLE	CIFRA
Porcentaje de tierras con imposibilidad de restitución	25%
Poseedores perdedores del juicio de buena fe	20%
Valor unitario del proceso de restitución	$ 3.800.000
Valor unitario del proceso de formalización para poseedores	$ 1.000.000
Valor unitario del proceso de formalización para ocupantes	$ 500.000
Valor del saneamiento tributario de predios	$ 2.000.000
Valor promedio de un predio para compensación	$15.000.000

Fuente: (Conpes, 2011)

Respecto a los supuestos en la estimación de los costos, comparados frente a la información de las reclamaciones, se observan aspectos como:

- En cuanto a las proporciones estimadas de tierras con imposibilidad de restitución, aún no es posible evaluar el comportamiento de esta variable, pero si es necesario hacer seguimiento a esta situación, dado que un incremento significativo de este supuesto, podría afectar financieramente el costo de la política de Restitución.

- Los valores estimados en los procesos pueden estar subestimados, por cuanto actividades como la actualización catastral y los avalúos prediales están incrementando significativamente los costos procesales, en este sentido se requiere que nuevamente se cuantifiquen y se ajusten los valores a partir de los costos reales que se están asumiendo con los procesos en cursox.

Llama la atención la baja estimación del valor promedio de un predio para compensación, si se tiene en cuenta que el área promedio de los predios reclamados es de 75 hectáreasxi y su valor necesariamente estaría influenciado por otras variables relacionadas con su ubicación, capacidad productiva, entre otras.

Por otra parte, los recursos de la Ley de víctimas y en especial los destinados a la restitución de tierras, tienen un carácter progresivo hasta el año 2016 donde alcanza el 80% del total estimado, donde solo habrá transcurrido la mitad de la vigencia de la ley. De esta manera, si se tiene en cuenta que los dos primeros años se enfocaron en la implementación de la institucionalidad, quedarían tres años para la ejecución de la inversión principal por cuanto a partir del año 2017 está proyectado que los recursos se reduzcan drásticamente, a tal punto que la etapa final no permitirá mantener la actual estructura de la Política de Restitución de Tierras. Lo anterior se ve agravado si se tiene en cuenta que en aplicación de los principios de progresividad y gradualidad del registro que establece la Ley 1448, a 30 de junio de 2013, el 6.4% de las solicitudes presentadas han surtido la etapa administrativa y el 1% cuentan con fallo judicial, este es un avance muy pequeño en un universo de 286.409 potenciales beneficiarios.

Tabla 7.4

Variables	Ley de Victimas	Restitución de Tierras	Ejecutado o Presupuestado
2012	6.132.800	99.000	98.594
2013	6.030.800	313.000	395.173
2014	6.274.800	615.000	
2015	6.347.800	673.000	
2016	6.122.300	622.000	
2017	5.497.300	360.000	
2018	4.930.300	128.000	
2019	4.689.300	68.000	
2020	4.522.300	52.000	
2021	4.365.300	20.000	
Total	**54.913.000**	**2.950.000**	**493.767,27**

Fuente. DNP, CONPES 3712 de 2011. Cifras en Millones de $ de 2011

Así mismo, se puede observar que de los $3.56 billones asignados a la política de restitución de tierras, para la vigencia fiscal 2012, se ejecutaron $98.594 millones de los $99.000 programados.

No obstante esta concordancia, es de aclarar que para la misma vigencia (2012) la UAEGRTD estimaba recibir 13.960 solicitudes, sin embargo, hubo una demanda superior en 126% a lo esperado al recibir 31.600 solicitudes[xii]; de igual forma, se planteaba como meta en el CONPES emitir el 70% de actos administrativos como respuesta a la inclusión o no en el registro sobre las solicitudes de restitución de tierras en zonas microfocalizadas. La CGR encontró que de las solicitudes cuyos predios se ubicaban en estas zonas, solo se les dio respuesta a 1.975, lo que equivale aproximadamente a un 40%[xiii]. Por lo tanto, solo hubo un cumplimiento del 53% de la meta establecida en el Conpes[xiv].

Conforme a lo planteado, se observa un riesgo de desfinanciamiento de la política de restitución de tierras, adicional a los relacionados con la subestimación de los costos asociados al proceso, al haber ejecutado la totalidad de los recursos

programados para la vigencia 2012, frente a un bajo porcentaje de respuesta a las solicitudes de inclusión en el registro frente a las metas planteadas.

7.3.3 Ejecución de recursos para la Política de Restitución de Tierras-

Para el primer año de implementación de la política de restitución de tierras, la ejecución de recursos se estimó en $98.594 millones, la CGR encontró una ejecución de $101.260 millones, distribuidos en $38.083 millones para gastos de funcionamiento y $63.177 millones para proyectos de inversión.

En el caso de la UAEGRTD los gastos de funcionamiento representaron el 38% y corresponden a nómina, adquisición de bienes y servicios y otros gastos relacionados con la creación de la Unidad. Sin embargo, a partir de los resultados de la auditoria se considera que los gastos de funcionamiento son superiores a los señalados, por cuanto se utilizaron recursos de los proyectos de inversión en actividades que corresponden a funcionamiento. El caso más relevante, lo constituyó el proyecto de implementación del programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional, de donde se destinaron recursos para reparaciones y adecuaciones de la las sedes por un valor de $2.200 millones.

En este punto cabe resaltar que la CGR determinó que para la vigencia de 2012, la Unidad de Restitución de Tierras, no presentó una adecuada gestión presupuestal, generándose por tanto ineficiencia en la utilización de los recursos e ineficacia en la programación del mismo.

Respecto a la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC y el INCODER, los gastos se cuantificaron a partir de la información de la encuesta de capacidad institucional diligenciada por estas entidades para la CGR, y que corresponde

básicamente al costo de la nómina del nivel central y territorial de los funcionarios asignados para atender los diferentes requerimientos de los procesos de restitución de tierras, tanto en la etapa administrativa como judicial. Estos gastos se estimaron para la vigencia 2012 en $9.653 millones, donde el 90% corresponde a la superintendencia y al IGAC en proporciones iguales.

Como parte de los gastos de funcionamiento también se consideró el costo de la creación e implementación de los despachos judiciales, requeridos en la etapa judicial de los procesos de restitución de tierras que, según el Consejo Superior de la Judicatura, en la vigencia 2012 tuvo un costo de $11.992 millones.

En cuanto a los proyectos de inversión desarrollados por las entidades vinculadas directamente a la política de restitución de tierras, se ejecutaron $63.177 millones, de acuerdo con a la información registrada en la tabla 4, de la cual se exponen algunas consideraciones.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, si bien el mecanismo dispuesto para la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación es la formulación y presentación de proyectos por parte de la entidades responsables ante el Banco de Proyectos de Inversión Nacional –BPIN, en el primer año de ejecución de la política solo la UAEGRTD, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Defensoría de Pueblo tuvieron proyectos debidamente registrados y financiados con recursos del presupuesto general de la nación para el desarrollo de actividades básicas en los procesos de restitución de tierras.

Por otra parte, se puede señalar que si bien el proyecto “Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD” del INCODER, es un proyecto para la población desplazada, no está dirigido específicamente a los beneficiarios de la política de restitución de tierras, el cual

es un universo más amplio; adicionalmente, este proyecto se viene ejecutando desde el año 2006, mucho antes de la creación de esta política.

Tabla 7.5 .Proyectos de Inversión Ejecutados por entidades responsables de la Política de Restitución de Tierras

Entidad / Proyecto / Objetivo		Ejecución *
Proyectos Específicos Política de Restitución con Registro BPIN		**63.177.083.389**
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas		**26.564.768.218**
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional.	Establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras.	11.707.593.461
Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional.	Facilitar el acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos de manera sostenible.	14.857.174.757
Superintendencia de Notariado y Registro		**5.772.503.377**
Protección registral a los derechos de bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la Política de tierras en Colombia.	Contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo (PD; PRD; OVD) a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial.	5.772.503.377
Defensoría de Pueblo		**849.811.794**
Fortalecimiento de la gestión de la defensoría del pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional.	Garantizar el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención, protección, atención humanitaria de urgencia y de emergencia y, la estabilización de la población desplazada en 20 departamentos y 6 zonas focalizadas del país.	849.811.794
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. INCODER		**29.990.000.000**
Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD.	Implementar proyectos productivos con población desplazada beneficiaria de programas de reforma agraria en predios adjudicados por el INCODER en los años 2006 y 2007, para contribuir al fomento y desarrollo socioeconómico de dicha población. Así mismo realizar el seguimiento al desarrollo exitoso de los proyectos productivos.	29.990.000.000
Proyectos Misionales, que apoyan la política de Restitución con Registro BPIN		**-**
Instituto Geográfico Agustín Codazzi		**-**
Actualización formación y conservación catastral a nivel nacional y regional.	Formar el catastro de municipios que se encuentran sin incorporar al catastro jurídico fiscal bajo la administración del IGAC, actualizar el catastro de aquellos municipios cuya vigencia es igual o superior a cinco años o actualizar en forma permanente los municipios que se prioricen en el marco de la gestión anual del IGAC, y mantener actualizada la base de datos catastral en sus aspectos físico, económico y jurídico mediante la incorporación de cambios suministrados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos o la atención de solicitudes de nuestros usuarios.	-
Levantamiento de suelos, geomorfología y monitoreo de factores que afectan el recurso tierra en Colombia.	El presente proyecto se ha concebido con el propósito de contribuir en buena parte a un mayor conocimiento y al monitoreo del recurso suelo y sus recursos asociados, y aportar elementos técnicos y científicos que ayuden a sustentar la toma de decisiones en el proceso de ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo regional.	-
Levantamiento actualización de la carta general del país.	Producir cartografía básica oficial a nivel rural en escalas 1:25.000 y 1:10.000 y a nivel urbano en áreas enmarcadas dentro del plan nacional de desarrollo.	-
Conservación mantenimiento y actualización de la infraestructura tele informática a nivel nacional.	Prestar a nivel nacional, el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de procesamiento electrónico de datos, periféricos, de comunicaciones y de protección y soporte eléctrico existentes tanto en las áreas técnicas como en las administrativas del instituto.	-
Investigación en sensores remotos y sistemas de información geográfica.	Fortalecer la gestión del conocimiento científico y tecnológico en los campos de la percepción remota, los sistemas de información geográfica y las tecnologías relacionadas, con el fin de impulsar el liderazgo y la competitividad del IGAC en Colombia, Latinoamérica y el Caribe, para apoyar la implementación de aplicaciones geográficas que atiendan prioridades del desarrollo sostenible y la consolidación de la sociedad de la información.	-

* Ministerio Hacienda, Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF, con corte a 31 de diciembre de 2013.

Fuente: DNP, según comunicación del 3 de mayo de 2013

Resulta preocupante la falta de interés por parte del IGAC en la gestión de recursos para el desarrollo de las actividades de su responsabilidad en el cumplimiento de la política de restitución de tierras. Desde la creación de la política, esta entidad no ha implementado ningún proyecto específico registrado en el BPIN, para atender los requerimientos relacionados con la materia, de ahí que para la vigencia 2012 el Instituto no contó con recursos definidos para tal fin y atendió los diferentes compromisos a partir de sus proyectos misionales.

Es este caso, es necesario anotar que dentro de las actividades de la UAEGRTD, resulta altamente relevante la identificación plena de los predios objeto de restitución, como parte del estudio de la solicitud dentro de la etapa administrativa de los procesos de restitución, actividad que depende plenamente de la información catastral proporcionada por el IGAC.

7.4 CAPACIDAD Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La coordinación interinstitucional se constituye en un eje transversal de la Ley de víctimas de la mayor importancia, tanto entre entidades del orden Nacional, como entre Nación-territorio, para lo cual se han creado y diseñado sistemas de corresponsabilidad y herramientas de articulación, en aras de aunar esfuerzos que garanticen las reparación integral a las víctimas y el goce efectivo de sus derechos en los términos que propone la ley.

El Decreto Reglamentario 4829 de 2011, en numeral 1º del art. 2º incorpora la colaboración armónica como un principio rector de las actuaciones para el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, cuando indica que la UAEGRTD se apoyará en las entidades y autoridades estatales del nivel nacional cuando así lo requiera, las que deberán brindar el apoyo, colaboración e información solicitados de manera oportuna e idónea.

Por su parte, el numeral 5° del artículo 13 del citado Decreto, prescribe que la UAEGRTD dispondrá del apoyo que requiera de las autoridades para el desarrollo adecuado del trámite administrativo del registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente RTDAF; así mismo solicitará las medidas que considere pertinentes para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes.

Se debe resaltar que si bien, la UAEGRTD tiene a su cargo el adelantamiento de la etapa administrativa de los procesos de restitución, su labor se sustenta en las obligaciones que también le fueron asignadas a otras entidades de acuerdo a sus competencias y misiones, con el fin de garantizar un buen término de los procesos de restitución.

7.4.1 Acceso a la oferta institucional (CGR, 2013b)

Se observa por parte de los organismos de control que para acceder a la oferta institucional para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, éstas deben acudir a diversas entidades con el fin de ser registrados en distintas bases de datos, dependiendo de la medida a la que quieran acceder. Dicha situación, contraviene los derechos de las víctimas a la dignidad, atención oportuna e integral y al principio de colaboración armónica entre las instituciones.

Así pues, la víctima debe dirigirse a diversas entidades como por ejemplo: al Ministerio Público con el fin de presentar una declaración sobre los hechos que configuran la situación de desplazamiento, la cual será estudiada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- quien decide si se incluye o no al solicitante en el Registro Único de Víctimas – RUV; o a la UAEGRTD si es despojado o por abandono forzado de sus tierras y pretende se le restituya su predio, ante lo cual se presentan dos escenarios: 1. si el predio se encuentra en una zona microfocalizada y si la UAEGRTD decide iniciar el estudio

formal del caso, se activan las medidas de protección patrimonial del predio con la anotación respectiva en el folio de matrícula inmobiliaria o, 2. Si el predio se encuentra en una zona que no está microfocalizada, el solicitante debe dirigirse al Ministerio Público y solicitar que su predio sea incluido en el RUPTA, el cual es administrado por el INCODER

Dicha situación, además de ocasionar un desgaste administrativo a las entidades, puede generar una afectación a las víctimas al tener que revivir los hechos victimizantes de los cuales fueron objeto, y en esa medida es posible que se ocasione una doble victimización en tanto que, quien ya fue víctima de violaciones a sus derechos, ahora puede incurrir en gran cantidad de trámites para reestablecerlos y garantizarlos.

7.4.2 La articulación interinstitucional: Eje fundamental para la restitución de tierras

Con el fin de desarrollar el principio de colaboración armónica entre las diversas entidades, la UAEGRTD ha creado diversos mecanismos entre los cuales se encuentran la suscripción de convenios interadministrativos, instrucciones conjuntas e interoperabilidad de los sistemas de información. Sin embargo, se pudo evidenciar por parte de la CGR que, en algunos casos, las entidades actoras no han dado respuesta dentro del término establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 (CGR,2013b) y que la interoperabilidad de los sistemas de información en las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD es deficiente debido a la dificultades de acceso a los aplicativos del IGAC, catastros descentralizados, Notarías, INCODER, SNR, y de las ORIP (UAEGRT, 2013).

Estas dificultades de coordinación interinstitucional, en términos de gestionar y proveer en la etapa administrativa, la información cierta y necesaria para proceder a iniciar los respectivos procesos judiciales, se origina en la existencia de rezagos

institucionales que no permiten la consecución fácil de la información puntual y a la falta de capacidad institucional. Así mismo, las dificultades para la interoperabilidad de los sistemas de información se presentan debido a: la desactualización de la información, incompatibilidad de plataformas informáticas y bases de datos, y a la inadecuada gestión, conservación y sistematización de archivos.

Adicional a lo anterior, tanto la nueva institucionalidad como las demás entidades intervinientes tuvieron que responder a los nuevos retos establecidos en la Ley, sin que las plantas de las entidades fueran ampliadas, excepto en la SNR, donde se creó la Delegada de protección, restitución y formalización de tierras –DPRF- y en la rama judicial con la creación de la planta de nuevos Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras.

Aunque en la mayoría de los casos estas entidades han respondido a las solicitudes de la UAEGRTD, así como a las de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, adecuando su estructura a través de la conformación de grupos internos de trabajo especializados, han tenido que trabajar a marchas forzadas, acudir a contratos de prestación de servicios y a la solicitud de recursos adicionales, con el fin de poder responder a los requerimientos realizados tanto en la etapa administrativa como judicial. Adicionalmente, la UAEGRTD también se ha visto afectada por limitaciones en su capacidad para adelantar las funciones propias del proceso.

Lo anterior puede convertirse en un impedimento para el cumplimiento del trámite de registro de tierras en los términos señalados en la Ley, y además, implica un riesgo para la garantía del curso exitoso de la etapa judicial, en tanto que la ausencia o deficiencia de información, puede retardar las fases del proceso y en un caso extremo, obstaculizar la restitución por debilidades en el acervo

probatorio. Particularmente en las entidades visitadas por la CGR, se observó lo siguiente:

7.4.2.1 INCODER

El INCODER como ejecutor de la política de desarrollo rural, juega un papel preponderante en la aplicación de la Ley de víctimas; sin embargo, la CGR en varias oportunidades se ha pronunciado sobre algunos problemas estructurales identificados en procesos auditores y actuaciones especiales adelantadas a esta entidad, relacionados con: a) no disponer de un inventario actualizado de baldíos, b) desactualización en las bases de datos y c) deficiencias en los sistemas de información, conservación de archivos y gestión documental.

A pesar de la entrada en operación del INCODER desde hace 10 años, a la fecha no se ha logrado dar solución a estas problemáticas que afectan directamente el desarrollo de su objeto misional, así como de la oportunidad y calidad de la información entregada a la UAEGRTD y a los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual se vio reflejado en el diagnóstico sobre la "Percepción de las Unidades Territoriales sobre los cuellos de botella presentados en el proceso de restitución de tierras" realizado por la UAEGRTD, donde el 54% de las territoriales declaran que existe demora en los tiempos de respuesta a las solicitudes y el 23% manifiesta que no se ha obtenido respuesta.

Así mismo, de los resultados obtenidos en el estudio de caso realizado por la CGR en la Hacienda Santa Paula en el Departamento de Córdoba, de acuerdo a la percepción de los Jueces y Magistrados especializados en restitución entrevistados, la documentación y la información son oportunas y de trámite ágil. Sin embargo, se encontró que la dirección territorial de Córdoba del INCODER, al momento de la visita no contaba con un protocolo o documento de gestión que estableciera parámetros concretos en cuanto a sus acciones dentro del proceso

de restitución; tampoco se tenía claridad sobre las acciones a desarrollar frente a la adjudicación de baldíos en el marco del proceso de restitución. Esto porque, además, el INCODER sólo figura en la ley 1448 de 2011 y el decreto reglamentaro 4800/11 como proveedor de información.

Finalmente, se debe señalar que para la CGR persisten riesgos en cuanto a la consecución de recursos por parte del INCODER para adelantar al 100% la meta contemplada en el plan de acción 2012, consistente en "Realizar el diagnóstico integral de los archivos del INCODER en el nivel central y Direcciones Territoriales; y organizar, digitalizar y georeferenciar el 100% de los expedientes existentes en los archivos del nivel central y territorial, para poder tener un registro confiable y de fácil consulta sobre la gestión en titulación de baldíos a partir de la expedición de la ley 135 de 1961", puesto que en la medida en que no se superen las debilidades en materia de gestión documental, será muy difícil dar oportuna respuesta a los requerimientos de la UAEGRTD.

7.4.2.2 IGAC

Aunque el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- es la entidad con la que la UAEGRTD ha logrado mayores avances en articulación, aún se presentan situaciones problemáticas relacionadas con la calidad de los datos que posee dicho Instituto, derivadas su desactualización y de la informalidad de la tenencia de la tierra, que en algunos casos no permite la ubicación espacial de los predios. Además, en varias de sus territoriales los planos y cedulas catastrales no se encuentran digitalizados por lo que su manejo se hace de manera manual, lo que retrasa el proceso.

Teniendo en cuenta que al IGAC le corresponde efectuar las modificaciones y actualizaciones en la información física catastral de los inmuebles, la cual una vez procesada es enviada a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos –ORIP,

informando acerca de la creación de nuevas cédulas catastrales o modificación sobre las existentes, es preciso señalar que se encontraron dificultades para el desarrollo de este proceso, debido a que la desactualización catastral no permite avanzar de manera ágil en la interrelación catastro-registro.

Adicionalmente, en muchos casos la información cartográfica digital del IGAC, no coincide con la información física levantada por las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD, lo cual es una dificultad mayor, no sólo por el hecho mismo de la incongruencia de la información, sino por la carencia de personal técnico que pueda corroborar los datos. Igual sucede en los casos en que la matrícula inmobiliaria no está ligada a la cédula catastral, mostrando diferencias entre el IGAC y la ORIP.

Esta dificultad relacionada con la identificación física de los predios a restituir, fue observada en el estudio de caso de la Hacienda Santa Paula realizado por la CGR, en donde se encontró que la identificación realizada por parte de la Unidad de Tierras y por los Jueces o Magistrados, no siempre es coincidente con la información cartográfica que tiene el IGAC. Según el funcionario entrevistado de la Dirección Territorial del IGAC en Córdoba, algunos municipios tienen inconvenientes en la información catastral, hay dificultad en el levantamiento predial y falta acompañamiento de topógrafos en el inicio del proceso.

En otros casos, algunos registros de la base digital alfanumérica que se encuentran en la consulta catastral en línea del IGAC, están desactualizados, pues no coinciden con las fichas prediales que suministra la Unidad. El IGAC responde que procederá a observar los casos puntuales, pero en tanto se solicitan documentos adicionales, los retrasos continuarán.

La anterior situación puede verse agravada, dada la dificultad para realizar los levantamientos topográficos y avalúos comerciales realizados como respuesta a

requerimientos de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, en términos de capacidad de personal y disponibilidad de recursos, puesto que para 2012 y 2013, el IGAC no contó con recursos adicionales para dicha tarea, cumpliendo con una demanda de 34 avalúos comerciales con un costo de $18.2 millones y 53 levantamientos topográficos, de los cuales ha atendido 9xv por un valor de $123.3 millones.

7.4.2.3 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

La desactualización de la información predial y el manejo de la información de matrículas inmobiliarias a través del Sistema de Información Registral SIR, medio magnético y manual, son las principales causas de los atrasos en la entrega oportuna de la información requerida por parte de la UAEGRTD. Adicionalmente y respecto al SIR, se dieron usuarios de consulta a los funcionarios de la UAEGRTD pero los accesos tecnológicos son diferentes, lo que dificulta el funcionamiento en las direcciones territoriales.

Respecto a la oportunidad de la información recibida por la UAEGRTD, en el diagnóstico realizado sobre la percepción de 10 de sus direcciones territoriales se señala que si bien en todas se han realizado solicitudes a las ORIP, el 58% percibe que existen demoras en los tiempos de respuesta.

Ante este incumplimiento, la SNR manifiesta que en algunos casos el registro no puede efectuarse o debe ser devuelto a la UAEGRTD, para que sea aclarada o modificada la actuación, puesto que las funciones y facultades regístrales están taxativamente reguladas y a los registradores no les es posible pretermitir ningún requisito sustancial o formal, ya que al efectuar un registro se afectan los derechos de propietarios y terceros. En términos generales, la SNR hace referencia a la ausencia de algún requisito fundamental para poder llevar al registro como: la falta

o indebida notificación, la no claridad de una decisión, el no perfeccionamiento de un acto administrativo, entre otros.

7.4.2.4 La UAEGRTD y el Fondo de restitución de tierras

La información: cimiento para la ejecución y memoria de la política de restitución de tierras

Tal y como fue señalado en líneas anteriores, la función de la UAEGRTD de adelantar la etapa administrativa se sustenta en gran medida en el acompañamiento de otras entidades, especialmente con el suministro de información. También la Unidad debe gestionar ante éstas los trámites necesarios y las solicitudes para la consecución de la información requerida para el cumplimiento de sus fines. En este sentido y de la revisión por parte de la CGR de los expedientes de restitución de tierras, se encontró que no se están realizando cruces en las bases de datos con otras entidades con el fin de identificar casos en los cuales el solicitante no sea considerado víctima según lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 o para identificar al núcleo familiar del solicitante según lo establecido en el artículo 81 de la citada Ley.

Si bien es cierto en virtud del principio de la buena fe, se presume que lo que la víctima aduce es la verdad, la no verificación de algunas situaciones puede generar un desgaste administrativo y judicial, tiempo que podría ser invertido en el adelantamiento del proceso de otros solicitantes que si están legitimados (CGR, 2013b)

En cuanto al cumplimiento de los términos establecidos en la Ley para adelantar el trámite de registro a partir de la Resolución de inicio de análisis formal[xvi], se observa que el inicio del estudio formal de la solicitud y el acto de decisión de inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas, en promedio, la UAEGRTD

se demora 102 días calendario; ahora, si tenemos en cuenta que la Ley establece que esta etapa del proceso se debe adelantar en 40 días (sin tener en cuenta prorrogas inciso 4 artículo 76 de la Ley). 797 casos superaron los 90 días entre el inicio del estudio formal de la solicitud y el acto de decisión de inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas.

En el mismo sentido, la UAEGRTD no cuenta con un instrumento de control que le permita estar al tanto de los tiempos de salida y entrega de las solicitudes realizadas a otras entidades, sobre todo en lo que se refiere a la entrega manual de información, situación que pone en riesgo el cumplimiento de los términos del proceso de restitución de tierras. Esta situación presenta un agravante y es que en algunos de los expedientes analizados por los equipos auditores de la CGR, no obra copia de las comunicaciones enviadas a las diferentes entidades, en el caso particular de la ORIP, ordenando el levantamiento de la protección jurídica de los predios.

Pese a que la UAEGRTD señaló que se encuentra desarrollando aplicaciones y sistemas para facilitar la solicitud y suministro de información, los organismos de control consideran que hasta tanto éstas no entren en funcionamiento y operen al 100%, se deben implementar mecanismos de control necesarios que le permitan estar al tanto del cumplimiento en los términos de respuesta de las solicitudes realizadas a las entidades intervinientes.

Por otra parte, las deficiencias en la preservación de la información contenida en algunos de los expedientes relacionados con el trámite de inscripción en el Registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente son evidentes, los documentos no están archivados en su totalidad, faltan los actos administrativos de microfocalización, auto de pruebas, constancia de la inscripción de las medidas de protección de los predios a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, notificación personal al propietario, poseedor u ocupante que se encontraba en el

predio en el momento de inicio de estudio del caso. Adicionalmente, se encontraron casos con errores en las fechas de los actos administrativos o correcciones manuales sobre fechas de notificación, lo cual genera incertidumbre sobre su veracidad.

Estas situaciones indican la existencia de graves fallas en el cumplimiento de los procedimientos administrativos para el manejo del archivo documental de los expedientes, deficiencias de control y vigilancia de los responsables de esta actividad, lo cual genera un alto riesgo de pérdida de documentos, incumplimiento de términos, violación al debido proceso de los afectados y afectación de los derechos de las víctimas.

Adicional a lo anterior, la CGR pudo determinar una vez revisados los expedientes y comparados con la información captada en el sistema dispuesto por la UAEGRTD, que los reportes no son concordantes con la realidad, debido a que se cometieron errores en el cargue (se ubicó el predio despojado en un lugar geográfico diferente) y manejo de información (el estado actual registrado no corresponde a la situación real del expediente), lo que genera confusión en los reportes, incertidumbre frente a la dinámica de este procedimiento y posibilita el riesgo de que no se tramite la totalidad de las peticiones para la inscripción en el registro de tierras, negando la posibilidad de continuar con el trámite en procura de restablecer los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto.

7.4.3 Pasivos y compensaciones en la restitución de tierras [xvii]

El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, dispone que ante la imposibilidad para restituir materialmente el predio solicitado, se debe compensar con un predio equivalente o por la equivalencia económica con pago en efectivo. Sin embargo, la CGR evidenció que a la fecha el Fondo de la UAEGRTD no cuenta con: i) la disposición de bienes para restituir en equivalencia de manera oportuna; y, ii) el flujo de recursos para cubrir estas compensaciones y sus repercusiones desde el

punto de vista fiscal. Adicionalmente, la entidad no ha establecido cuál va a ser el tratamiento que le va a dar a los bienes cedidos por los restituidos que opten por la compensación, especialmente los bienes que se encuentren en las condiciones contempladas en los literales a) y d) del artículo 97 de la Ley 1448[xviii].

La CGR entiende la dificultad y el reto que comporta el tema planteado, sin embargo considera a dos años de haber entrado en vigor la ley 1448, ya deberían estar implementadas las medidas que permitan el cumplimiento de los fallos de restitución de manera perentoria, y se garantice la concreción oportuna de la restitución de derechos en favor de las víctimas, en muchos casos aplazados por décadas. En ese sentido, la institucionalidad del Estado no puede esperar a que se presenten los casos que plantea la Ley para reaccionar en pos de su solución; es así como en este momento, se debería contar con un inventario de predios para compensaciones por equivalencia, igualmente deberían estar implementadas todas las disposiciones regulatorias anunciadas.

Por otra parte, en el programa de Alivio de Pasivos no se incluye la cartera vencida antes de los hechos violentos, la cual no será objeto de pago por parte del fondo.xix Esta limitación a juicio de la CGR, es contraria a la filosofía de la Ley 1448, en cuanto a las garantías de no repetición dado que el no aliviar el 100% de los pasivos de las víctimas o al no ser asumido por el Estado, se pone en riesgo de que sean nuevamente despojados, pero esta vez por el sistema financiero. Aunado a lo anterior, además de que dichos pasivos no son tenidos en cuenta, no se está incluyendo en el programa el 100% de los pasivos del solicitante que entraron en mora por el hecho victimizante.

En este sentido, el Ministro de Agricultura manifestó que se revisara el tema y que la cartera de Hacienda midiese el impacto que esto podía llegar a tener en el marco de la restitución, pues así las cosas en el evento de existir una hipoteca, bajo el nuevo esquema del programa, la garantía se mantiene a favor del acreedor lo que a futuro, por las condiciones de vulnerabilidad manifiesta del beneficiario de

restitución, puede incurrir nuevamente en mora y se corre el riesgo de perder su bien ante la gestión del Banco en recuperar su crédito otorgado[xx].

Pese a las diversas posiciones que sobre el tema se puedan suscitar, el Ministerio de Hacienda ha mantenido la posición de que la UAEGRTD *"no tiene título jurídico de gasto para extinguir la deuda equivalente al primer tramo, por cuanto este abarca las deudas antes del desplazamiento, es decir, antes de los hechos violentos"* y por ello, de acuerdo al concepto de la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda del 03 de Enero de 2013 y del Acta No. 05 del 13 de Febrero de 2013, los pasivos de servicios públicos y financieros que serán aliviados con cargo a los recursos del fondo, solo serán aquellos que se hayan generado desde el hecho victimizante o el desplazamiento y hasta la fecha de cumplimiento de la sentencia judicial que ordene restituir o formalizar la entrega de tierras.

7.5 LA MICROFOCALIZACIÓN

7.5.1 Los resultados de la Microfocalización

El artículo 76 de la Ley 1448 establece que "el registro deberá implementarse en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno", complementado con el artículo 5° del Decreto 4829 de 2011, el cual señala que, "se adelantará un proceso de macro y microfocalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas".

En este sentido, las solicitudes de restitución de predios que no se encuentran ubicados en zonas macro y micro focalizadas, no son tramitadas por la UAEGRTD y por ende no se realiza el procedimiento administrativo que define si dichos

predios son incluidos o no en el RTDAF, lo que se podría convertir en una restricción de acceso a la justicia, teniendo en cuenta que a la luz de lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y artículo 5° del Decreto 4829 de 2011, el Registro es un requisito de procedibilidad para la acción de restitución. Así mismo para acceder a las ventajas que en el marco de justicia transicional se ofrecen a las víctimas, en la medida que no se establezca un término y condiciones precisas (en el término de vigencia de la Ley) para dar respuesta a dichos requerimientos, se hace nugatoria la expectativa de la restitución efectiva y de la oferta institucional con enfoque transformador que el proceso de restitución de tierras promete.

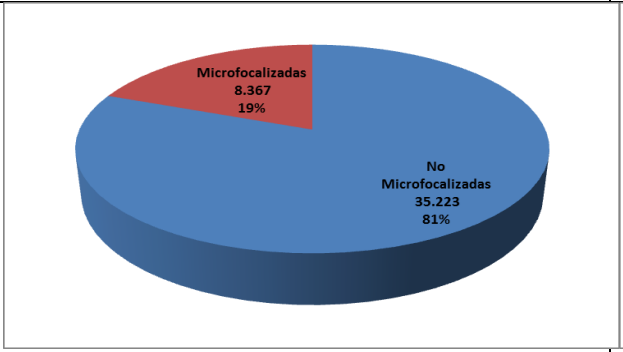
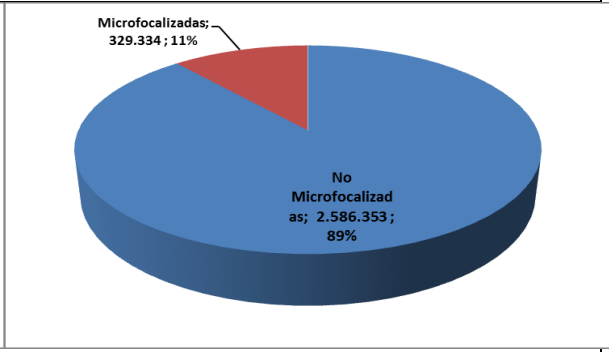
Esta preocupación había sido señalada por los órganos de control en su informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras de 2012, en donde se expuso la inquietud sobre aquellos procesos que quedaban inactivos, sin que existiera un procedimiento alterno como sería la recolección de pruebas que permitan establecer la condición de víctima y la titularidad del derecho de restitución; la legitimación de la titularidad de la acción; identificación catastral del predio; la relación jurídica del solicitante con el mismo, aspectos que permitirían proseguir el proceso una vez, se microfocalizará la zona. Sin embargo, a la fecha, dicha dificultad persiste sin que al menos de manera formal se haya establecido medida alguna.

Esta situación se puede dimensionar si se tiene en cuenta que a Junio 30 de 2013, de las 43.590 solicitudes presentadas ante la UAEGRTD, 35.223 no se encuentran microfocalizadas. (Ver Gráfico 2).

Así mismo, todas las solicitudes microfocalizadas han iniciado algún trámite en la etapa administrativa posterior a la presentación de la solicitud, lo que representa el 19.5% del total de las solicitudes, sin embargo, frente a las solicitudes no

microfocalizadas sólo 116 presentan algún tipo de estudio (1 solicitud en estudio y 115 se le negó el análisis formal).

Gráfico 7.1: Reclamaciones sobre tierras despojadas – Análisis de Microfocalización

Reclamaciones de Tierras Despojadas recibidas por la UAEGRTD.	Área de las reclamaciones de tierras recibidas por la UAEGRTD.
	

Fuente: UAEGRTD, información suministrada por la UAEGRTD con corte a 31 de junio de 2013

Así las cosas, es importante que el Gobierno implemente otras acciones de política al no existir procedimientos contemplados en la Ley para ir avanzando en los procesos tendientes al registro de los predios que no se encuentran microfocalizados, lo cual podría aplazar en el término de la vigencia de la Ley la acción de restitución para estas personas, las cuales pretenden el goce efectivo del derecho que tienen como víctimas a ser restituidos, lo anterior, teniendo en cuenta que el proceso se adelanta en un escenario de persistencia del conflicto armado, que no permite que las condiciones de seguridad sean viables para la implementación de la macro y microfocalización en algunas zonas del país.

De igual forma, para el caso de estos predios que no se encuentran en zonas microfocalizadas, se deben estudiar mecanismos alternos o ajustar la normativa existente en cuanto a los casos y la oportunidad en los cuales procede la compensación en los eventos en que la restitución material del bien sea imposible

de acuerdo a las causales contempladas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011.[xxi]

7.5.2 El proceso para la Microfocalización

De acuerdo a los pasos señalados por la UAEGRTD para llevar a cabo el proceso de la microfocalización, después de realizar el análisis correspondiente, se procede a expedir una resolución debidamente motivada, mediante la cual se delimita el área de intervención a efectos de iniciar en ella el procedimiento de registro. Posteriormente, las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD convocan a los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras –COLRT- de las zonas micro focalizadas en su jurisdicción, con el propósito de articular la intervención de la UAEGRTD con las demás entidades.

De acuerdo con la Circular 005 de 2012, para la UAEGRTD los COLRT no son un prerrequisito para la microfocalización, situación que contraviene el artículo 4° del Decreto 4829 de 2011 y el artículo 2° del Decreto 599 de 2012 y comporta un riesgo para el proceso de restitución de tierras, en el sentido que este comité constituye la instancia operativa en las regiones, donde se determinan las condiciones concretas tanto de seguridad, como operativas para poder adelantar el proceso de restitución de tierras.

Cabe señalar que conforme al Artículo 4° del Decreto 4829 de 2011 y el artículo 2° del Decreto 599 de 2012, este comité debe realizarse en todas las etapas del proceso de Restitución de Tierras y previo al proceso de microfocalización, al señalar que:

> Este será la "instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la microfocalización de que trata el artículo 5º del presente Decreto, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo del proceso de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011." Subrayado fuera de texto.

Adicional a lo anterior, se debe resaltar que en las auditorías realizadas por parte de las Gerencias de la CGR en Nariño y Bolívar, se consideró que los informes realizados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras-CI2RT sobre las condiciones de seguridad de las áreas microfocalizadas durante 2012, son de contenido muy general y no presentan conclusiones sobre si las condiciones de seguridad permiten iniciar el proceso de restitución en esa zona. Para el caso de Nariño, los temas presentados no están al nivel de requerimiento de seguridad por vereda o micro zonal, sino que se encuentra de todo el Municipio y, no establece las zonas de mayor o menor seguridad; el reporte no se encuentra estandarizado y depende del grado de incursión de los grupos armados (guerrilla, BACRIM o narcotráfico) en el municipio.

Por su parte, en el estudio de caso realizado por la CGR sobre el proceso de restitución de la Hacienda Santa Paula en Córdoba, se señaló la inquietud sobre las consideraciones institucionales que llevaron a tomar la decisión de elegir una vereda del municipio de Montería, como una zona que goza de las condiciones para dar vía libre a un proceso de restitución, que hoy amenaza con quedar como una simple formalidad en el papel, teniendo presentes las circunstancias que de alguna forma indican la persistencia de riesgos de seguridad y deficiencias de la protección para quienes se atrevan a tocar el poder ejercido por diversos actores en gran parte del territorio cordobés.

Finalmente, se debe recalcar que no es sólo la UAEGRTD la llamada a garantizar el éxito de los procesos de restitución, en tanto que, con posterioridad a los fallos, son múltiples las obligaciones que deben cumplir diferentes entidades estatales. La complejidad de la decisión que implica la microfocalización debe considerar, más allá de la buena voluntad de la UAEGRTD para avanzar en procesos de restitución, involucrar debates reales sobre la conveniencia o no, de llevar a las víctimas a una expectativa cierta de la garantía material de sus derechos y esto puede lograrse en la medida en que sean varias las entidades involucradas en la

decisión de la microfocalización, si se convocan además de la establecidas en la ley, otras entidades que tengan elementos para aportar al momento de definir zonas para iniciar procesos de restitución.

No resulta suficiente que aunque estén dadas las condiciones de seguridad, la familia sea restituida en un predio que ahora está alejado y sin las mínimas condiciones para el disfrute de una vida con dignidad. También es necesario tener presente que el desplazamiento forzado generó desarraigos que ahora dan lugar a nuevas necesidades creadas en los ambientes en los que las victimas debieron vivir, que no pueden ser cortadas de tajo porque al fin de cuentas también enseñan que hay otras necesidades que le fueron negadas en el pasado y a las que ahora tienen legítimo derecho. Por ejemplo, el ambiente de las ciudades muestra otro sentido de los servicios públicos, del transporte, la salud, la educación y la comunicación, entre otros, a los que son especialmente susceptibles las mujeres que debieron asumir la jefatura de las familias y la población joven.

De acuerdo a lo anterior, se hace un llamado a la importancia de que se atienda a una visión integral que considere el conjunto de riesgos que pueden existir en las zonas a ser microfocalizadas, de tal manera que los procesos de restitución puedan tener una real materialización en favor de las víctimas y en la recuperación de sus proyectos de vida. Para un ejercicio real de restitución, quizá valdría la pena invertir el conjunto de criterios que lleva a la toma de decisiones, de tal manera que la regla que guíe la microfocalización sea el del conjunto de restituciones solicitadas y no el de las condiciones de consolidación de la seguridad en un sentido policial o militar. Es decir, hay un estado de cosas alterado por efecto del desplazamiento y el despojo, a partir del cual las víctimas reclaman sus tierras; pues bien, reconociendo la amplitud de este hecho, el Estado bien podría enfocar la acción de sus instituciones y políticas sobre los territorios en los cual hay que recomponer el estado de las cosas para dar paso a

los derechos de la población desplazada y no esperar a que unas determinadas condiciones de seguridad den lugar a la acción del Estado. La seguridad integral o humana también se crea con la acción pública. En condiciones muy críticas, se puede estar asistiendo a restituciones de predios como producto de fallos judiciales, pero sin las condiciones adecuadas para el ejercicio pleno de los derecho de las víctimas, con lo cual se ponen en entre dicho los procesos de microfocalización y la acción de las instituciones, que es exactamente lo que no se espera de la Ley 1448.

7.5.3 Algunos criterios de microfocalización

La posible insuficiencia de la ponderación de criterios que pueda llegar a presentarse al momento de microfocalizar un área geográfica puede ser subsanada si se consideran al menos los siguientes dos elementos que se proponen a continuación.

En primer lugar, más allá de los criterios objetivos señalados en la Ley al momento de microfocalizar, resulta de importante relevancia revisar la posibilidad de que las opiniones de las víctimas de los predios a ser microfocalizados sean consideradas en tanto su percepción de riesgo es no solo un elemento que permite conocer las condiciones de la zona sino que es fundamental para la decisión final, pues son ellas las que efectivamente pueden señalar si los riesgos han sido superados o están en vías a superarse. En este sentido, la participación de las víctimas en la toma de decisiones puede proponer discusiones más realistas para la acción del Estado, en términos de posibilitar articulaciones estratégicas entre la población y las entidades públicas encargadas de materializar los procesos de restitución en todos los territorios.

En segundo lugar, la sujeción a los criterios objetivos señalados por la Ley para decidir sobre la microfocalización, bajo el marco de la división político

administrativa nacional, no necesariamente atiende a la realidad de los eventos de desplazamiento y violaciones que llevaron al despojo de tierras, en la medida en que el control territorial ejercido por los actores armados o los despojadores puede ir más allá de una vereda, de un corregimiento, de un municipio o de un departamento. En esa medida, el que una vereda sea microfocalizada, a pesar de que el control territorial de los despojadores y otros actores siga siendo ejercido en todo un municipio, constituye una amenaza para las víctimas y deja sin piso la decisión y la materialización de la restitución con posterioridad al fallo. No debe olvidarse que los sistemas de poder actúan como constelaciones que irradian sus formas de intervención y coerción de múltiples formas, con mecanismos muy fuertes que van desde la intimidación sutil hasta la violación de la vida misma, como lo ha demostrado la constitución de los grupos anti-restitución y el asesinato de líderes del proceso.

Así mismo, el hecho de que la microfocalización no atienda a los conceptos de territorio y territorialidad, que hablan de tejidos sociales consolidados históricamente por unas redes de socialización, de relaciones de compadrazgo, y de prácticas comunitarias de diverso orden, es decir, comunidad, puede estar dejando de lado la restitución de la totalidad o de gran parte de los predios pertenecientes a esa misma comunidad, con lo cual se pierde la garantía de estabilización pronta y eficaz de la población y el carácter transformador de los procesos de reparación transformadores.

De acuerdo a lo anterior, se plantea la posibilidad de que los criterios de microfocalización centrados en la división político administrativa puedan verse complementados, por el concepto central de territorio y lo que ello implica en cuanto a sus contenidos previos, relacionados con las forma de socialización que eran propios de las comunidades y que ellas estiman valioso recuperar o recomponer, pues no toda situación previa era un ejercicio pleno de democracia. Esta sería una contribución de la Ley 1448 a la paz.

7.6 SEGURIDAD Y RESTITUCIÓN

7.6.1 La seguridad en el territorio

La existencia de garantías de seguridad debe permitir no sólo adelantar la implementación del registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, sino llevar a cabo cada una de las fases del proceso tendientes a lograr la restitución jurídica y material de las tierras y el retorno voluntario de las familias beneficiadas (UAEGRT, 2012). La labor de seguridad debe profundizarse aún más con el incremento de las solicitudes, los fallos y la gestión post restitución; que en el caso de los retornos debe procurar la mayor confianza de las víctimas hacia el proceso; el reto más grande una vez proferida la sentencia de restitución, es la sostenibilidad del retorno.

La restitución además de ser jurídica (devolver la tierra con su respectivo título de propiedad o reconocimiento de otro vínculo jurídico con la tierra) debe ser material, por lo tanto el Juez o Magistrado en el fallo, ordena la entrega física del predio restituido solicitando el apoyo de la fuerza pública en los casos que se requiera, pues su objetivo es garantizar a la víctima el goce efectivo de sus derechos sobre la tierra. Al respecto la UAEGRTD manifiesta que llevar a la gente en condiciones de seguridad y volver las zonas restituidas productivas, son las tareas que hacen de la seguridad el reto más grande, ya que se restituye en medio del conflicto (UAEGRT,2012:16).

En este sentido, vale la pena resaltar la observación de la CGR Nariño, en donde se señala que de acuerdo con lo consignado en las Actas del COLRT realizadas durante el año 2012, en las reuniones se exponen diferentes problemas, no se toman decisiones ni se plantean acciones frente a lo manifestado, en especial se resalta la existencia de conceptos contradictorios en cuanto a las condiciones de seguridad de una zona particular. Se señala como ejemplo, un caso en que la

UAEGRTD pone de manifiesto la contradicción presentada entre los diferentes informes de seguridad de las zonas que se reportan a otras entidades, como a la Unidad de Víctimas a quien se le indica que puede intervenir, mientras que a la UAEGRTD se le recomienda que por situación de seguridad no puede hacerlo.

Por su parte, la Policía Nacional afirmó que se ha omitido información respecto de grupos armados (guerrilla y BACRIM) y a las hectáreas de cultivos ilícitos existentes, porque hay municipios que no han sido objeto de tales acciones, o no cuentan con el respectivo soporte histórico; y que de otra parte, de conformidad con el desarrollo del conflicto, no puede determinar lugares específicos donde se encuentran ubicados los grupos armados ilegales. Así mismo, afirma que la Unidad de Restitución de Tierras Nariño no ha solicitado ampliación o profundización de la información previa suministrada de los diversos diagnósticos de seguridad[xxii].

En el estudio de caso de la Hacienda Santa Paula en Córdoba, el grupo focal aplicado a líderes, puso en discusión el concepto de seguridad que emitió la fuerza pública frente a las condiciones de los predios ubicados en ese predio, ya que desde su perspectiva, reitera la presencia de los opositores y despojadores o testaferros de éstos en las fincas reclamadas.

En este mismo caso, para algunas víctimas a las que les fueron restituidas sus tierras, aún no existe seguridad para el retorno, al punto de señalar que un gran número de víctimas de esos mismos hechos no han procedido a hacer la respectiva reclamación de tierras, debido a que aún sienten miedo de denunciar las circunstancias de su desplazamiento, ya que bajo su consideración, las condiciones de seguridad no han cambiado de manera importante desde el momento del desplazamiento forzado, como para que ahora puedan sentir confianza de volver a sus predios.

Dichos testimonios corroboraron la no existencia de condiciones de seguridad para la implementación y cumplimiento de la Ley para este caso concreto, tanto para la protección de las víctimas solicitantes y restituidas, líderes de organizaciones y los funcionarios que hacen parte de las entidades responsables en el proceso.

Otro de los factores que profundizan la problemática en términos de seguridad, es la falta de un plan para la intervención en la zona, lo que genera que las acciones que se emprendan sean de manera desarticulada entre los programas que la integran.

Debe resaltarse, de acuerdo a lo observado en el citado estudio de caso de Santa Paula, las deficiencias encontradas en el Plan de retorno, en la medida en que no describe el sentido de los compromisos, muchos de éstos no tienen fecha completa de cumplimiento; varios de ellos también se quedan en abstracto, como el caso del derecho a la vivienda que señala simplemente el compromiso de la Secretaría de Vivienda de "la Gestión de la asignación del subsidio con el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario" lo cual deja en absoluta incertidumbre la garantía de este derecho a los retornados; así mismo, siendo varias las entidades comprometidas con el cumplimiento de un mismo derecho, no se establecen acuerdos interinstitucionales de coordinación para lograr un mejor desempeño y cumplimiento, situaciones que pueden verse reflejadas en otros planes y sobre los cuales vale la pena hacer una revisión en aras de corregir dichas falencias. Dicha desarticulación se evidencia en el interior de las instituciones, como entre ellas. No se evidencia la concepción de la política como la sumatoria de acciones, sino por el contario se perciben como acciones individuales sin un fin último común (CGR, 2013b).

Así las cosas, en el escenario territorial donde se espera que los predios restituidos cuenten con la seguridad necesaria que permita a las víctimas

reconstruir su modelo de vida, el Estado debe estar en la capacidad, una vez asumida la decisión de microfocalizar un área, de brindar la seguridad en la zona restituida, comprendida ésta como un territorio que implica cierta movilidad de las víctimas y en ese sentido, abarca un área más amplia que la que comprende los predios mismos y hace referencia a la comprensión de la seguridad, en términos de una perspectiva amplia que va más allá de la presencia o no de un actor armado que cause amenaza en el territorio, si no, a la posibilidad de que los restituidos gocen de la tranquilidad y sosiego en tanto están en la capacidad de ejercer su territorialidad sin obstáculos, riesgos, amenazas o limitantes por parte de poderes locales, ya se trate de los físicos, o los invisibles, pero que cobran vida en la dinámica cotidiana de un lugar en el marco de un conflicto armado.

7.6.2 La protección a los intervinientes

Para el proceso y las víctimas se presentan dos situaciones complejas y difíciles de manejar: por un lado, cuando no se cuenta con la micro focalización no existe manera de adelantar acción alguna, lo que conlleva a que la víctima entre en una espera incierta y en una incertidumbre de restitución; y por otro, para el proceso, el reto de la micro focalización implica una responsabilidad muy alta y delicada en el tema de seguridad, amén de la dificultad que existe para lograr las condiciones del retorno, atendiendo a la grave situación de las zonas de intervención, donde generalmente subsiste la violencia y el conflicto armado y a las bajas condiciones de desarrollo social y económico regional.

Ahora bien, una situación es la intencionalidad y el deber ser de la Ley, y otra, la situación real y concreta de los escenarios de la restitución con la presencia activa de victimarios y en permanencia del conflicto armado, donde aún el Estado no podría garantizar el control.[xxiii]

Este hecho es evidenciado por la CGR a partir del proceso auditor y los estudios de caso, por ejemplo, se encontró que en el Informe de la Dirección Territorial de

Norte de Santander de la UAEGRTD, los Jueces y Magistrados Especializados en restitución dejaron constancia ante el CORL respecto al hecho que no cuentan con medidas de seguridad, desconocen los estudios de seguridad y carecen de garantías de la misma en el edificio donde laboran los juzgados, situación que también es corroborada con los resultados obtenidos en el estudio de caso de Córdoba.[xxiv]

7.7 ANÁLISIS DE LA ETAPA JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Sea lo primero decir que el análisis de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras se centrará en los procesos iniciados a partir del 1 de julio de 2012 y terminados a 31 de mayo de 2013, como quiera que son los procesos que ya cumplieron todas las etapas judiciales y sobre los que es pertinente realizar observaciones y recomendaciones con el objeto de que en lo que sigue de ejecución de la Ley 1448 de 2011, se tomen los correctivos pertinentes.

Asimismo, es de resaltar que en estos procesos se tuvo la intervención judicial de los procuradores judiciales de restitución de tierras, quienes suministraron información importante acerca del trámite de dichos procesos.

En este orden de ideas el análisis de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras para el período de este informe se basa en la siguiente metodología que se divide en tres fases.

Fase de recolección de información.

Como primera medida, en abril de 2013, se solicitó al Consejo Superior de la Judicatura el consolidado de sentencias proferidas por los jueces del circuito especializados de restitución de tierras y magistrados de la sala civil especializada

en restitución de tierras (en adelante jueces y magistrados de tierras), suministrando alrededor de 60 sentencias.
Posteriormente, se indagó en la página web de la Unidad de Tierras para completar la información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, se solicitó a los procuradores judiciales de restitución de tierras, quienes tienen legitimidad para actuar en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras, remitir las sentencias que se hubieren proferido en el período mencionado.

Con esa información se elaboró un consolidado de 86 sentencias ejecutoriadas, sobre las cuales se llevó a cabo el análisis que se presenta en este informe.

Fase de construcción de la herramienta para el análisis de las sentencias.
Una vez recogida y clasificada la información por zonas, es decir, fallos por zonas macrofocalizadas, la PGN creó una matriz con las etapas de la fase judicial del proceso de restitución de tierras y los datos del proceso. Sin embargo, de la información recogida en esta matriz se priorizó la información que sería objeto de análisis.

Fase de definición de los capítulos del informe.
Ahora bien, con los resultados obtenidos de la sistematización de los fallos de restitución de tierras a través de la matriz, se agrupó la información en seis (6) subcaptitulos que se verán a continuación.

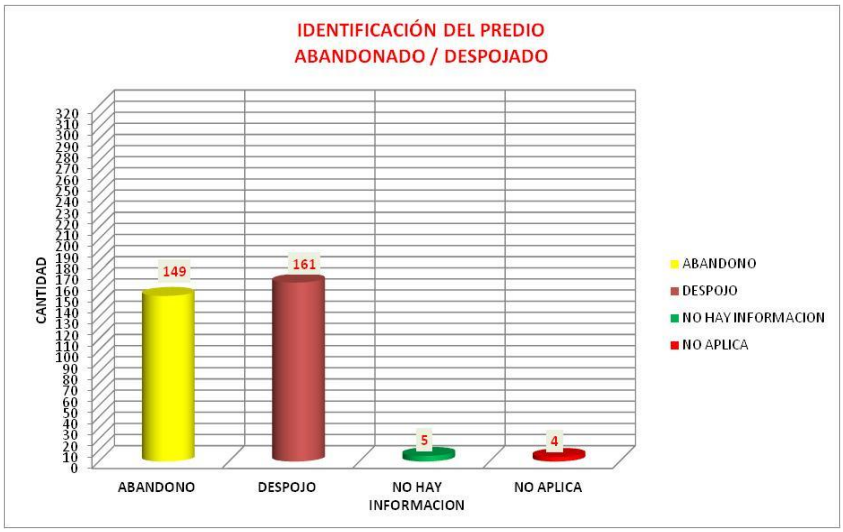
Se aclara que la metodología -en detalle-, se adjunta como anexo de este informe.

7.7.1 Aspectos relevantes del proceso de restitución de tierras.

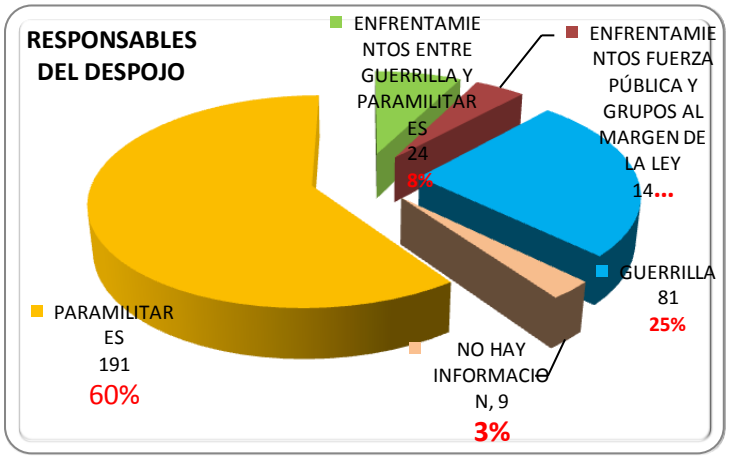
Existen dos aspectos fundamentales y relevantes que constituyen la razón de ser del proceso de restitución de tierras y la consecuente presentación de la solicitud en fase administrativa y judicial, esto es, estar en presencia de predios abandonados y/o despojados por causa del conflicto armado, y con relación al conflicto, determinar quiénes fueron los responsables del mismo.

Con fundamento en lo anterior se evidencia lo siguiente:

Gráfica No. 1: **Abandono o despojo**



Gráfica No. 2: **Responsables del abandono o despojo**



Como datos generales del proceso se puede apreciar de las gráficas anteriores que de las 316 solicitudes estudiadas por los jueces de restitución de tierras en 149 solicitudes, la causa por la cual se solicita la restitución es el abandono forzado, mientras que en 161 solicitudes corresponde a despojo.

Además, en un 60% de las solicitudes, esto es, 191 solicitudes, la causa del despojo o abandono forzado se produjo por el accionar de los paramilitares; en un 8% equivalente a 24 solicitudes, el despojo o abandono forzado se ocasionó por causa de los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares; en un 4% es decir, un total de 14 solicitudes, fueron los enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos al margen de la ley los detonantes del hecho victimizante por el cual se accedió a la medida de restitución; en el 25% de las solicitudes que equivale a 81 solicitudes la guerrilla fue la causante del despojo o abandono forzado, por último, en un 3%, esto es, en 9 solicitudes, no se encontró información respecto a los actores o la situación de conflicto que ocasionó el desplazamiento o despojo.

7.7.1.1 Capacidad institucional[135]

De acuerdo a la información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura a corte 31 de mayo de 2013 la capacidad de la rama judicial para atender los procesos de restitución es la siguiente:

"Salas Especializadas Civiles de Restitución de Tierras – 5 Salas

Bogota
Cali
Medellín
Cúcuta
Cartagena

Se tiene proyectado para este año la creación de al menos otro tribunal en la costa atlántica (Valledupar ó Santa Marta) y la ampliación de las plazas en los tribunales a cinco (5) magistrados cada uno.

Juzgados Especializados de Restitución de Tierras - 39 Despachos

Sincelejo (4)	*Buga (3)*	*Ibagué (2)*
Apartado (2)	*Carmen de Bolívar (2)*	*Medellín (2)*
Montería (2)	*Santa Marta (2)*	*Cartagena (2)*
Pasto	*Cúcuta (2)*	*Quibdó*
Barrancabermeja	*Bucaramanga*	*Tumaco*
Cali	*Caucasia*	*Popayán*
Mocoa	*Villavicencio (2)*	*Yopal*
Itinerante (Antioquia)"	*Valledupar (3)*	

[135] Fuente: Consejo Superior de la Judicatura actualizado a 31 de mayo de 2013.

7.7.1.2. Criterios para no dar inicio al estudio de la solicitud de restitución de tierras en sede judicial

La ley 1448 de 2011 señala taxativamente en el artículo 84 qué información y documentos deben acompañar la solicitud de restitución o formalización. Es de advertir, que dicha ley no habla de inadmisión o rechazo de la solicitud en el caso de presentarla sin adjuntar la documentación exigida. Pese a este vacío legal, los jueces, cuando ha habido lugar a ello, se han abstenido de conocer las solicitudes "incompletas" ordenando que se subsanen los yerros existentes y con el objeto de dar inicio al trámite judicial.

De acuerdo a la información reportada por el Consejo Superior de la Judicatura – CSJ- y por la UAEGRTD, se logró evidenciar que a marzo de 2013, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras no admitieron 98 solicitudes de las 701 presentadas por la UAEGRTD, es decir un (14%).

Esta situación puede reflejar la existencia de debilidades en los sustanciadores de los procesos en la etapa administrativa para dar cumplimiento a lo establecido del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011.

Dentro de las causas de inadmisión más recurrentes se presentan las siguientes:

1. Aportar certificados de tradición y libertad y de avaluó catastral
2. Errores en el informe técnico predial
3. Falta de acreditación del parentesco del núcleo familiar del solicitante.
4. Indicar fechas exactas de los hechos de violencia y de los actos de posesión en el predio objeto de demanda
5. Señalar edad y el domicilio del solicitante
6. Inconsistencias en los números prediales aportados en el escrito de la demanda y el Informe Técnico Predial
7. Falta de identificación e individualización del predio

8. Aportar levantamiento topográfico de los inmuebles objeto de restitución.
9. No coinciden los hechos con las pretensiones.
10. Incongruencias entre la información jurídica y la georreferenciación del inmueble
11. Falta de autorización expresa de los solicitantes para que la UAEGRTD ejerza representación judicial.

En relación con lo anterior, la UAEGRTD manifiesta que el juez exige aspectos adicionales a los que delimita el artículo 84 y que tal conducta constituye un requerimiento de requisitos extralegales que no permiten un adecuado desarrollo del proceso. Sin embargo, se considera que existen elementos esenciales sin los cuales el juez no podría pronunciarse, como es el caso de la autorización expresa de los solicitantes para que la UAEGRTD ejerza su representación judicial, que resulta imprescindible al tenor de lo señalado en el inciso final del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011. De todas maneras, en cada caso particular, el juez deberá valorar la necesidad y pertinencia de no admitir la solicitud en un contexto de justicia transicional y pro víctima.

Asimismo, señala la UAEGRTD que a pesar de que ésta juega un papel protagónico dentro del proceso de restitución de tierras, también debe contar con el concurso de otras entidades para su adecuado devenir, señalando como ejemplo, a las ORIP, a ésta le corresponde abrir los folios de matrícula cuando la UAEGRTD ha identificado que el predio solicitado, o bien, debe cancelar las medidas de protección al culminar la etapa administrativa del proceso; si dichas oficinas no actúan, no le resulta posible cumplir con los requisitos del artículo 84.
Finalmente, pese a que la Ley 1448 de 2011 es clara en señalar que la UAEGRTD es la entidad responsable de adelantar el trámite administrativo del proceso de restitución de tierras, con el acopio de las pruebas conducentes e identificar física y jurídicamente el predio, además es su obligación en los casos que actúa como

representante de la víctima, conformar el libelo de la demanda con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 84 de la citada Ley.

7.7.2 Cumplimiento en la aplicación del enfoque diferencial y preferencial en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras.

El artículo 13 de la ley 1448 de 2011 establece que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral se deben reconocer bajo el principio de "enfoque diferencial", puesto que dentro del universo de víctimas existen poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual, etnia y situación de discapacidad, que en términos de la H. Corte Constitucional, se conocen como sujetos de especial protección constitucional por su situación de vulnerabilidad manifiesta[136].

Asimismo, dicho artículo manifiesta que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la ley 1448 de 2011, estos son, las mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sociales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento.

Lo anterior, tiene consonancia con el derecho a la igualdad, como quiera que éste supone un trato igual para los iguales y diferencial para los que presentan situaciones o condiciones diferentes a los demás.

[136] En la misma línea el Numeral 8 del artículo 73 denominado "Principios de la Restitución", señala que por el principio de prevalencia constitucional corresponde a las autoridades judiciales el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de ello, deberán restituir prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

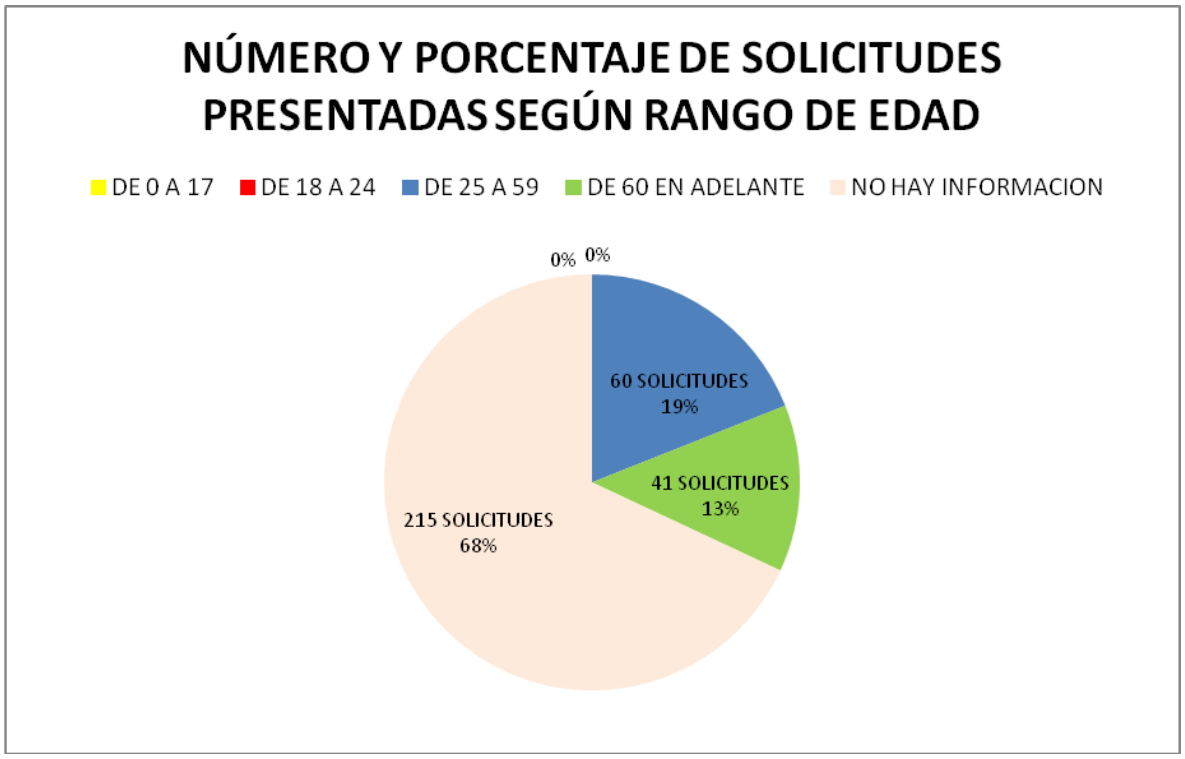
Concordante con lo precedente, el artículo 85 *ibídem*, manifiesta que en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras el *"Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones."*

De igual manera, el artículo 91 estatuye que, la sentencia que ponga fin al proceso de restitución de tierras, debe adoptar las medidas tendientes a garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble, así como la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas beneficiarias de la medida de restitución.

Por lo tanto, se garantiza la aplicación del principio de enfoque diferencial en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras, cuando los grupos poblacionales con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, madres o padres cabeza de familia por considerarse sujetos cuya situación es de vulnerabilidad manifiesta son merecedores de tramitación preferente por los jueces y magistrados; asimismo, cuando esos funcionarios, en aras de otorgar la restitución jurídica y material del bien inmueble y la garantía del goce efectivo de derechos, profieren ordenes que protegen los derechos de las víctimas a las que le es aplicable el principio mencionado.

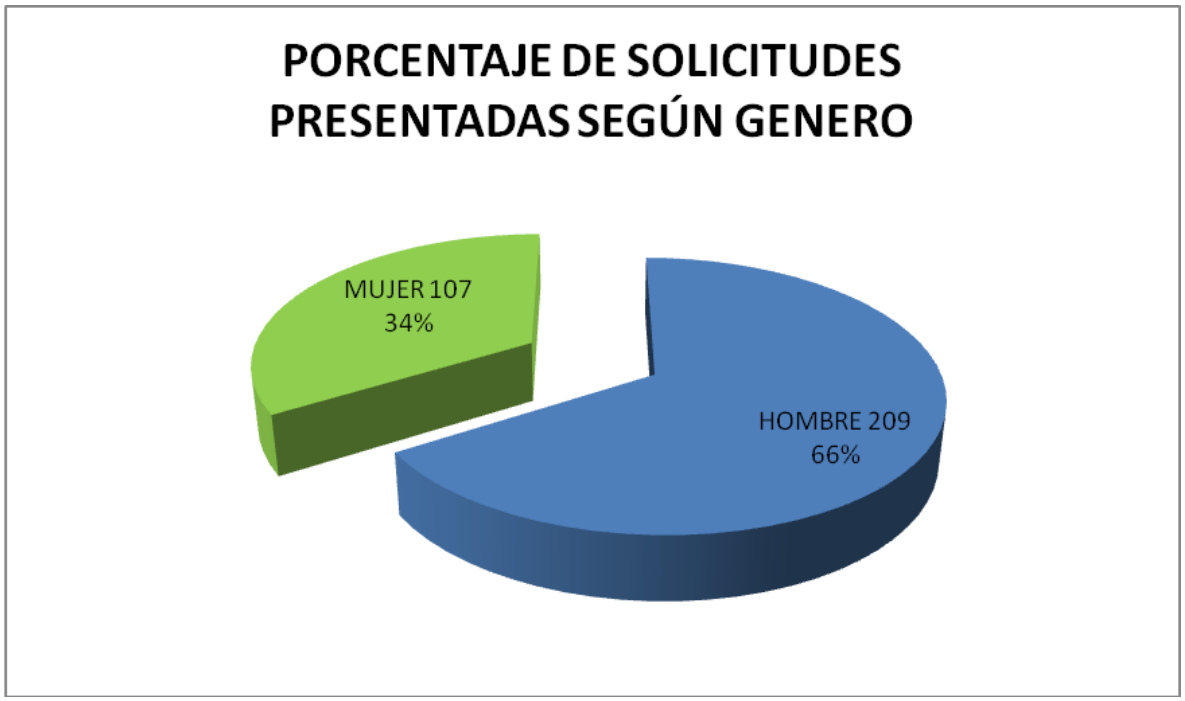
7.7.2.1 Análisis cuantitativo y cualitativo de la aplicación del enfoque diferencial y preferencial en la fase judicial de restitución de tierras.

Grafica No.3: **Edad de los solicitantes por rango de edad[137].**

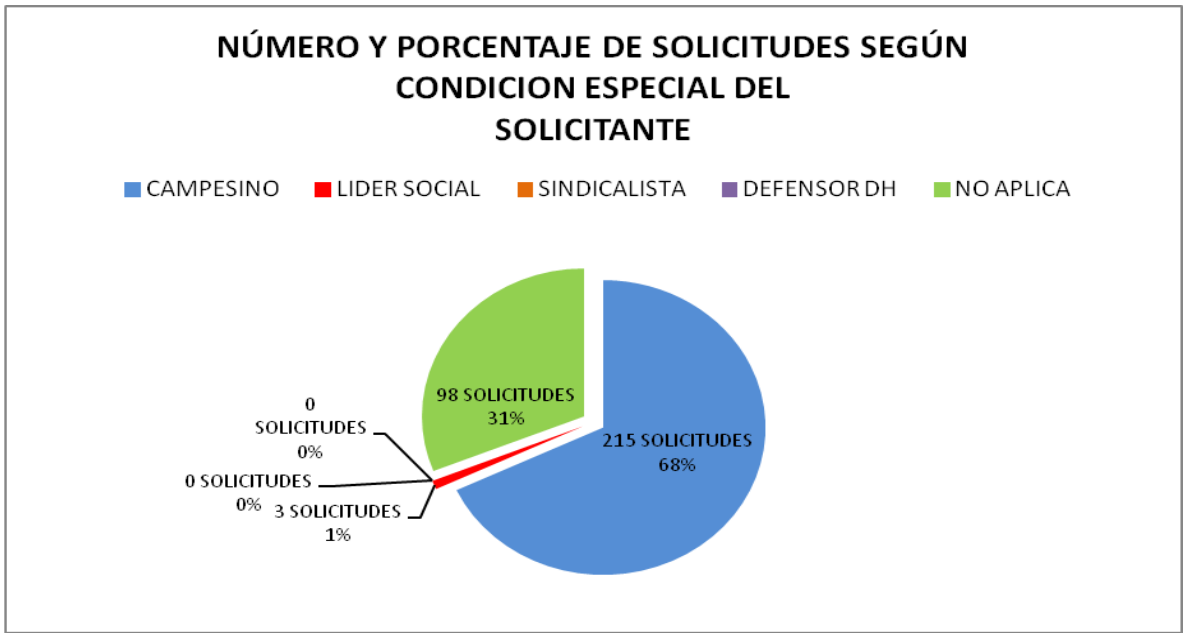


[137] El análisis cuantitativo se realiza sobre el universo de solicitudes, es decir, 316 solicitudes.

Grafica No. 4: **Género**[138]



Gráfica No. 5**: Condición del solicitante**[139]



[138] Ibidem.
[139] Ibidem

En cuanto al principio de enfoque diferencial aplicado a los fallos de restitución de tierras es importante manifestar que de las 316 solicitudes presentadas en sede judicial, se observa que el 13% de éstas corresponden a sujetos que se encuentran en un rango de edad entre los 60 años en adelante; el 19% representa a sujetos que se encuentran en un rango de edad de 25 a 59 años. Es de advertir, que de los 86 fallos revisados, en un 68% no fue posible extraer la edad del solicitante debido a que en esos fallos no se hace alusión a ese dato, ya sea porque no fue considerado como un aspecto relevante para el trámite preferente de la solicitud o porque no se consideró importante mencionar tal información en las providencias. Adicionalmente, se resalta, que en los fallos no se encontraron medidas específicas y claras ordenadas por los jueces y magistrados que vayan encaminadas a garantizar, a parte de la restitución de tierras, una reparación integral teniendo en cuenta la edad del solicitante.

En cuanto al porcentaje de solicitudes presentadas teniendo en cuenta el enfoque diferencial según género, se encontró que los hombres, en un 66%, son los que más han promovido la solicitud de restitución de tierras, frente a un 34% de las mujeres. Frente a este último grupo, es importante manifestar que, los jueces y magistrados han expresado en la mayoría de fallos, de manera clara y precisa, medidas específicas de reparación complementarias a la restitución, como por ejemplo, que las mujeres madres cabeza de hogar se atiendan prioritariamente para el acceso a los programas de subsidios, programas productivos, atención psicosocial, entre otras, por ejemplo, en los fallos de restitución de tierras de la jurisdicción de Meta

Ahora bien, en cuanto a otras condiciones especiales de los solicitantes, por ejemplo, campesino, líder social, sindicalista o defensor de DDHH, se pudo identificar que el 68% de los solicitantes son campesinos y un 31% no presenta ninguna de esas condiciones. Valga la oportunidad para manifestar que en tres solicitudes se encontró que el solicitante tenía la calidad de líder social, sin

embargo, no se observó que los jueces o magistrados hayan incluido medidas de especial protección para estas personas como lo establece el artículo 13 antes analizado.

Se resalta que en la mayoría de los fallos los jueces y magistrados advierten la necesidad de incluir a los solicitantes y su grupo familiar en los programas de atención, prevención y protección de la población desplazada del municipio, no obstante, , no especifican las autoridades responsables ni los términos precisos para que dichas ordenes sean ejecutadas

No deja de llamar la atención que, en cuanto al criterio preferencial por pertenecer a la comunidad LGBTI, ser discapacitado o por tener la condición de madre o padre cabeza de familia, no hay alusión en los fallos de restitución, no obstante esta población pertenecer al enfoque diferencial.

En conclusión se observa que el enfoque diferencial no es un principio materializado en la mayoría de los fallos de restitución de tierras, ya sea, porque la UAEGRTD como representante de los solicitantes no evidencia con claridad esta condición al momento de presentar la solicitud ante los jueces de tierras, o porque en sede judicial no se profundiza sobre dicho aspecto, a excepción de las medidas diferenciales que en algunos fallos se profirieron a favor de las mujeres.

7.7.3 Acceso a la justicia

Corresponde al Estado brindar a los sujetos intervinientes de un litigio las mismas garantías procesales, sin discriminación alguna y con igualdad de oportunidades en las diferentes instancias del proceso.

En concordancia con el principio y derecho a la igualdad que consiste en dar un trato igualitario a los iguales – *Igualdad horizontal*-- y trato desigual o diferente a

las personas con discapacidades o condiciones sociales desfavorecidas - *Igualdad vertical*-, las personas que sufrieron daños con ocasión al conflicto armado, que fueron despojadas de sus predios, forzadas a entregar sus parcelas y obligadas abandonar sus hogares, por encontrarse en un grado de mayor vulnerabilidad social que el resto de la población en general, deben ser tratadas de forma diferente, preferente y especial, además se debe tener en cuenta que, estas víctimas pueden tener connotaciones étnicas; de orientación sexual; discapacidad; madres o padres cabeza de familia; niños, niñas y adolescentes y adultos mayores, que los harían beneficiarios de medidas preferenciales.

Admisión de la solicitud.

El requisito mínimo de procedibilidad para acceder a la solicitud de restitución de predios despojados o abandonados forzosamente con ocasión del conflicto armado en sede judicial, es el agotamiento de la etapa administrativa del proceso de restitución que concluyen con el registro de tierras, mencionado en el artículo 76 de la ley 1448 de 2011.

Aunado a lo anterior, el Artículo 84 de la ley mencionada señala cuál debe ser el contenido de la demanda de restitución.

Calidad jurídica del solicitante

Ahora bien, dada la informalidad de la propiedad rural y las condiciones como se presenta el despojo y abandono forzado, en el parágrafo 2 de artículo 84 de ley 1448 de 2011, se facilita la posibilidad de acreditar la calidad de poseedor, ocupante o propietario a través de cualquier medio probatorio señalado en el Código de Procedimiento Civil.

De otro lado, se debe resaltar que la etapa administrativa tiene como fin último la recolección del material probatorio suficiente para facilitar e impulsar la etapa judicial, juega un papel predominante e importante en el acceso a la justicia, ya

que de ésta depende -si hubo lugar al registro - que la demanda de restitución prospere.

Auto Admisorio de la solicitud Art. 86 de Ley 1448 de 2011

La admisión de la solicitud y las órdenes que se disponen en el auto de admisión, son importantes para la efectividad del acceso a la administración de justicia. Así, la orden de inscripción de la solicitud en el folio de matrícula inmobiliaria, la sustracción provisional del comercio del predio, la suspensión de procesos declarativos de derechos reales, de pertenencia, sucesorios, de embargo, servidumbres, divisorios, posesorios y las medidas cautelares decretadas para cesar la ocurrencia de un daño o prevenir un daño inminente, garantizan la efectividad de la acción.

¿La notificación, es la actuación judicial más efectiva para garantizar el debido proceso o la posible intervención judicial de un tercero de buena fe o de quien tenga un eventual interés en el proceso?

De conformidad con artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, la notificación del auto admisorio de la solicitud se dirigirá **a quienes figuren inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria** del predio objeto de restitución, para que comparezcan en el proceso, para demostrar - *con la presentación de las pruebas* -, la buena fe en los negocios jurídicos realizados, desvirtuar la calidad de despojado o víctima del solicitante y la falsa tradición.

Ahora bien, cuando la UAEGRTD no haya intervenido en representación del solicitante, deberá ser igualmente notificada y, si las víctimas solicitantes son menores de edad, será notificado el ICBF para los fines de su competencia.

El artículo 86 de la ley de víctimas dispone además, que en el auto admisorio de la demanda se debe ordenar la notificación al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio donde se ubica el predio.

Publicación. Derecho Fundamental del opositor, tercero de buena fe, personas indeterminadas, al Debido proceso y acceso a la justicia.

Que la justicia esté a la mano de todos presupone la inexistencia de barreras de acceso para los ciudadanos comunes y, en especial, para las víctimas del conflicto armado, para los terceros, opositores de buena fe y personas determinadas o indeterminadas cuando exista de por medio un derecho sobre el inmueble que se pretende recaiga la medida de restitución.

Consecuente con lo dicho, garantizar el debido proceso es poner a operar el aparato judicial con total diligencia, pertinencia, eficiencia y responsabilidad, asegurando que todos los interesados puedan intervenir en el proceso.

Lo anterior en la fase judicial del proceso de restitución de tierras sólo se logra con una debida notificación e idónea publicidad. La publicación de que trata el literal e) del artículo 86 de La Ley 1448 de 2011, es decir, a través de un diario de amplia circulación nacional debe ser idónea para el lugar donde ésta se realiza y eficaz para los fines que se persiguen con ésta (enterar a personas indeterminadas de la solicitud de restitución de un predio para que comparezcan al proceso).

Representación judicial: De la víctima - UAEGRTD y del Opositor – si no comparece, nombramiento de un Representante Judicial.

En concordancia con la debida defensa técnica que implica el debido proceso, las partes en un proceso judicial, deben estar asistidas por un abogado que asuma la defensa de sus intereses y en el evento de no contar con los recursos para ello, le

corresponde al Estado garantizar la correspondiente defensa mediante el nombramiento de un abogado de oficio.

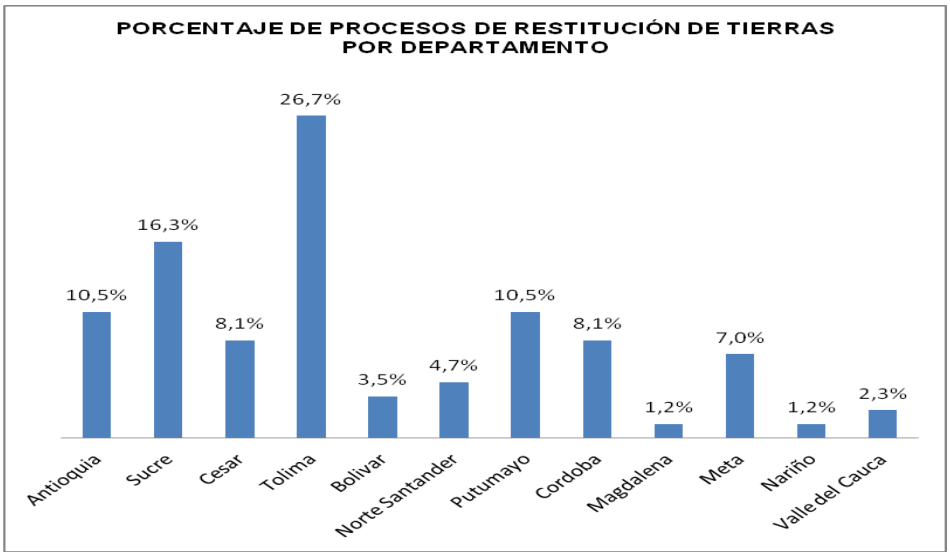
Al respecto, en La Ley 1448 de 2011, las víctimas -*a su elección*-, pueden ser representadas judicialmente dentro del proceso de restitución de tierras por un abogado designado por la UAEGRTD o por un abogado que a su libre albedrío contraten. Igualmente, los terceros determinados que figuren en el certificado de Libertad y Tradición como titulares de derechos reales sobre el predio relacionado en la solicitud, que no comparezcan en el proceso dentro de los cinco (5) días siguientes de haberse corrido traslado de la solicitud, el Juez o Magistrado de conocimiento les designará un abogado que los represente.

En suma, se considera que el derecho al acceso a la justicia en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras se materializa a favor de las víctimas y de los opositores cuando las variables analizadas anteriormente son garantizadas por el operador judicial.

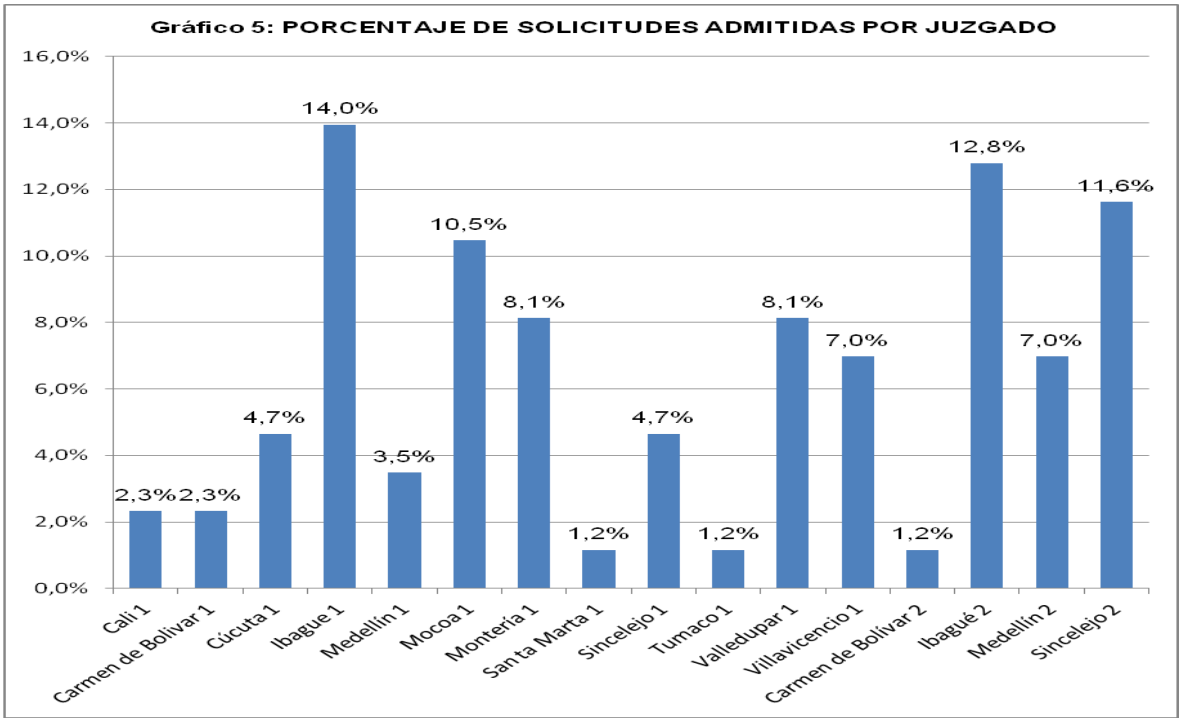
7.7.3.1 Análisis cuantitativo y cualitativo del acceso a la justicia en el proceso de restitución de tierras

A corte 31 de mayo de 2013, de las 316 solicitudes presentadas en sede judicial, individualizadas o acumuladas en 86 procesos, el 26,7% de éstas, pertenecen a predios ubicados en el departamento del Tolima, el 16,3% en Sucre y el 10,5% en Putumayo.

Grafica No. 6: **Número de procesos por departamento**[140]



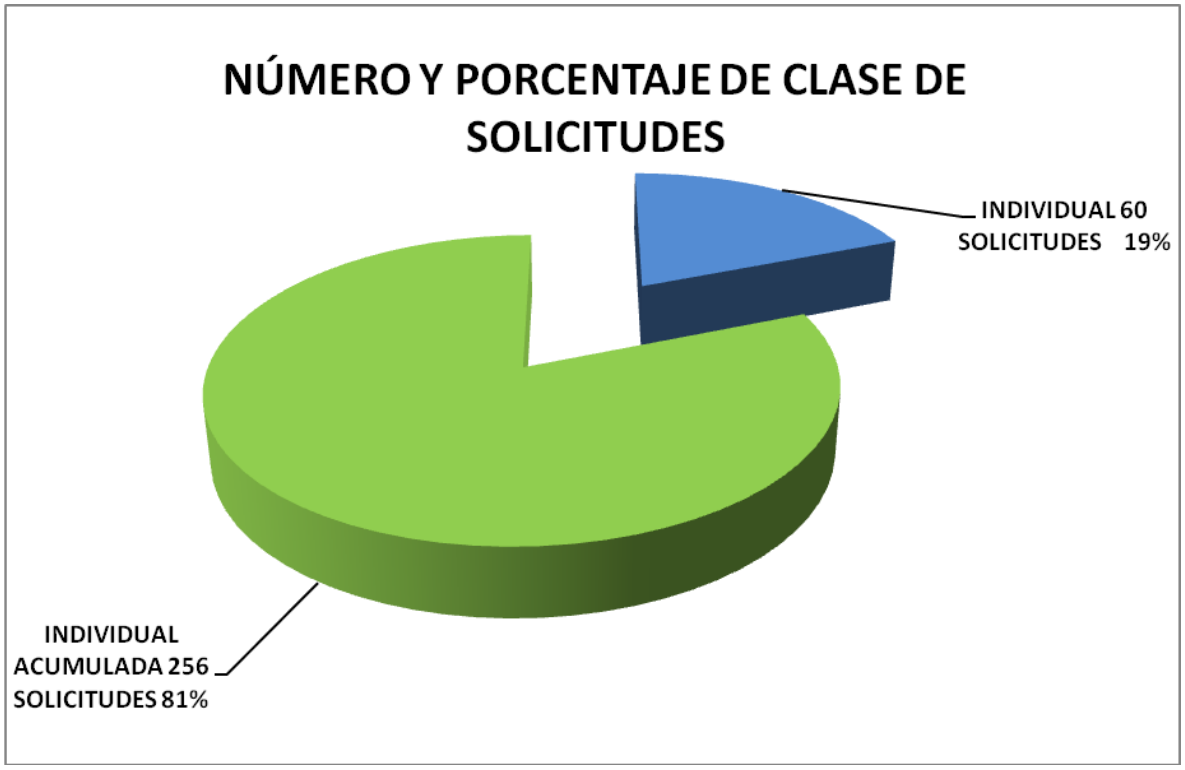
Grafica No.7: **Número de solicitudes admitidas por juzgados**[141]



[140] Los porcentajes de la gráfica No. 5 se realiza sobre los 86 procesos de restitución de tierras que acumulan las 316 solicitudes individuales y las solicitudes individuales acumuladas.
[141] Ibidem

En concordancia con lo anterior, los juzgados que más solicitudes de restitución de tierras han admitido son los juzgados 1 y 2 de Ibagué, seguido por el juzgado 1 de Mocoa y los juzgados 1 y 2 de Sincelejo.

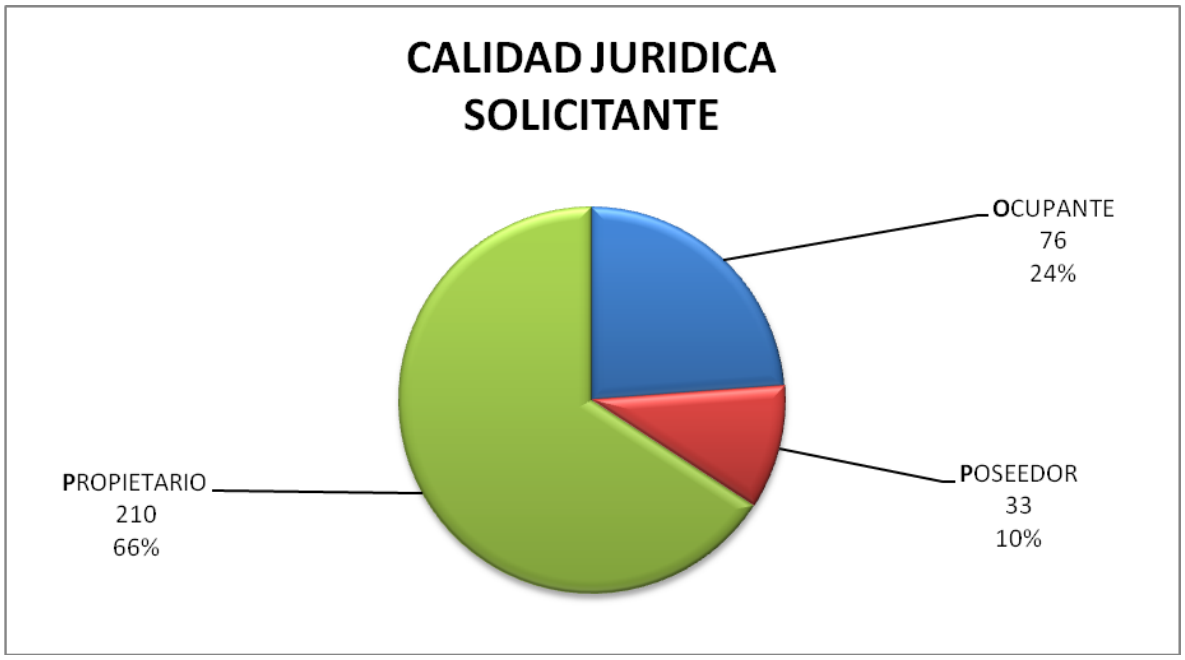
Gráfica No. 8: **Número y porcentaje de clase de solicitudes**



Dada la posibilidad que trae la ley 1448 de 2011 en el parágrafo del articulo 82 consistente en tramitar de manera colectiva las solicitudes de restitución de tierras, en los cuales se de uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento, y con fundamento en el articulo 95, que trata sobre la acumulaciòn procesal en fase judicial, se observó que los jueces de restitución de tierras decidieron tramitar colectivamente 256 solicitudes individuales, que representa el 82% del universo de solicitudes, y se tramitaron de manera indiviudal, 60 solicitudes, que representan

el 19% del universo de solicitudes. Cabe advertir, que a partir de la figura jurìdica mencionada, se emitieron 86 fallos de restitución de tierras a 31 de mayo de 2013.

Gráfica No. 9[142]: **Número y porcentaje de solicitudes según calidad jurídica del solicitante.**



La anterior gráfica evidencia que para el número de procesos analizados, 210 (66%) personas se han presentado como propietarios, 76 (24%) personas como ocupantes y 33 (10%) personas como poseedores, a la fase judicial del proceso de restitución de tierras.

[142] Frente a esta gráfica es pertinente hacer una especial anotación. Se encontró en una solicitud de restitución de tierras acumulada, que uno de los solicitantes tenían a la vez la calidad de propietario, ocupante y poseedor y, el otro solicitante, la calidad de propietario y poseedor, frente a diferentes predios, lo que trajo como consecuencia a la hora de clasificar la calidad jurídica del solicitante que la estadística se hiciera sobre 319 y no sobre 316.

Representación de los solicitantes en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras.

De otro lado, se debe manifestar que la ley 1448 de 2011 *"dispuso los mecanismos que garanticen la efectiva representación de las víctimas dentro del proceso judicial, procurando restablecer un cierto equilibrio entre las partes que había sido alterado crónicamente por las condiciones del conflicto armado. La regla general es que las víctimas tienen acceso a la representación de la Unidad de Tierras. No obstante esta previsión central a la justicia transicional, la concurrencia extemporánea de víctimas al proceso ocasiona que participen como opositores, sin acceso a la representación y a los beneficios que tienen las víctimas identificadas inicialmente en el proceso. Puede entonces encontrarse víctimas que carezcan de representación adecuada y cuyos derechos puedan estar en riesgo".*[143]

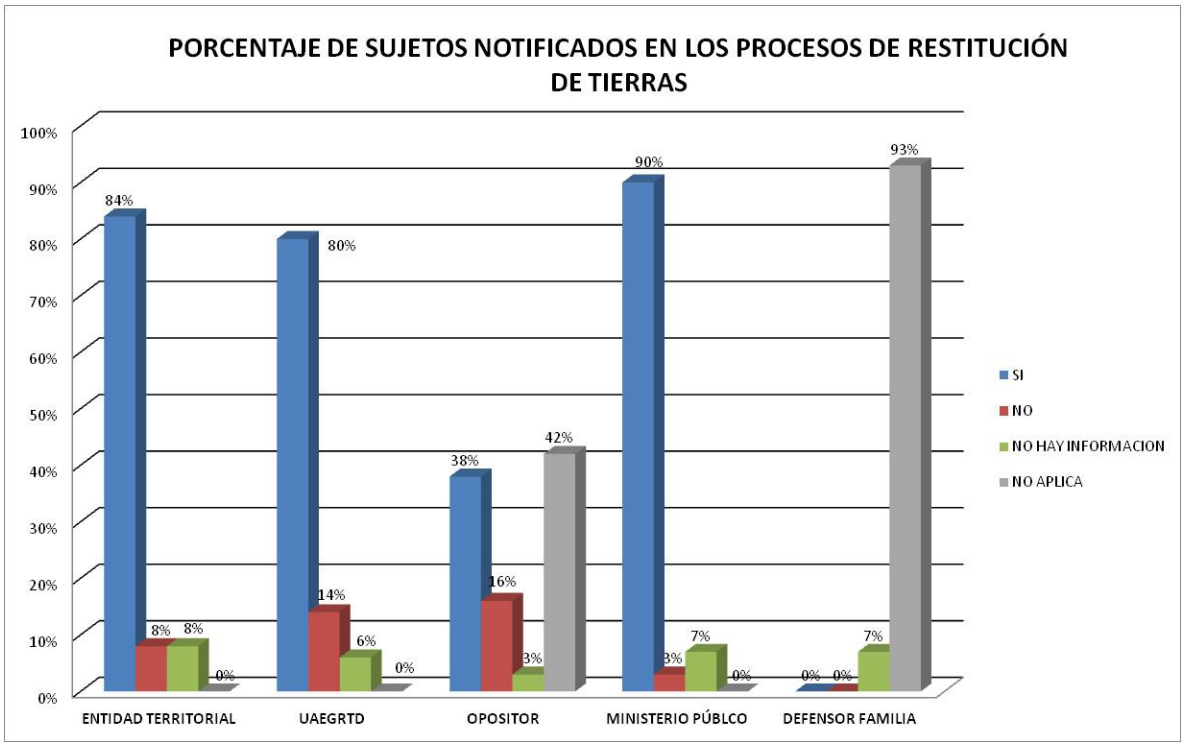
Del análisis realizado a los fallos de restitución, se encontró que en 85 procesos de restitución de tierras los solicitantes se hicieron parte en dicho proceso a través de la representación que hizo de éstos la UAEGRTD; en un solo proceso, los solicitantes acudieron a la representación de la UAEGRTD y de un apoderado particular[144]: la "*Corporación Jurídica Yira Castro"*. Esto deja notar que las víctimas han conocido sobre la función que le asiste a la Unidad de representarlas en la fase judicial del proceso de restitución de tierras garantizando así el acceso a la justicia.

No deja de llamar la atención que la ley 1448 de 2011, no le otorgó a los opositores una representación judicial de oficio, como si la tienen los solicitantes, máxime cuando los opositores, en ciertos casos, pueden tener la calidad de

[143] Tomado del informe elaborado en el marco del proyecto No. HRPIII-13-SC-006, "Creación de un Observatorio de Tierras con Énfasis Territorial", financiado por el Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidad para el Desarrollo Internacional (USAID).
[144] Proceso 47000131210012012005 7-00, fallado por la Sala Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena, fecha 5 de marzo de 2013.

víctima, lo que en consecuencia derivaría en un desequilibrio procesal para los opositores y en suma en una barrera de acceso al proceso.

Gráfica No. 10: **Sujetos Notificados**[145]



Que todo el proceso de restitución de tierras cuente con una fase judicial ha sido un logro fundamental *"para que las controversias en torno a las solicitudes de las víctimas se surtan dentro de los estándares del debido proceso y que los jueces puedan hacer un balance entre la adecuada garantía de los derechos de las víctimas y los derechos al debido proceso de todos los intervinientes"*[146]

[145] Los porcentajes de ésta gráfica resultan del análisis de los 86 fallos de restitución de tierras, que acumulan las solicitudes individuales o las solicitudes individuales acumuladas (316 solicitudes).

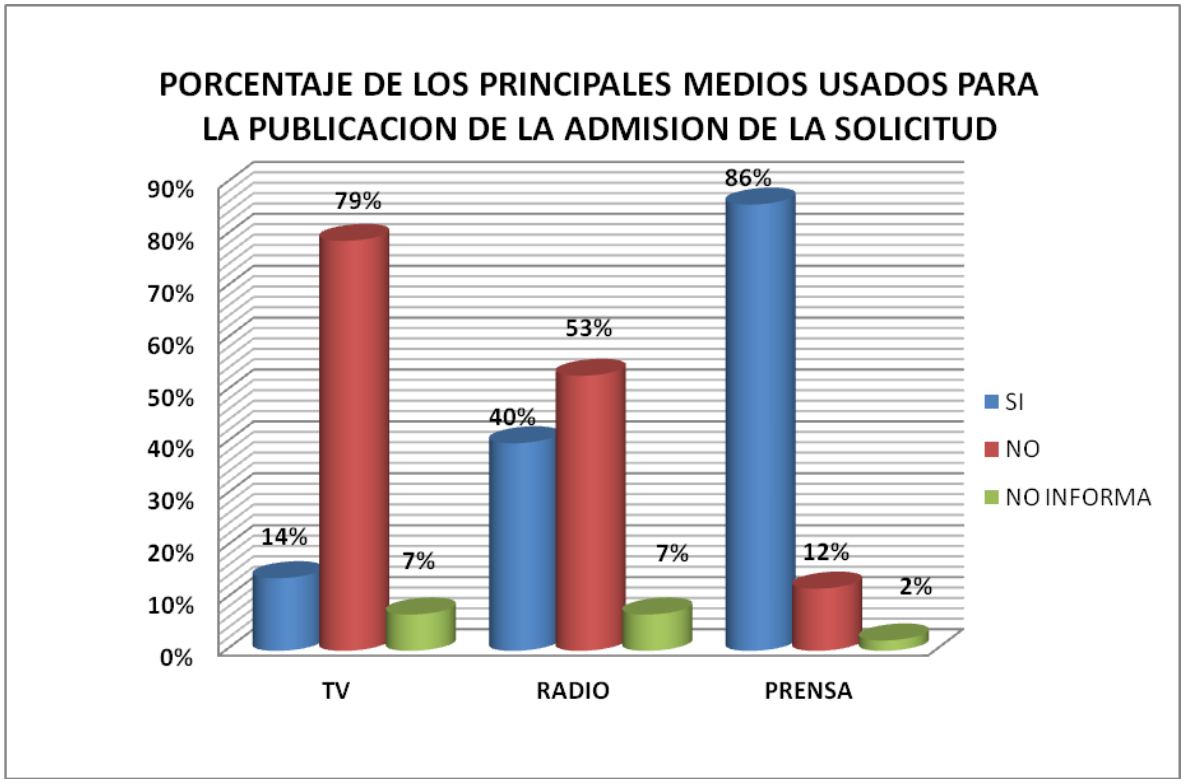
[146] Tomado del informe elaborado en el marco del proyecto No. HRPIII-13-SC-006, "Creación de un Observatorio de Tierras con Énfasis Territorial", financiado por el Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidad para el Desarrollo Internacional (USAID).

De conformidad con artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, la notificación del auto admisorio de la solicitud se dirigirá **a quienes figuren inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria** del predio objeto de restitución, a la UAEGRTD cuando no haya intervenido en representación del solicitante, al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio donde se ubica el predio y, si las víctimas solicitantes son menores de edad, será notificado el ICBF.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los 86 fallos de restitución se encontró que en un 84% las Entidades Territoriales fueron notificadas y en un 8% no lo fueron respecto al otro 8% no se encontró información. En cuanto a la UAEGRTD ésta fue notificada en un 80% y en un 14% no lo fue y en lo que tiene que ver con el 6% restante no se evidencia información. En el caso de los posibles opositores determinados en un 38% fueron notificados y en un 16% no lo fueron, y en un 3% no se tiene información. Por último, en lo que respecta al Ministerio Público, éste fue notificado en un 90% y en un 3% no lo fue y en cuanto al 7% faltante no se observa información.

Es de advertir, que la ley exige la obligatoriedad de la notificación a los sujetos mencionados, (para el caso de la UAEGRTD y DEFENSOR DE FAMILIA cuando la situación corresponda), así las cosas, lo ideal es que en el 100% de los procesos estos sujetos procesales sean notificados, sin embargo, se observa que en contraposición a este postulado en algunos procesos se evidenció que tanto la entidad territorial, posibles opositores determinados y el Ministerio Público, en algunos casos, no fueron notificados de la admisión de la solicitud, lo que implica que el derecho al acceso a la justicia en esos casos se encuentra limitado.

Gráfica No.11: **Porcentaje de los principales medios usados para la publicación de la admisión de la solicitud[147].**



Como se advirtió anteriormente la idónea publicación de la admisión de la solicitud de restitución de tierras constituye un pilar fundamental del acceso a la justicia y de la garantía del derecho fundamental del debido proceso del opositor, terceros y las personas indeterminadas. Con relación a esto, se pudo observar que en el 100% de los 86 procesos de restitución de tierras se llevó a cabo la publicación de la admisión de la solicitud. En el 86% se hizo uso de la prensa, en el 14% de la televisión y en el 40% de la radio.

[147] Los porcentajes de ésta gráfica resultan del análisis de los 86 fallos de restitución de tierras, que acumulan las solicitudes individuales o las solicitudes individuales acumuladas (316 solicitudes).

Calificar cuál de estos medios es el más eficaz para lograr la publicidad de dicha actuación judicial, se podría lograr a partir de la identificación de las características culturales, económicas y sociales del corregimiento, vereda y municipio donde está ubicado el predio que se solicita restituir, contrastado con el medio de comunicación que ofrezca mayor difusión y acceso para las personas interesadas en el bien inmuebles.

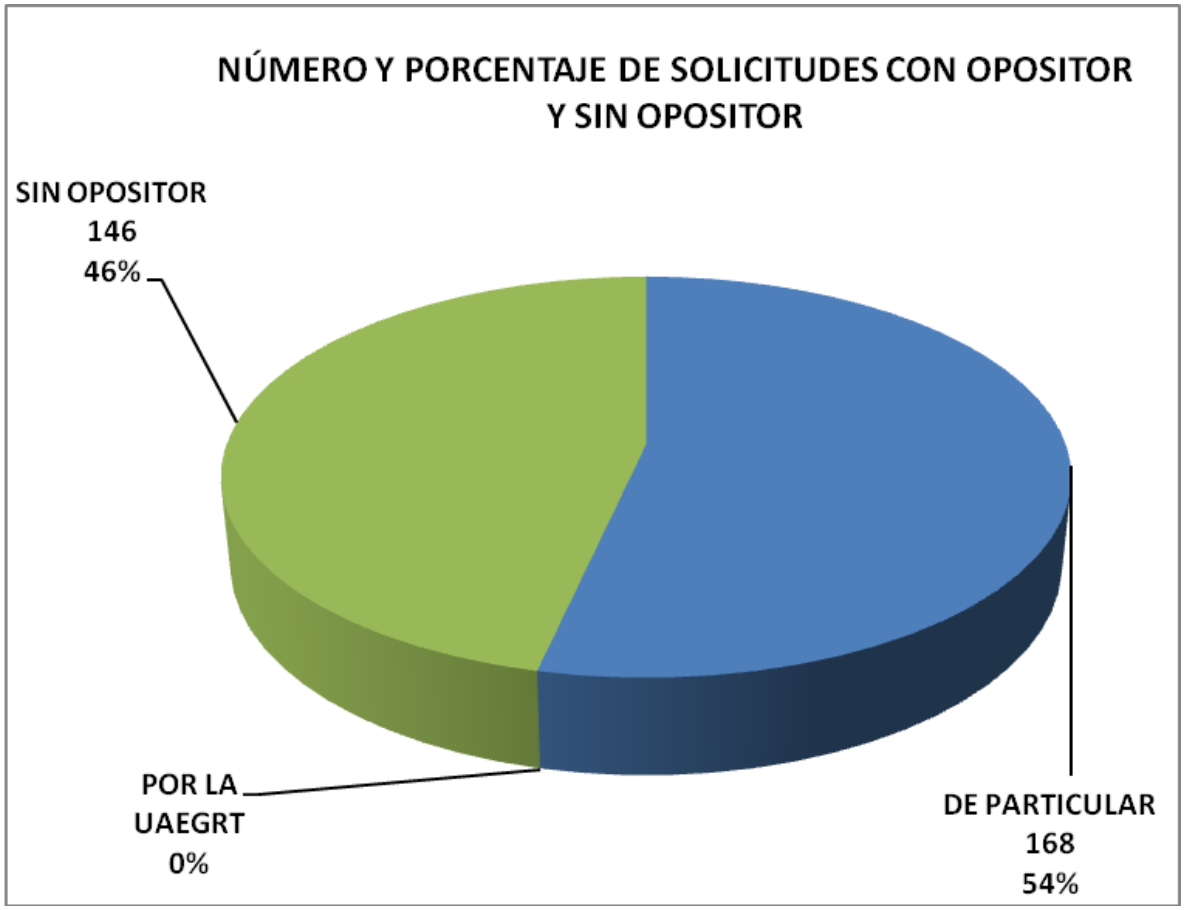
Así las cosas, de lo anterior se concluye que en la medida que se practicó la publicación en todos los procesos de restitución de tierras, todos los presuntos opositores indeterminados fueron notificados y tuvieron la oportunidad de acceder al proceso, pero si no lo hicieron, no por esta circunstancia se invalida las actuaciones adelantadas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Asimismo, es importante mencionar que para la UAEGRTD, el medio idóneo para llevar a cabo el cumplimiento de la orden judicial referente a la publicación de la admisión de la solicitud es la prensa, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 86 de la ley 1448 de 2011, el cual manifiesta que la publicación debe realizarse en un diario de amplia circulación Sin embargo, se observa que esa Entidad también ha dispuesto otra clase de medios de comunicación para efectuar la publicación del auto admisorio, con el objeto de que las personas interesadas acudan al proceso de restitución de tierras a hacer valer sus derechos sobre el bien inmueble a restituir, lo que muestra que existe intención por la UAEGRTD para garantizar el derecho de acceso a la justicia.

De otra parte, se considera que éste es el momento y escenario oportuno para llamar la atención a la UAEGRTD, en cuanto a la demora en acreditar ante los jueces de restitución el cumplimiento de la la publicación, ya que en promedio la Unidad tarda alrededor de 72 días, es decir, 2 meses y 12 días para cumplir con la

publicación exigida,[148] situación que afecta el término otorgado por la ley en el artículo 91 parágrafo 2 (4 meses), para fallar en su integridad los procesos de restitución de tierras.

Gráfica No. 12. **Número y porcentaje de procesos con opositor y sin opositor[149]**.



Se debe resaltar que frente a las 316 solicitudes presentadas en sede judicial, el 54%, tuvieron opositor, y el 46% no lo tuvieron.

[148] Se anexa a este informe la estadística realizada sobre 44 fallos de restitución de tierras, por cuanto en la herramienta de sistematización de los fallos de restitución, se pudo contar con dicha información solo en este número de procesos, que estadísticamente corresponde a la media del total de fallos.. Anexo xx.

[149] Los números y porcentajes de esta gráfica se calculó sobre el total de solicitudes de restitución (316 solicitudes individuales e individuales acumuladas)

Es de recordar que *"en relación con los opositores del proceso de restitución, la Ley establece la obligación en cabeza de estos sujetos procesales de probar la buena fe exenta de culpa, debiendo demostrar:*

i) Que tenían la convicción de que actuaron con la debida diligencia y cuidado.
ii) Que efectivamente actuaron en cumplimiento de los deberes de diligencia y cuidado, esto es, la buena fe objetiva, la cual no se presume sino que debe probarse al interior del proceso
iii) Que cometieron un error común de hecho el cual era imprevisible e inevitable, el cual da lugar a la creación de un derecho aparente, cuya aplicación se da en los casos expresamente previstos en la Ley"[150]

Frente al 54% de las solicitudes que tuvieron opositor, los jueces y magistrados de restitución de tierras no decidieron compensarlos u ordenar la no restitución a favor del solicitante. La única excepción se encontró en el proceso 70013121002201200092-00 fallado por la Sala Especializada de Cartagena, que consideró probada la buena fe exenta de culpa del opositor en el negocio jurídico realizado. La sala especializada de Cartagena decidió compensar al el opositor que para este caso también era una víctima. Sin embargo, la Sala decidió que el predio reclamado sí era de propiedad del solicitante, por tal motivo, ordenó restituir el predio a su nombre.[151]

De lo observado en los fallos emitidos a 31 de mayo de 2013 se pudo concluir que los magistrados de restitución de tierras han realizado una reflexión juiciosa y minuciosa del expediente entregado por los jueces de restitución cuando ha habido opositores a la solicitud, valga la pena resaltar que algunos, incluso, han

[150] "Restitución de Tierras en el Marco de la Justicia Transicional Civil" Módulo de Formación autodirigida. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, página 119
[151] Proceso 70001312100022012000092-00 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Cartagena, fecha 16 de mayo de 2013.

regresado el expediente a los jueces del circuito, con la intensión de que éstos soporten y profundicen aún más en cuanto al material probatorio allegado, el pedido y el practicado.

Con plena seguridad se afirma que las excepciones propuestas por los opositores han sido estudiadas y analizadas por los magistrados de restitución de tierras, análisis que ha buscado, en la mayoría de los procesos, sustento en el principio de la buena fe, para este caso, buena fe exenta de culpa, en la carga dinámica de la prueba, presunciones, entre otros.

En conclusión, a pesar de que los posibles opositores determinados en algunos casos no fueron notificados de la admisión de la solicitud de restitución de tierras como se analizó con anterioridad y los presuntos opositores indeterminados si fueron notificados en todos los casos, en suma, se observó que los opositores que se presentaron al proceso fueron tenidos en cuenta por los operadores jurídicos, lo que significa que su participación fue respetada en cumplimiento al derecho de acceso a la justicia.

7.7.4 Análisis de la suficiencia probatoria en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras[152]

Para que el juez de restitución de tierras decida a favor del solicitante la restitución o de manera subsidiaria la compensación, se debe demostrar en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras que el reclamante cumple con las condiciones del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, es decir, que sea propietario, poseedor u ocupante del predio solicitado; que haya sufrido despojo o abandono forzado de

[152] Se advierte, que el criterio de suficiencia probatoria se toma con base en lo señalado en el inciso 4 del artículo 88 y en el inciso 1 del artículo 89, sobre todo en lo que se refiere a la evitación de la duplicidad de pruebas, sin desconocer la necesidad que existe en cuanto a la práctica de pruebas por el juez para llegar al pleno convencimiento de la situación litigiosa.

ese bien inmueble con ocasión del conflicto armado en los términos del artículo 3º *ibídem;* y, finalmente, que ese despojo o abandono forzado haya sucedido con posterioridad al 1º de enero de 1991.

De acuerdo al diseño de la ley 1448 de 2011, la etapa probatoria del proceso de restitución se desarrolla en dos momentos importantes: el primero de ellos, en la etapa administrativa y, el segundo, en la etapa judicial.

En cuanto al primero, es la a Unidad de Tierras la encargada de recoger en la etapa administrativa los elementos probatorios que demuestren las condiciones para que el predio reclamado pueda inscribirse en el registro de tierras despojadas, esto en virtud del artículo 17 del Decreto 4829 de 2011, consonante con lo anterior, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ha manifestado que *"el objetivo de esta fase probatoria es lograr que la Unidad de Restitución acopie las pruebas necesarias, que les permitan a los jueces y juezas transicionales de restitución llegar a la certeza y plena convicción respecto del asunto objeto de controversia".*[153]

Se podría considerar que de conformidad con el artículo 84 de dicha ley, las pruebas básicas que la Unidad debe aportar al momento de presentar la solicitud de restitución son: pruebas que identifiquen claramente el bien solicitado; el contexto de violencia; la calidad de víctima; la relación jurídica de la víctima con el predio y la temporalidad de los hechos, es decir, que el abandono o despojo se produjo después del 1 de enero de 1991.

Ahora bien, el segundo momento de la fase probatoria se lleva a cabo en sede judicial. En este caso los jueces de restitución *"deben tener en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, y adicionalmente, deben presumir como fidedignas las pruebas practicadas por la Unidad de Restitución, lo*

[153] "Restitución de Tierras en el Marco de la Justicia Transicional Civil" Módulo de Formación autodirigida. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, página 125.

que quiere decir que éstas darán crédito de los hechos que pretenden probar. Lo anterior no quiere decir que dichas pruebas se consideren irrefutables, sino que gozan de una presunción de credibilidad, razón por la cual deben ser consideradas como ciertas, aún cuando puedan ser debatidas al interior de esta etapa.

La ley establece que aquellas solicitudes que no presenten opositores y que sean presentadas por la Unidad de Restitución, deberán ser falladas por el juez o jueza transicional de restitución con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud" [154]

Aunado a lo anterior, es de manifestar que en virtud del parágrafo 1º del artículo 79 y del inciso 4º del artículo 88 de la ley 1448, los magistrados de restitución de tierras están facultados para pedir pruebas adicionales cuando se trate de procesos de restitución de tierras con opositor, que son los procesos de su natural competencia.

En conclusión, para efectos de este informe, se considera que existe suficiencia probatoria cuando el juez, una vez analizado el acervo probatorio que proviene de la etapa administrativa (primer momento), llega a la convicción de restituir el bien inmueble o de compensar a la víctima, con las pruebas presentadas por la Unidad, las cuales deben ser conducentes, idóneas, pertinentes y suficientes.

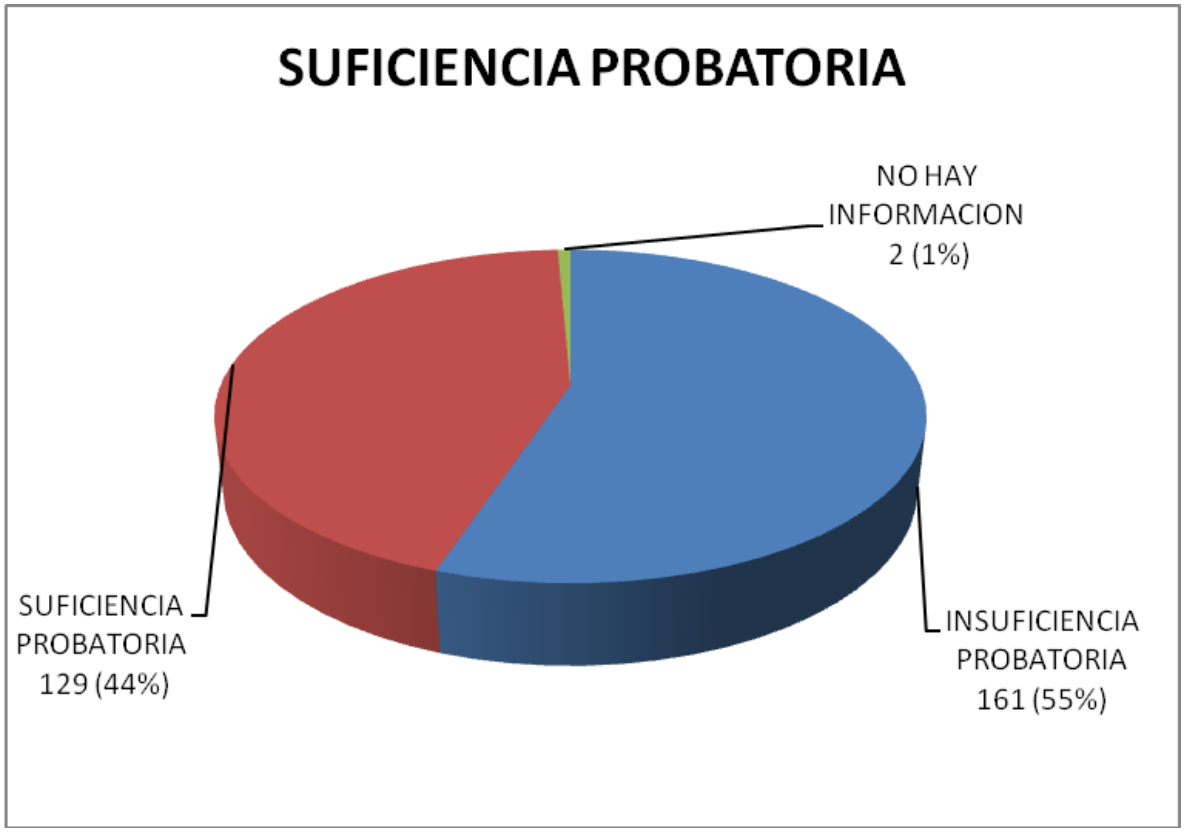
En contraposición de lo anterior, sí el juez se encuentra en la necesidad de practicar pruebas para llegar al pleno convencimiento de que un reclamante sí cumple con las condiciones establecidas en la ley para acceder a la medida de restitución, o si nuevamente practica las que había recaudado la Unidad de Tierras

[154] "Restitución de Tierras en el Marco de la Justicia Transicional Civil" Módulo de Formación autodirigida. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, páginas 125 y 126

en la etapa administrativa pese a lo estatuido en el inciso 4 del artículo 88 y en el inciso 1 del artículo 89 de la ley 1448 de 2011, existirá insuficiencia probatoria.

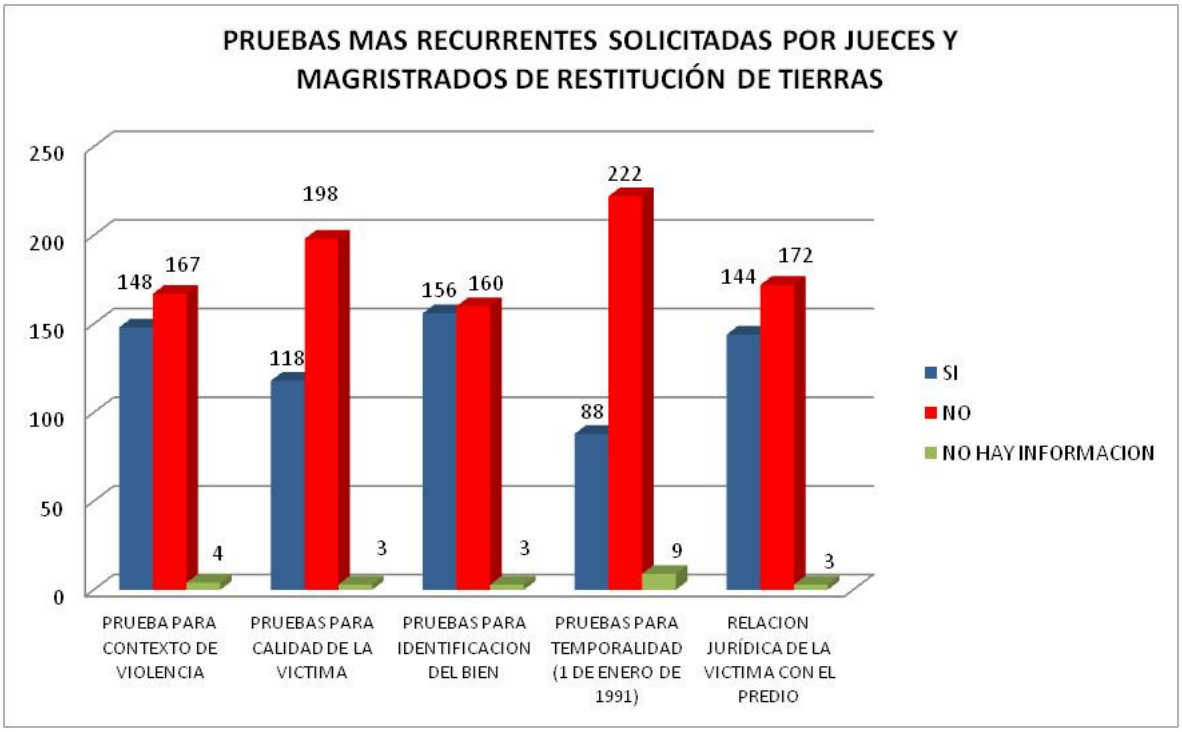
7.7.4.1 Análisis cuantitativo y cualitativo de la suficiencia probatoria en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras**.**[155]

Gráfica No. 13: Número y porcentaje de solicitudes falladas con pruebas aportadas por la UAEGRTD y número y porcentaje de solicitudes falladas con pruebas solicitadas por jueces.



[155] Se sugiere hacer lectura del fallo 20001312100120130015-00 de restitución de tierras, del juzgado primero de Valledupar en el que se negó la solicitud de restitución al solicitante. Las pruebas aportadas por la UAEGRTD fueron desvirtuadas en su totalidad.

Gráfica No. 14: Porcentaje de las pruebas más recurrentes solicitadas por los jueces y magistrados de restitución de tierras.



"El proceso de restitución de tierras ha propiciado un sistema de manejo probatorio especial, que busca al mismo tiempo, restaurar el equilibrio perdido entre las partes, facilitar la prueba de los despojos, obligar a aportar la información a quien la posee y, particularmente, deducir la ocurrencia de unos hechos a partir de las pruebas y mediante las presunciones".[156]

De la revisión de los 86 fallos de restitución de tierras, se puede manifestar que los jueces encontraron que en un 44% el acervo probatorio allegado por la UAEGRTD fue suficiente mientras que en un 55% de los procesos, consideraron que el acervo probatorio no fue suficiente. Se resalta que el juzgado 1 del circuito

[156] Tomado del informe elaborado en el marco del proyecto No. HRPIII-13-SC-006, "Creación de un Observatorio de Tierras con Énfasis Territorial", financiado por el Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidad para el Desarrollo Internacional (USAID).

especializado en restitución de tierras de Ibagué soporta la mayoría de sus fallos en el acervo probatorio allegado por la UAEGRTD, sin hacer práctica de pruebas adicionales.

Ahora bien, y en relación directa con lo anterior, se encontró que los jueces para llegar al pleno convencimiento de la situación litigiosa, requirieron de la práctica de pruebas. De las 316 solicitudes de restitución, en 156 se solicitó pruebas para identificar el bien, en 148 se pidió pruebas para identificar el contexto de violencia, en 144 solicitudes se pidió pruebas para acreditar la relación jurídica de la víctima con el predio, en 118 solicitudes se pidió pruebas para acreditar la calidad de la víctima y en 88 solicitudes se pidieron pruebas para acreditar la temporalidad.

Lo anterior da lugar a realizar dos interpretaciones. La primera, que la UAEGRTD no ha realizado un trabajo juicioso respecto al recaudo de las pruebas básicas para que el juez llegue al convencimiento de la situación que se discute, incumpliendo la facultad otorgada por la ley en la materia. La segunda, que los jueces, pese al aporte de las pruebas básicas aportadas por la Unidad no logran convencerse y por ello deciden pedir más pruebas o corroborar las aportadas, esto último, en contravía de lo señalado en el artículo 89 de la ley 1448 de 2011, en cuanto a la evitación de duplicidad de pruebas y la consecuente dilación del proceso.

Queda un sinsabor en cuanto a la administración de la etapa probatoria del proceso de restitución, y surge alrededor de ésta un cuestionamiento importante: ¿Existe un mal diseño de la ley 1448 de 2011 al otorgar la tarea de recaudar el acervo probatorio a la Unidad de Tierras, y que con base a éste fallen los jueces?

7.7.5 Seguridad jurídica en el proceso

La seguridad jurídica es la certeza del derecho que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

En ese sentido, la seguridad jurídica supone la aplicación del principio de legalidad, la previsibilidad de las normas jurídicas, la intangibilidad de los derechos adquiridos, la irretroactividad de las leyes y actos administrativos desfavorables o restrictivos, la certeza de la norma aplicable al caso concreto, la prohibición de introducir cambios sorpresivos en las políticas, criterios e interpretaciones oficiales, y el carácter ejecutorio de las sentencias en firme y la intangibilidad de la cosa juzgada[157].

Ahora bien, la Constitución de 1991 no menciona expresamente el principio de seguridad jurídica, no obstante, la doctrina ha manifestado que de la lectura del preámbulo y el artículo 1º, se infiere que el Constituyente propendió por incluir el principio de seguridad jurídica.

En el caso específico del proceso de restitución de tierras, el artículo 73 de la ley 1448 de 2011 manifiesta que *"las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución…"*

De lo anterior se colige que para que se proteja el principio de seguridad jurídica el juez de restitución de tierras debe garantizar que se presenten dos estadios jurídicos, el primero consistente en la garantía de la seguridad jurídica de la restitución que para este informe, se ve reflejado cuando se presenta la

157 Gabriel Valbuena Hernández. La defraudación de la confianza legítima, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2008

acumulación procesal de que trata el artículo 95, sin perjuicio de otras acciones que se ejecuten en la etapa judicial; y el segundo referido al esclarecimiento de la situación de los predios, acción que, para este informe, se evaluará cuando se identifique la naturaleza de los predios restituidos, es decir, si son privados o baldíos; se identifiquen las ordenes dirigidas a las oficinas de registros de instrumentos públicos; exista delimitación de los bienes inmuebles, e igualmente, a través de la acumulación procesal; no obstante, se hace extensiva la misma salvedad que se realizó para el primer estadio.

Así las cosas, a continuación se explican cada una de las variables que se evalúan en los dos estadios de la seguridad jurídica.

7.7.5.1. Garantía de la seguridad jurídica de la restitución.

Como antes se mencionó, a partir de esta premisa se evaluará la acumulación procesal como se pasa a ver a continuación.

7.7.5.2 Acumulación procesal.

El artículo 95 de la ley de víctimas y restitución de tierras expone que en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras se deben concentrar todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales, así como también, las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, y las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente.

Para tal efecto desde el momento en que las autoridades judiciales, administrativas o notariales sean informadas sobre la iniciación de la etapa judicial

del proceso de restitución de tierras por el magistrado o el juez que conoce el asunto, procederán a remitírselos en el término que se señale.

Por lo tanto, si el juez de restitución de tierras solicitó a las autoridades mencionadas anteriormente que remitan las actuaciones sobre el predio objeto de restitución o sus colindantes, se garantiza el principio de seguridad jurídica para las víctimas, más aún si el juez decretó la acumulación puesto que en este caso se encargaría de decidir todas las controversias administrativas, judiciales y notariales que se susciten sobre el mismo.

7.7.5.3 Esclarecimiento de la situación de los predios.

Esta circunstancia tendrá como ejes de evaluación los siguientes:

Naturaleza del predio.

La naturaleza jurídica de los bienes inmuebles sobre los cuales rece la medida de restitución de tierras pueden ser de dos tipos, baldíos o privados, por lo tanto, determinar qué tipo de predio es el que se restituye a las víctimas que accedieron a dicha medida, garantiza que la situación jurídica de los inmuebles se esclarezca.

Ordenes al registro de instrumentos públicos.

Los registros de instrumentos públicos cumplen con el principio de publicidad de los bienes inmuebles con el objeto de tener conocimiento sobre las limitaciones y relación jurídica de las personas con los mismos; teniendo en cuenta lo anterior, cuando el juez de restitución de tierras ordena al registro de instrumentos públicos la inscripción de la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble restituido, cancelar todo antecedente registral e inscribir la medida contemplada en

el artículo 101 de la ley 1448, en suma esclarece la situación jurídica de los bienes inmuebles restituidos, garantizando el principio de seguridad jurídica.

Delimitación del bien inmueble restituido.

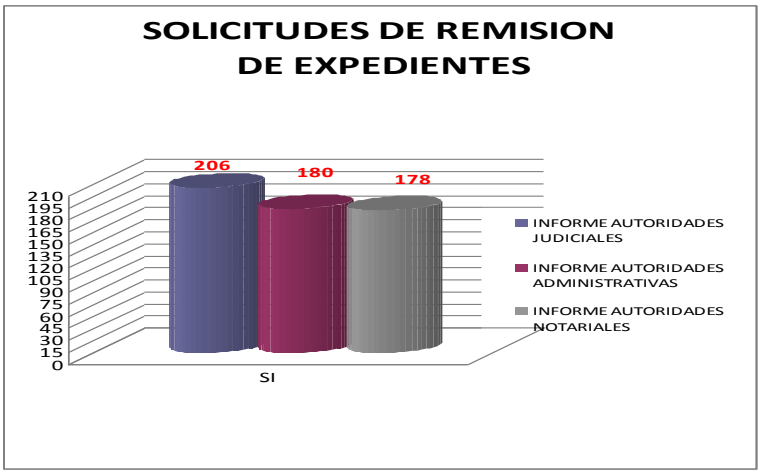
El artículo 91 de la ley 1448 establece que en el fallo el juez de restitución de tierras se pronunciará sobre la identificación, individualización, deslinde sobre los inmuebles restituidos, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria; una de las formas de ejecutar esta disposición es ordenando al IGAC actualizar el plano cartográfico y catastral y la numeración alfanumérica del bien inmueble restituido; así las cosas cuando el juez de restitución de tierras profiere dicha orden está esclareciendo la situación del bien inmueble.

Acumulación procesal.

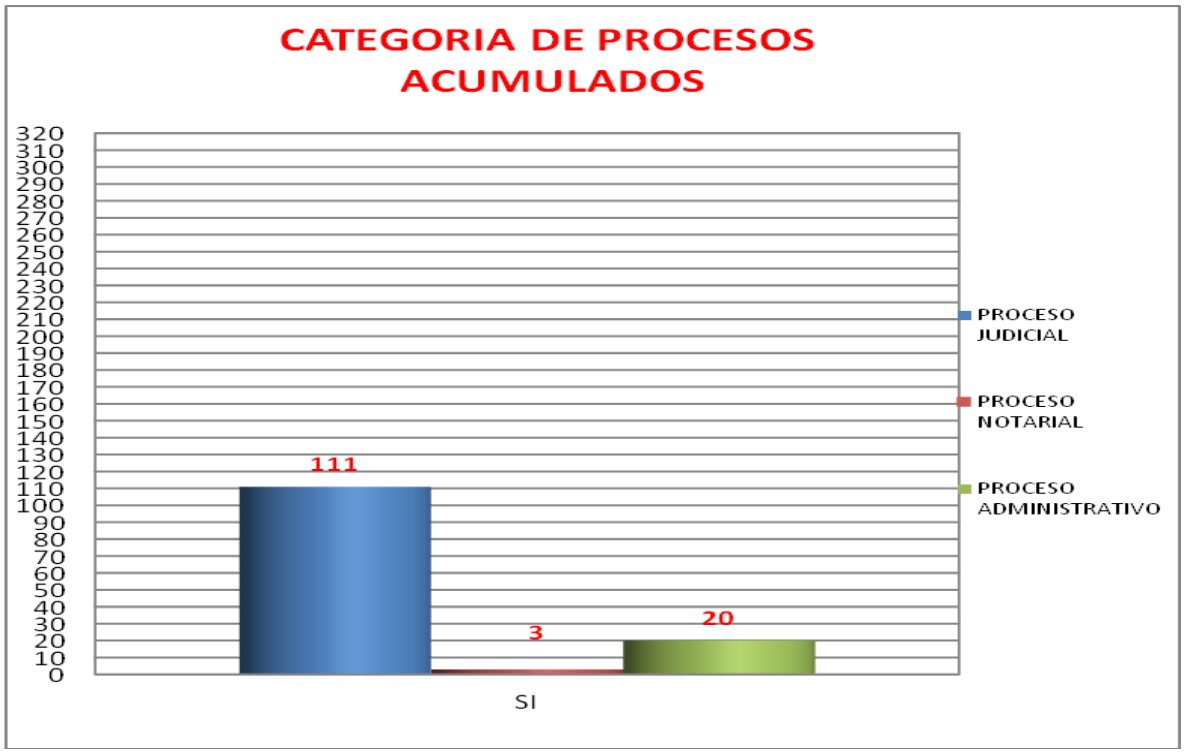
La figura jurídica de la acumulación procesal, arriba explicada, también es una variable que permite evaluar la aclaración de la situación de los predios, puesto que si se solicitó a las autoridades judiciales, notariales o administrativas que remitan a la etapa judicial del proceso de restitución de tierras los procesos que versan sobre el bien inmueble a restituir o sobre bienes colindantes, o si se decretó la acumulación procesal de los mismos, se garantiza que la situación, en este caso, jurídica, de los bienes inmuebles por restituir, se esclarezca.

7.7.5.4 Análisis cuantitativo y cualitativo de la seguridad jurídica en los fallos de restitución de tierras.

Gráfica No.15: **Procesos en los que se solicitó remisión de expedientes.**



Gráfica No. 16: **Procesos de restitución de tierras en los que se acumuló otra clase de procesos**



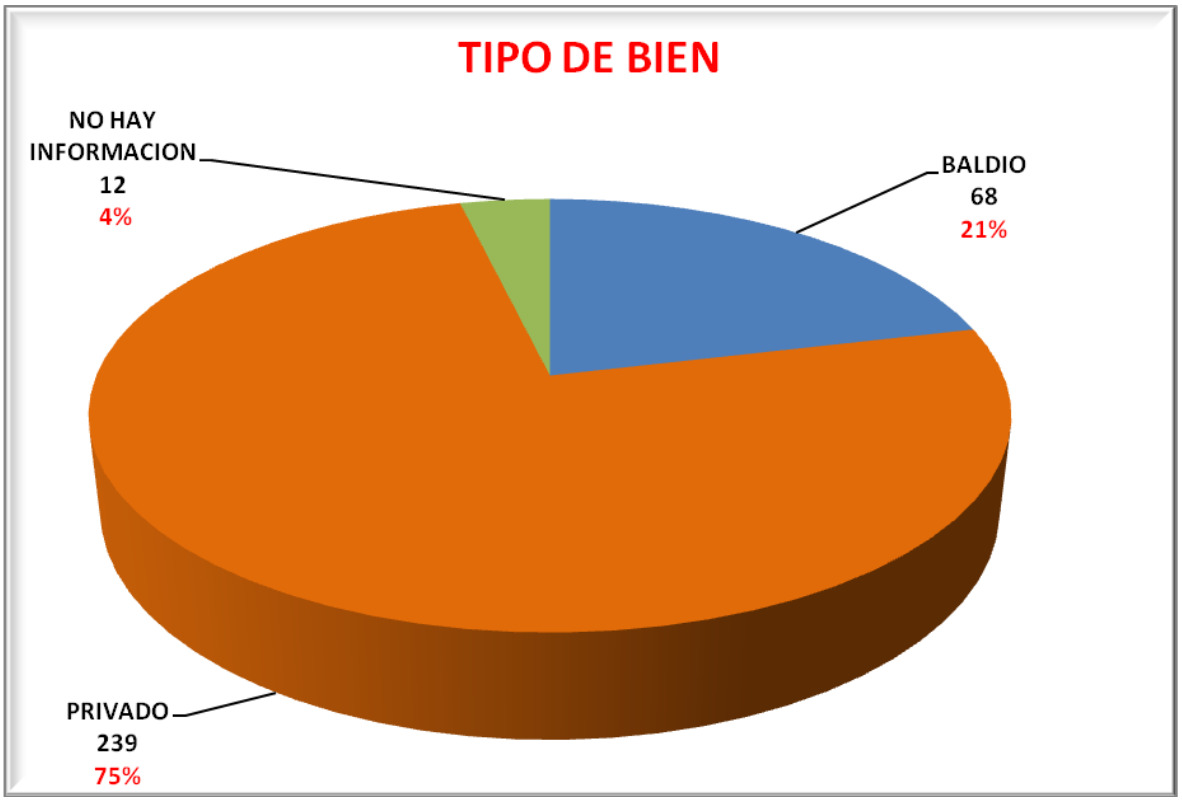
De las anteriores gráficas se observa que de las 316 solicitudes que integran los 86 procesos analizados, los jueces de restitución de tierras en 206 solicitudes solicitaron información a autoridades judiciales para que envíen los procesos que tengan relación con los predios solicitados en restitución o sobre bienes colindantes, de las cuales 111 efectivamente se acumularon al proceso de restitución de tierras, es decir, más de la mitad de los procesos allegados; asimismo, en 180 solicitudes de restitución de tierras de las 316 analizadas se pidió que las autoridades administrativas alleguen procesos que tengan que ver con los predios sobre los que podría recaer la medida de restitución, de esas 180 solicitudes, los togados de tierras acumularon únicamente 3; finalmente, se observó que de las 316 solicitudes examinadas, los jueces de restitución de tierras en 178 solicitudes pidieron a las autoridades notariales que envíen los procesos que recaigan sobre los inmuebles pedidos en el proceso de restitución de tierras y de esas solicitudes sólo se acumularon 20.

En este orden de ideas, se observa que los jueces de restitución de tierras, en términos generales, propenden porque las autoridades judiciales, administrativas y notariales remitan con destino al proceso judicial de tierras las actuaciones que se encuentren adelantando sobre los predios que son objeto de la medida de restitución de tierras, acción que entrevé que los operadores judiciales buscan que sus sentencias recojan todas las controversias sobre los inmuebles solicitados y de esta forma se garantice que su decisión esté permeada por seguridad jurídica.

Ahora bien, solicitar las actuaciones judiciales, notariales y administrativas no significa necesariamente que se deba acumular esos procesos en aplicación del artículo 95 de la ley 1448 de 2011, pero, en este caso, se observó que los operadores judiciales consideraron que sí había lugar a acumular dichos procesos, claro está, en una proporción muy menor a las solicitudes de remisión para acumulación, pero que de todas formas hace que en los procesos donde hubo acumulación, la decisión del juez tenga un mayor grado de seguridad jurídica.

De manera general, los procesos judiciales de restitución de tierras hasta ahora adelantados y fallados garantizan la seguridad jurídica de la restitución y esclarecen la situación de los predios, condiciones *sine quanon* para que se proteja el principio de seguridad jurídica, como quiera que, como antes se anotó, los jueces solicitaron la remisión de procesos judiciales, administrativos y notariales y en algunos casos los acumularon.

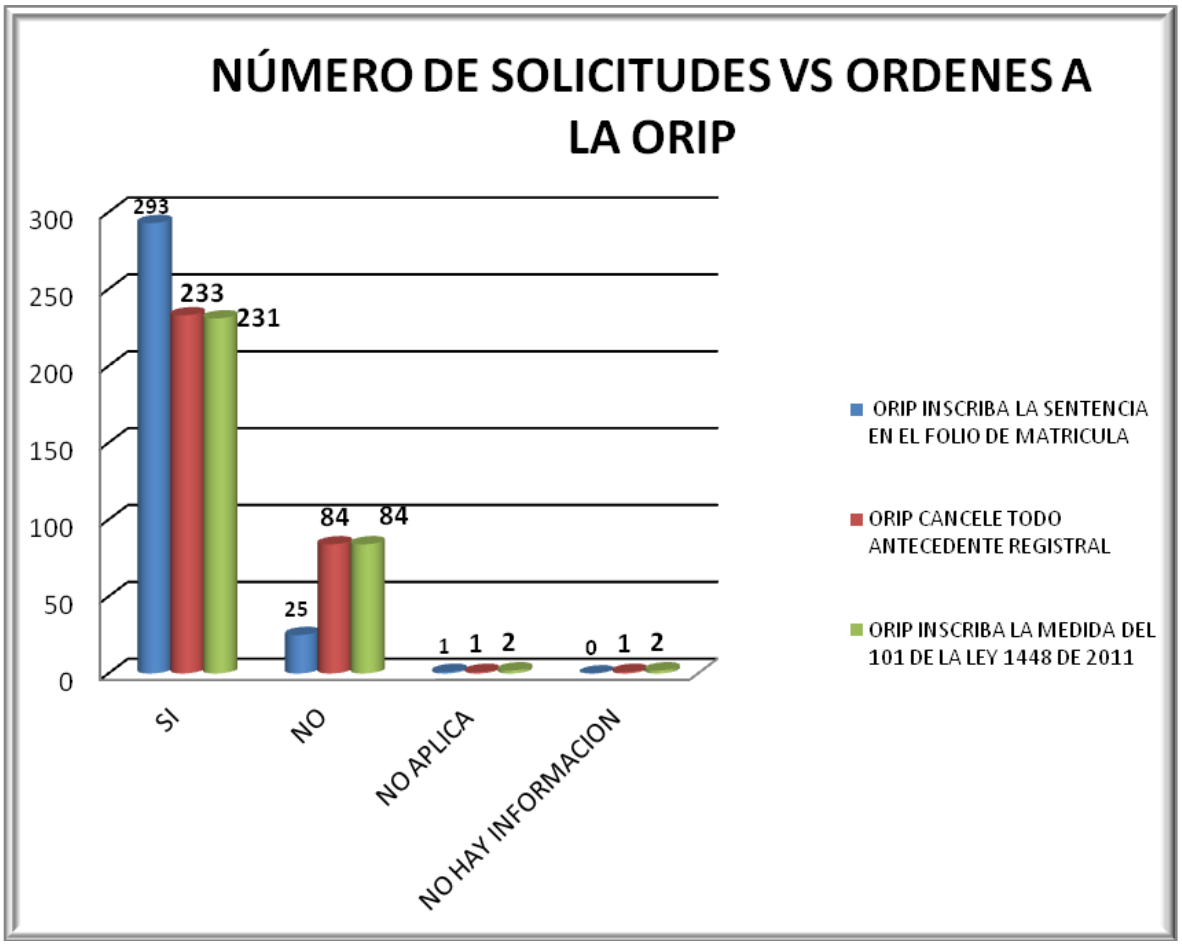
Gráfica No. 17: Clase de bien inmueble



Analizada la anterior gráfica, se observa que la mayoría de bienes inmuebles restituidos son privados, esto es, el 75% correspondiente a 239 predios. Asimismo, el número de bienes baldíos restituidos es del 21% equivalente a 68 predios, y en un 4% no se obtuvo información acerca de si eran bienes privados o baldíos, correspondientes a un 12%.

Lo anterior significa que en un alto porcentaje se pudo esclarecer cual era la naturaleza jurídica del bien inmueble que se restituyó, esto es, privado o baldío, con esto se garantizó a los solicitantes la seguridad jurídica de sus intereses.

Gráfica No. 18: Número de solicitudes de restitución de tierras en las que se emitieron órdenes a la ORIP.

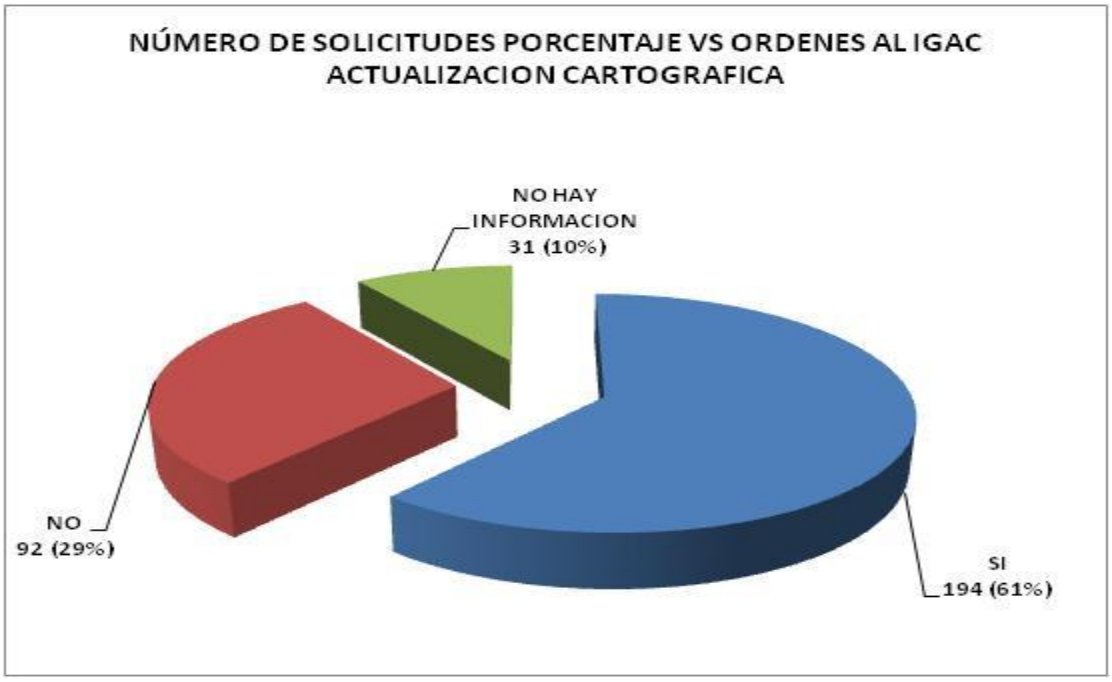


Como antes se mencionó las órdenes a la ORIP en el proceso de restitución de tierras tienen por objeto que las medidas otorgadas en la sentencia sean públicas y oponibles a terceros,

Bajo esta interpretación, una vez examinada la anterior gráfica, se puede concluir que en 293 solicitudes se ordenó la inscripción de la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria. Asimismo, en 233 solicitudes se dispuso cancelar todo antecedente registral, y, por último, se ordenó inscribir la medida contemplada en el artículo 101 de la ley 1448 de 2011 en el folio de matrícula inmobiliaria en 231 solicitudes.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de este informe, claro es que, los jueces de restitución de tierras están brindando seguridad jurídica a los solicitantes, puesto que se aseguran que se esclarezca la situación de los inmuebles restituidos una vez se ordena a la ORIP del círculo notarial pertinente la inscripción de la sentencia, cancelar todo antecedente registral e inscribir la medida contemplada en el artículo 101 de la ley 1448 de 2011.

Gráfica No. 19: Número de solicitudes en las que se ordenó al IGAC la actualización cartográfica.



Otra forma de esclarecer la situación del bien inmueble que se pretende restituir, es a través de la delimitación del mismo, como antes se mencionó. El juez de restitución de tierras al proferir la orden al IGAC de actualizar el plano cartográfico y alfanumérico de los bienes inmuebles en el País, está colaborando para que dicho esclarecimiento se produzca.

En ese orden de ideas, de la gráfica analizada se puede constatar que en 194 solicitudes los jueces de restitución de tierras equivalentes al 61% de todas las solicitudes, los togados dispusieron que el IGAC realice la función de actualización del plano cartográfico del bien inmueble restituido y su correspondiente delimitación alfanumérica. En contraposición se observa que sólo en un 29% no se profirió dicha orden, esto es, en 92 procesos, y únicamente en un 10% igual a 31 procesos no se encontró información alguna respecto a esa orden.

No obstante lo anterior, y por tratarse de una situación sumamente importante para el esclarecimiento del predio que se restituye es de resaltar que en algunos casos se pudo evidenciar que la información acopiada por la UAEGRTD no coincide con la del IGAC o con la de los catastros descentralizados, debido a que: i) la información que posee la autoridad catastral se formó hace varios años, por tanto esta desactualizada o se presenta alteración del material que modifica la información que contiene y, ii) la metodología empleada por estas entidades (UAEGRTD, IGAC, Catastros) es distinta: fotografías aéreas y GPS.

Esta situación se explica claramente en el momento en que la sentencia es remitida al IGAC, para que proceda a realizar la respectiva actualización de acuerdo con los planos topográficos levantados, ya sea en la etapa administrativa o judicial (en los casos que el Juez o Magistrado lo considera necesario), momento en el cual el IGAC evidencia que efectivamente no es coincidente la información que reposa en sus archivos. Sin embargo, al tratarse del cumplimiento de una orden judicial, se procede a la actualización con independencia de que con

la misma, el predio a restituir pueda quedar superpuesto sobre otro predio de propiedad de un tercero.

Esta circunstancia puede llegar a afectar derechos de terceros en predios colindantes, en virtud de las órdenes judiciales de actualizar la información contenida en la matricula catastral del predio restituido, llegándose a configurar en algunos casos un posible despojo administrativo. Esta situación pudo ser evidenciada en el 75% de los fallos de restitución de tierras proferidos a 24 de abril de 2013.

Por su parte, el IGAC manifiesta que la información que suministra es la que reposa en los archivos y se encuentra soportada con documentos públicos como escrituras públicas, resoluciones de adjudicación expedidas por el INCODER y folios de matrícula que debido al cambio de tecnología, se encuentran georreferenciados en algunos casos por fuera del área. Cuando se presenten estas situaciones, la UAEGRTD debe notificar al Instituto para conjuntamente hacer el cruce de la información en los casos puntuales y actualizar dicha información, esto previamente a la presentación de la solicitud ante los jueces de Restitución de Tierras.

Frente a este punto el IGAC informó que en el marco del seguimiento al Convenio 4272 de 2012 suscrito con la UAEGRTD, se identificó la necesidad de unificar los conceptos y alcances de las herramientas técnicas y metodológicas para la identificación de los predios.

Por estas razones, acordaron realizar un documento que contenga la descripción y alcance de cada uno de los procedimientos técnicos utilizados para firma conjunta y una correlación de pertinencia o test de viabilidad que guíe a los jueces y magistrados frente a los requerimientos técnicos de peritajes apropiados en caso de duda del operador de justicia. Adicionalmente, las entidades señalaron que una

vez obtenido el producto anterior, se realizará un taller o capacitación con los jueces y magistrados, para efectos de transmitir plenamente los avances del tema. Hasta tanto no se realicen los correctivos necesarios, esta preocupación continua latente en lo referente a la posible vulneración de derechos de propiedad de terceros.

Así entonces, y pese a las dificultades puestas en conocimiento (que provienen de la UAEGRTD y del IGAC y no de los jueces) es dable concluir que al proferirse la orden de actualización del plano cartográfico y alfanumérico en la mayoría de procesos, esto es, en un 61%, los jueces y magistrados de restitución de tierras están propendiendo porque se delimite el bien inmueble a restituir, lo que trae de contera, que se garantice a los solicitantes la seguridad jurídica sobre los inmuebles restituidos.

La conclusión de este subcapítulo, se centra en afirmar que, si bien es cierto, en un futuro los procesos de restitución puedan carecer de seguridad jurídica como quiera que se pueden presentar situaciones de hecho o de derecho que perturben las decisiones de los jueces de restitución de tierras, circunstancia que por ahora no se puede avizorar puesto que ha sido muy reciente la emisión de las sentencias; no lo es menos que, hasta este momento, y para efectos del análisis de este informe, se garantizó la seguridad jurídica de la restitución y se esclareció la situación de los predios restituidos, cuando se propendió y presentó la acumulación procesal por los operadores judiciales, se estableció cual era la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles restituidos, se dispuso las ordenes necesarias para los registros de instrumentos públicos con el objetivo de hacer oponibles frente a terceros las decisiones proferidas en las sentencias de los jueces, y se procuró por delimitar los predios restituidos con las ordenes dirigidas al IGAC.

7.7.6 Adecuación del proceso y del fallo a las exigencias normativas

La etapa judicial del proceso de restitución de tierras, como todo proceso judicial, debe regirse por los principios constitucionales del debido proceso y legalidad, fundantes del modelo de Estado de Derecho, bajo esta connotación, el análisis de este capítulo apuntará a observar si se han cumplido estos mandatos constitucionales, a partir de la evaluación de la competencia para fallar los procesos de restitución de tierras, cumplimiento de términos legales, y la aplicación del artículo 91 de la ley 1448 de 2011

Así las cosas, a continuación se explica cada una de las anteriores premisas.

7.7.6.1. Competencia para fallar procesos de restitución de tierras.

El artículo 79 de la ley 1448 de 2011, estipula que los jueces del circuito especializados en restitución de tierras conocerán y decidirán los procesos de restitución de tierras en los que no exista opositor; sin embargo, en el caso de que se presente un opositor a las pretensiones del solicitante, el juez de restitución de tierras tramitará el proceso y lo remitirá a la sala civil de los tribunales superiores del distrito judicial especializada en restitución de tierras para que fallen el asunto.

Ahora bien, si el juez de restitución de tierras no declara la restitución, deberá surtirse el grado jurisdiccional de consulta, que será de conocimiento de los magistrados de las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, se examinará si en los procesos de restitución de tierras analizados se respetó el principio de competencia funcional por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Además, se analizará si los jueces de restitución de tierras decretaron que se surta el grado jurisdiccional de consulta cuando la sentencia no accedió a la restitución.

Todo lo anterior con el objetivo de observar si en los procesos de restitución de tierras se tuvo en cuenta el principio del debido proceso.

7.7.6.2 Cumplimiento de los términos legales.

La etapa judicial del proceso de restitución de tierras se encuentra diseñada para que tanto los jueces y salas civiles especializadas en restitución de tierras, cumplan con los términos establecidos en la ley 1448 de 2011 para adelantar y fallar los proceso de restitución de tierras.

Así las cosas, se observará si los operadores judiciales pese a no existir claramente estipulados los términos para algunas actuaciones, pudieron fallar dentro del término fijado por la ley en el parágrafo 2 del artículo 91. Se hará un especial énfasis en lo que respecta al tiempo empleado por los jueces para admitir la demanda, para llevar a cabo la comunicación de que trata el articulo 86 (competencia de la UAEGRTD) y el tiempo empleado para emitir el fallo de restitución, puesto que cumpliendo con lo anterior se está protegiendo el derecho al debido proceso y el principio de legalidad.

7.7.6.3. Aplicación del artículo 91 de la ley 1448 de 2011.

El artículo 91 de la ley 1448 de 2011 establece cuales son las ordenes que debe proferir el juez de restitución de tierras o las salas civiles especializadas en restitución de tierras con el objetivo de resolver la situación jurídica y material del solicitante y el opositor.

Conforme a esta normativa, para efectos de este informe, se caracterizó cuáles de estas órdenes son las que de manera general debe proferir el operador jurídico conforme a la integralidad de la política pública de asistencia, atención y reparación integral de víctimas, puesto que no se podría caracterizar todas las ordenes, como quiera que los jueces fallan conforme al acervo probatorio y las circunstancias fácticas que en cada caso concreto se presentan, lo que trae de contera que la uniformidad en los fallos no es una generalidad, sin perjuicio de que, como en todas las ramas del derecho, pueda existir una línea jurisprudencial para determinados casos, pero en este momento para el caso del proceso de restitución de tierras no se podría establecer una línea jurisprudencial, toda vez que existen poco fallos que han llegado a los tribunales superiores y más aún a la Corte Suprema de Justicia.

Así las cosas, los jueces pueden obrar de dos formas, la primera cuando ordena la restitución y la segunda cuando no la ordena.

Respecto a la primera situación, de manera general, las órdenes que debería proferir son las siguientes:

1. Inscripción de la sentencia en la ORIP.
2. Cancelar todo antecedente registral.
3. Inscripción de la medida contenida en el artículo 101 de la ley 1448 de 2011.
4. Alivio de pasivos, cuando amerita incluir al solicitante (s) dentro de los programas de alivio y/o exoneración de pasivos de deudas de orden municipal, de servicios públicos, o de créditos financieros.
5. Inclusión del solicitante (s) dentro de programas que otorguen subsidios de vivienda familiar.

6. Inclusión del solicitante (s) dentro de programas de subsidio integral de tierras.
7. Inclusión del solicitante (s) en el sistema de seguridad social en salud.
8. acompañamiento de la fuerza pública para la entrega material del bien inmueble.
9. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, asimismo, la declaratoria de nulidad de los contratos que se hubiesen celebrado sobre el bien inmueble restituido.
10. Orden al IGAC de actualizar el plano cartográfico y alfanumérico.
11. Los jueces y los magistrados de restitución de tierras en sus fallos pueden adoptar medidas encaminadas a garantizar el cumplimiento de otras medidas que integran los componentes principales y transversales de la política de Atención y Reparación Integral a las Victimas, por ejemplo, medidas de asistencia, atención, satisfacción, prevención y protección, retornos y reubicaciones, entre otras.

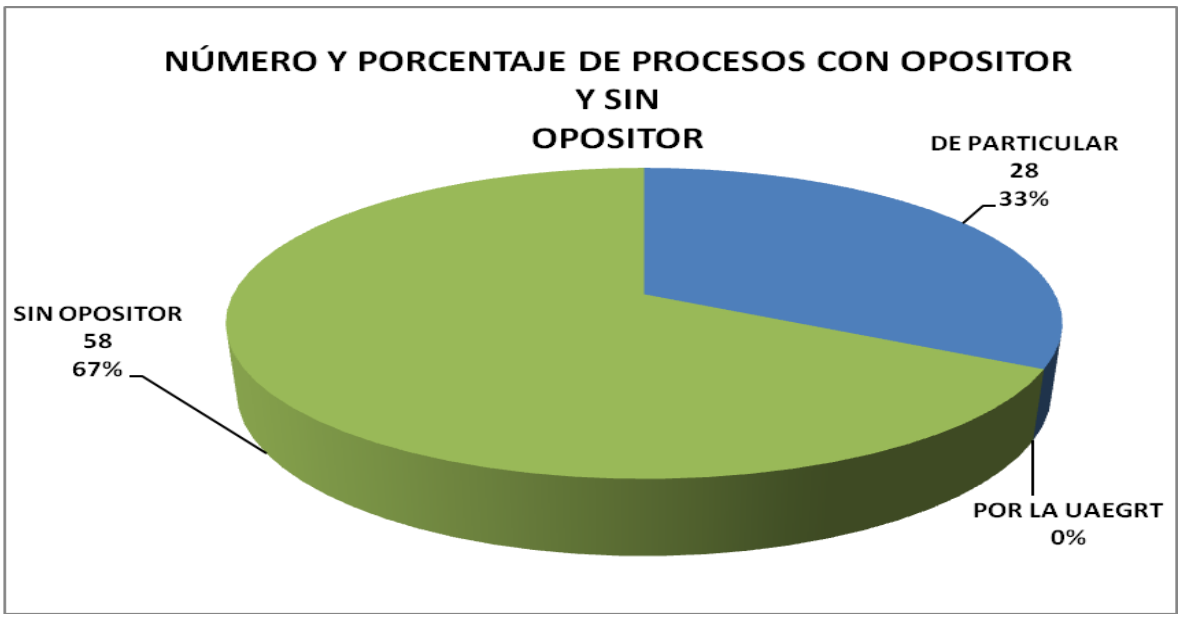
En cuanto a la segunda, esto es, cuando el juez o magistrados especializados en restitución de tierras en la sentencia no ordenaron la restitución el juez o magistrados deben proferir las siguientes órdenes.

1. Ordenar se declare el grado jurisdiccional de consulta
2. Conceder el recurso de revisión.
3. Ordenar la compensación, cuando el opositor demuestra la buena fe exenta de culpa.

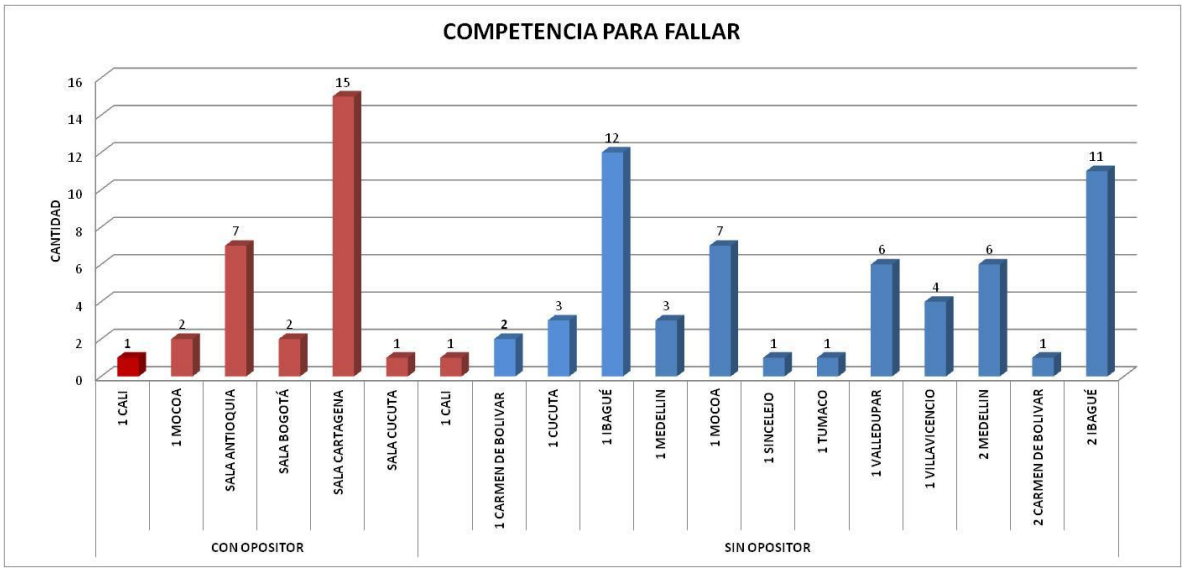
Así las cosas, si los fallos de restitución de tierras contienen como mínimo estas órdenes se puede concluir que se ajustan a lo dispuesto en el artículo 91, y en suma, cumplen con los principios del debido proceso y legalidad.

7.7.6.4 Análisis cuantitativo y cualitativo de la adecuación del fallo

Gráfica No.20: Procesos con opositor y sin opositor.



Gráfica No. 21: Número de fallos emitidos por jueces y magistrados de restitución de tierras

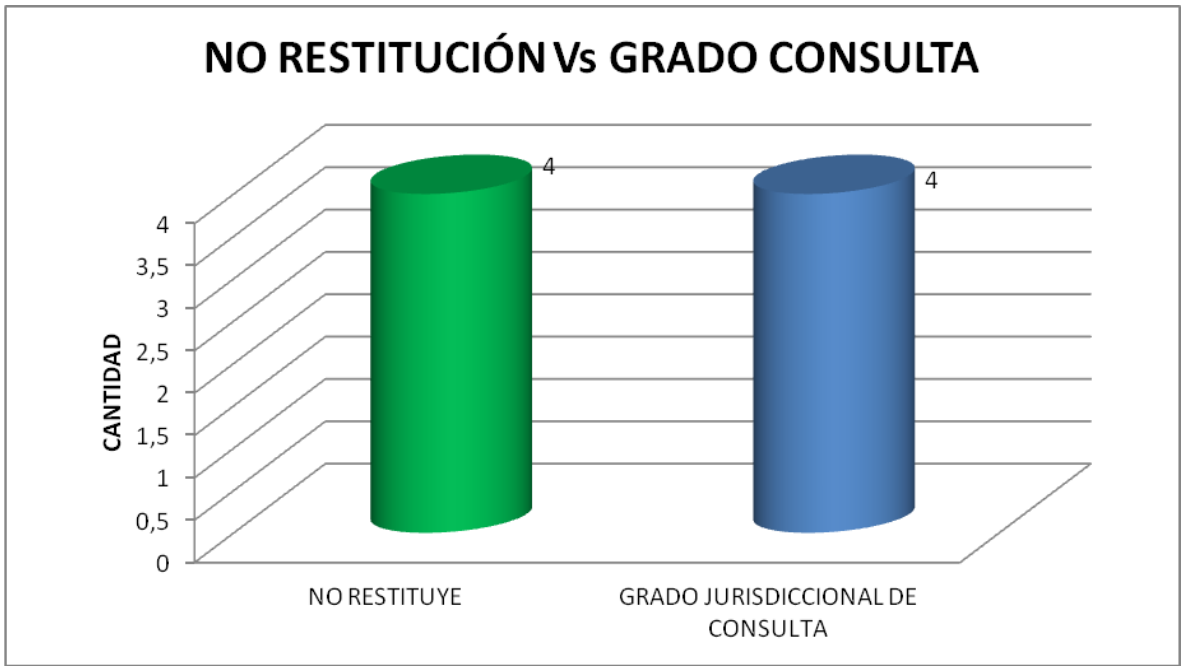


Como se puede inferir de la dos gráficas anteriores, 58 procesos se tramitaron sin opositor y 28 procesos con opositor; los primeros fueron tramitados por 13 juzgados de restitución de tierras y los segundos tramitados por los mismos juzgados pero fallados por 4 Salas Especializadas en Restitución de Tierras.

Con relación a los procesos con opositor los Magistrados de Restitución de Tierras fallaron 28 solicitudes. Lo anterior evidencia que de conformidad a lo exigido por la ley 1448 de 2011 en el artículo 79, las 28 solicitudes que presentaron opositor fueron falladas por el órgano competente, en este caso, las Salas Especializadas en Restitución de Tierras.

Consecuente con lo anterior, en cuanto al factor de competencia, se puede decir que los fallos de restitución no carecen de legitimidad y se adecúan a lo exigido por la normatividad.

Grafica No. 22. Fallos en que no se restituye vs Grado de Consulta



Ahora bien, en lo que respecta a los 4 procesos en los que se ordenó no restituir, se pudo observar que los jueces concedieron el grado jurisdiccional de consulta de conformidad a lo estipulado en la ley. Con esto se observa que los jueces cumplen con la disposición contenida en el inciso 4 del artículo 79.

Es de advertir que a corte 31 de mayo de 2013, en el proceso en el que actuó el señor MANUEL SALVADOR GIRALDO, como solicitante del predio denominado "El Hormiguero", ubicado en la vereda El Chocó del municipio de San Carlos — Antioquia, del que conoció el juzgado 2 civil especializado en restitución de tierras de Medellín, se ordenó la no restitución y se concedió el grado jurisdiccional de consulta.

La decisión del juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Medellín, tuvo fundamento en que, ad portas del vencimiento del termino para fallar, advirtió la falta de notificación y vinculación de terceros determinados y posibles indeterminados con interés o derechos para hacer valer en el proceso de restitución, esto debido a que la UAEGRTD presentó el predio como si se tratara de un bien “baldio” y así fue considerado en la fase judicial, con lo cual se pudo dar lugar a la afectación del derecho fundamental al debido proceso de dichos sujetos. Además, el juez manifestó que el término para emitir el fallo se había cumplido, razón por la cual no podía reversar lo actuado y comenzar el proceso, ya que esto podía dar lugar a una sanción.

Consecuente con lo anterior, la Sala Segunda Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia conoció de la decisión proferida por el juzgado mencionado.

Conforme a lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 91 de la ley 1448 de 2011, el incumplimiento de los términos procesales para fallar los procesos de restitución de tierras, se castiga con falta gravísima.

En efecto, el hecho que el juez de restitución de tierras no decida o resuelva de la restitución jurídica y material del predio reclamado y demás componentes de la política pública tendientes a la reparación integral de las víctimas, dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, sin argumento o soporte alguno que justifique dicha mora judicial, en los términos del parágrafo primero y segundo del artículo 91 de la ley 1448 de 2011, constituye merito suficiente para sancionar.

En concordancia con lo anterior, la mora que se justifica, es aquella que aún actuando con diligencia y pertinencia, a lo largo del proceso se presentaron casos fortuitos o de fuerza mayor que impidieron concretar la situación o resolver el asunto dentro de los términos procesales prescritos en la ley, cualquier situación presentada por fuera de este concepto se considera sancionable.

Al respecto, la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito judicial de Medellín, en el caso aludido, en armonía con la tesis de la Corte Constitucional consideró que, ante la incertidumbre de una posible sanción por la mora en los términos versus el derecho de la justicia transicional y reparación pronta de las víctimas a través de la restitución y reparación integral -en estos casos en particular-, lo que debe examinarse, es que el incumplimiento no haya tenido origen en la actitud negligente del operador judicial, es decir, que si el retardo o mora ha sido producto de una situación justificada, objetiva o razonable como el incumplimiento ocasionado como consecuencia de errores procesales de otros no atribuibles al juez, o por subsanar errores o vicios detectados en el proceso, no es lógico aplicar sanción alguna contra el juez.

Concluyendo, la sala resolvió revocar la sentencia proferida por el juzgado segundo civil del circuito especializado en restitución de tierras de Antioquia, para que en el marco de su competencia dada por la ley 1448 de 2011 retome el caso y

se pronuncie y decida sobre la restitución y demás medidas complementarias, vinculando al proceso a los terceros determinados.

En cuanto al recurso de revisión es de advertir que a la fecha no existen fallos de restitución de tierras en revisión.

Por último, respecto a la compensación, cuando el opositor demuestra la buena fe exenta de culpa, es pertinente anotar que a 31 de mayo de 2013, ha existido un solo proceso en el que se probó la buena fe exenta de culpa, razón por la cual la Sala Especializada otorgó la compensación.

Tiempos empleados en las etapas de la fase judicial del proceso de restitución de tierras

Frente a este punto, es importante mencionar que la ley 1448 de 2011, no estatuyó términos exactos para algunas actuaciones en la fase judicial del proceso de restitución de tierras; se hizo precisión en cuanto a la duración general del proceso, es decir, 4 meses; para el periodo probatorio 30 días y para la presentación de la oposición 15 días.

Sin embargo, existen algunas actuaciones que trae dicha ley, que dilatan los términos legalmente establecidos, lo que trae como consecuencia que el juez y magistrado de restitución no pueda cumplir con dichos términos, lo que a su vez, repercutiría en la configuración de una falta gravísima, tal como lo señala el parágrafo 2 del artículo 91 de la citada ley.

De otro lado, de la lectura de los fallos y por la senda procesal que caracteriza a cada uno de los procesos judiciales, entre estos, el de restitución de tierras, se puede decir, que las actuaciones generales en este proceso son: presentación de la solicitud, auto admisorio, orden de publicación de la admisión de la solicitud,

cumplimiento de la publicación, etapa probatoria y sentencia, que para efectos de este informe, es sobre los que recaerá la medición de los términos.

Concordante con lo anterior, se evidenció que los jueces tardan alrededor de 22 días en admitir la solicitud de restitución de tierras una vez ésta ha sido presentada por la UAEGRTD en representación de los solicitantes.

Ahora bien, y como anteriormente se manifestó, la publicación de la admisión de la solicitud, constituye uno de los pilares fundamentales del acceso a los procesos de restitución de tierras y del respeto al debido proceso para las personas que tengan derechos legítimos relacionados con los predios, para los acreedores, entre otros. La ley 1448 de 2011 señaló la obligatoriedad de llevar a cabo esta actuación, sin embargo, omitió señalar un término preciso y perentorio para cumplirla. Se advierte que, en promedio, entre la orden de publicación y el cumplimiento de ésta la UAEGRTD tarda 72 días, es decir, dos meses y 12 días.

En virtud de lo anterior, nuevamente se llama la atención de la UAEGRTD con el objeto de dar mayor celeridad a esta actuación, ya que la demora en acreditar el cumplimiento de esta orden afecta el término de los cuatro meses otorgado a los jueces para fallar, ya que de no evidenciar tal cumplimiento, el proceso permanece suspendido.

En íntima relación con lo precedente, surgen dudas acerca de cuál es la oportunidad procesal para presentar las oposiciones a la demanda, teniendo en cuenta que el artículo 88 de la ley 1448, dispone que las oposiciones se deberán presentar al juez dentro de los 15 días siguientes a la solicitud o debería ser luego de surtirse la publicación de que trata el literal e) del artículo 86 ibídem, que sería el momento en el cual los terceros tendrían conocimiento de la demanda.

De otro lado, en cuanto al término para subsanar la demanda, la ley omitió establecer el tiempo de que dispone el accionante para subsanar la demanda y la consecuencia de su incumplimiento, por lo que algunos jueces han optado por dar remisión al artículo 85 del CPC. (5 días).

En línea con lo expuesto, se identificó que los jueces y magistrados de restitución de tierras tardaron en fallar los procesos de restitución alrededor de 161 días, es decir, 5 meses y tres días, superando los cuatro meses que otorga la ley para fallar. Sin embargo, es oportuno manifestar que no existe claridad a partir de qué momento comienzan a correr los términos de la etapa judicial para que el juez de restitución de tierras emita el fallo, si desde la fecha en que se radica la demanda o desde la fecha en que se profiere el auto de admisión de que trata el Art. 86 de la Ley 1448 de 2011. Si se acoge esta segunda tesis, el tiempo que tarda en promedio los jueces en fallar los procesos es de 183 días, es decir, 6 meses y un día.

No obstante, ellos, aducen razones para que se haya superado el tope mencionado. La primera de ellas obedece al paro judicial del segundo semestre del año 2012, en el que varios juzgados de restitución de tierras, al parecer, participaron; la segunda, debido a la tardanza de la Unidad de Tierras en acreditar la publicación de la admisión de la solicitud, y la tercera, por la facultad otorgada en el parágrafo 1 del artículo 95 que señala que en los casos de acumulación procesal, los términos se ampliarán por un tiempo igual al establecido para dichos procesos; es de resaltar que pese a esta facultad otorgada por la ley, los jueces, en los casos que ha habido acumulación no han ampliado los términos de manera desbordada, al contrario, han sido consientes y céleres en su actuar, para garantizar con ello la restitución jurídica de los predios.

Conviene advertir que, el término establecido por la norma para proferir el fallo de restitución, en algunos casos puede resultar muy corto dadas las complejidades y

particularidades de cada proceso (como definición de derechos sucesorales, servidumbres, declaraciones de pertenencia, deslinde y amojonamiento, entre otras), aunado a las dificultades evidenciadas en cuanto a la oportunidad de respuesta, por parte de las entidades técnicas que deben coadyuvar en el recaudo del acervo probatorio.

Para ejemplificar todo lo dicho, se acude a un caso de estudio realizado en la Hacienda Santa Paula en Córdoba. En este estudio se pudo constatar que si bien el tiempo de 4 meses tiene que ver con la idea de minimizar los costos administrativos o costos de transacción que conlleva el proceso de restitución de tierras,[158] algunos de los Jueces y Magistrados sugieren como plazo más adecuado para el agotamiento del proceso el término de 6 meses. Al respecto, uno de los Jueces entrevistados manifestó que dentro de los problemas presentados, se encuentran los relacionados con los tiempos para la publicidad a posibles opositores o terceros interesados en el predio del cual se solicita la restitución, por cuanto los términos para fallar empiezan a correr al día siguiente a la presentación de la demanda, mientras que en un proceso ordinario, estos sólo corren a partir del demandado se notifique.

La UAEGRTD considera que en virtud de la lectura sistemática e integral de lo previsto en la Ley, es claro que, el término a partir del cual comienzan a correr los términos de la etapa judicial, se origina desde la admisión de la solicitud o demanda de restitución; de manera que la presentación de la solicitud o demanda de restitución es la actuación que se constituye como contexto introductorio del escenario judicial de los procesos destinados a ese propósito; pero es en rigor, el auto admisorio de la demanda, el que da inicio a la etapa judicial.

[158] Como sostienen COOTER y ULEN, la evaluación de las diferentes reglas y prácticas procesales requiere una medición de los costos sociales. Las reglas procesales son instrumentos para la aplicación del derecho sustantivo. La utilización de los instrumentos cuesta algo que se denomina «costos administrativos » o costos de transacción. El objetivo económico del Derecho Procesal es minimizar la suma de los costos administrativos y los costos de los errores judiciales.

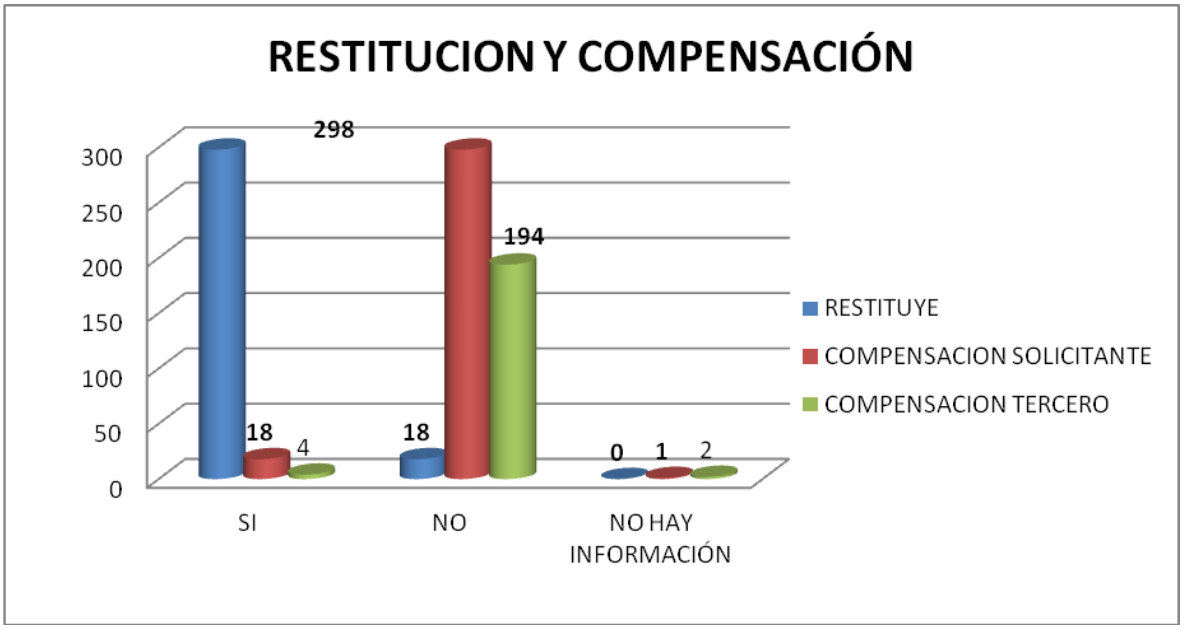
En cuanto a la subsanación de la demanda señala que en caso de que el juez llegue a tener algún reparo respecto del contenido de la misma, de acuerdo a lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, podrá dar lugar a que se subsane la misma dentro del término de cinco (5) días que contempla la ley procesal civil colombiana.

Para la UAEGRTD, con referencia a las oposiciones de que trata el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, es claro que la constitución de tal calidad debe leerse en la forma que establece el literal e) del artículo 86 ibídem que ordena la publicación de la admisión de la solicitud o demanda de restitución.

Finalmente, indica que en lo que se refiere a la eventual respuesta inoportuna de las entidades requeridas en la etapa judicial por los jueces especializados, tales autoridades están regidas por los principios pro víctima que amparan la restitución, de modo que con base en tales principios, esas autoridades podrán exigir el imperativo cumplimiento de aquello que se requiere para el eficaz y oportuno curso del procedimiento.

Pese a las diferentes interpretaciones que de parte de la UAEGRTD y de los Jueces se puedan suscitar, se considera que los riesgos subsisten por algunas definiciones y por la oportunidad a partir de la cual empiezan a correr los términos. Si bien este proceso está dotado de características especiales, en el que debe primar la realización del derecho sustancial sobre el formal y las decisiones deben adoptarse siempre con una postura pro victima; también es cierto, que se trata de un proceso litigioso, en el que se decide el derecho real de propiedad, que impacta de manera importante el patrimonio de los involucrados, por lo que se debe velar por el cumplimiento de las garantías procesales que podrían verse menoscabadas por la presión del cumplimiento del término de 4 meses.

Gráfica No. 24: Procesos en los que se ordenó la restitución y compensación a solicitantes, y compensación a terceros.



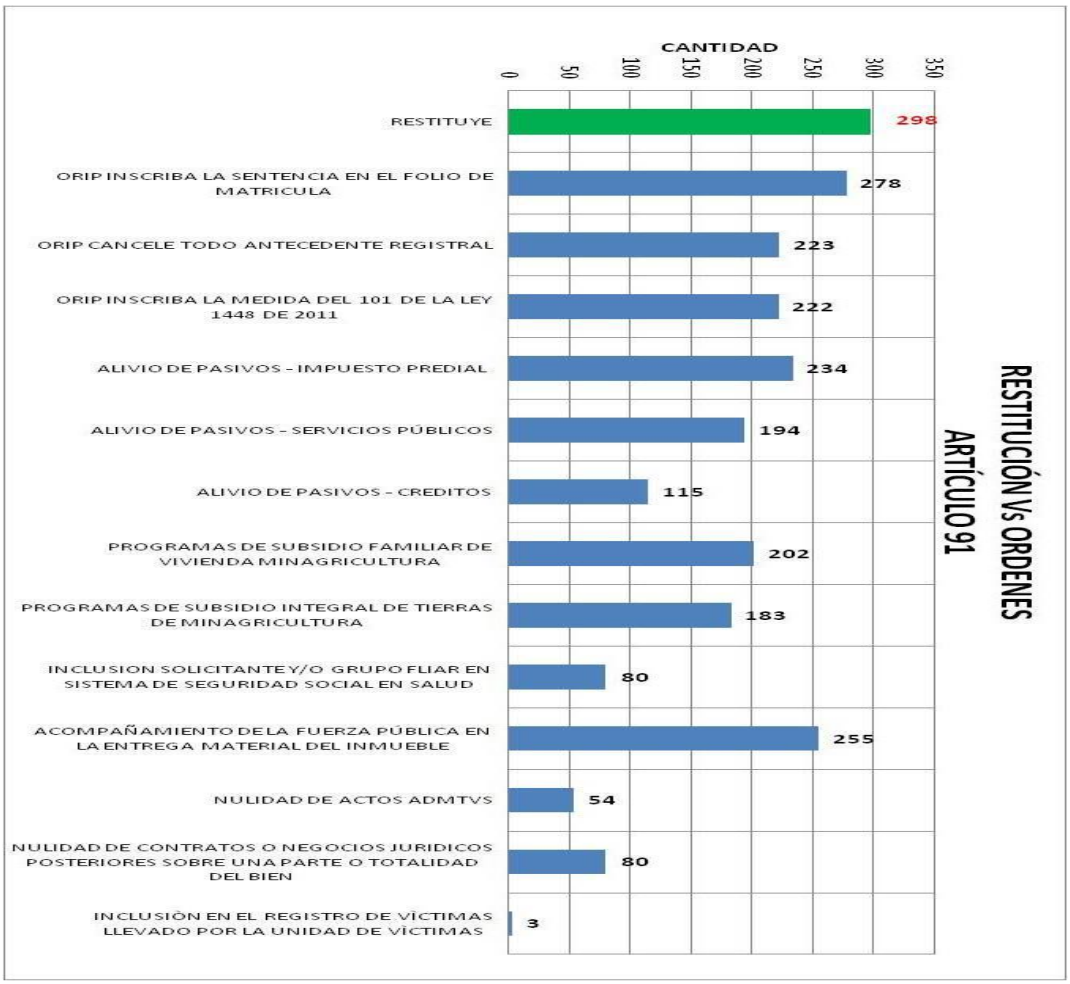
Uno de los fines escenciales de la ley 1448 de 2011, es lograr la restitución de tierras a las vícitmas de despojo y desplazamiento forzado. El artículo 72 de esta ley estipula que las acciones de reparación frente a las mencionadas víctimas son la restitución jurídica y material de los inmuebles. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

En ese orden de ideas, de las 316 solicitudes de restitución de tierras presentadas, admitidas y falladas por los togados, éstos decidieron acceder a la pretención de restitución en 298 solicitudes, en 18 casos decidieron compensar al solicitante y en 4 casos decidieron compensar a los terceros.

De la anterior gráfica se puede evidenciar la coherencia que existe en cuanto a la decisión de los jueces y magistrados al tomar la determinación de restituir o

compensar al solicitante y compensar al tercero, puesto que no es posible ni razonable que un solicitante sea sujeto de restitución y compensación a la vez.

Gráfica No. 25: Procesos en los que se ordenó la restitución vs Procesos en los que se emitieron todas las órdenes.



Con base en la gráfica anterior se puede manifestar que, aunque en las 298 solicitudes que ordenaron la restitución no se decretaron todas las medidas discriminadas en la tabla, los jueces y magistrados de restitución de tierras han

realizado un gran esfuerzo por adecuar los fallos a las órdenes que trae el artículo 91 de la ley 1448 con el fin de garantizar una efectiva restitución material y jurídica de los predios solicitados en restitución. Sin embargo, y en cuanto a tres órdenes puntuales emitidas por los jueces y magistrados en algunos fallos hay que anotar lo siguiente:

1. En cuanto a la medida de sistema de alivio de pasivos se observa que en la zona de Tolima los jueces de restitución de tierras no tienen claridad sobre el procedimiento de inclusión de los pasivos en los sistemas de alivios y/o pasivos que deben crear las entidades acreedoras de las víctimas que accedieron a la medida de restitución, lo anterior en concordancia con el artículo 43 del Decreto 4829.
2. Se evidenció que en los fallos de restitución de tierras proferidos por el juzgado de Mocoa – Putumayo, el juez propendió, al menos, por incluir medidas complementarias a la medida de restitución de tierras, medidas que al componente de retornos y reubicación y a las medidas de reparación integral. Asimismo, el juez de dicho juzgado, al decretar las órdenes, fue claro en identificar las entidades competentes y en otorgar los términos correspondientes para la materialización de éstas.

Además de los puntos anteriores se puede señalar el siguiente:

7.7.7 Los levantamientos topográficos – Afectación a terceros

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 105 numeral 4° establece como responsabilidad de la UAEGRTD, identificar física y jurídicamente el predio solicitado en restitución, sin embargo, en algunos casos se pudo evidenciar que la información acopiada por la UAEGRTD no coincide con la del IGAC o con la de los catastros descentralizados, debido a que: i) la información que posee la autoridad catastral se formó hace varios años, por tanto esta desactualizada o se presenta

alteración del material que modifica la información que contiene y, ii) la metodología empleada por estas entidades (UAEGRTD, IGAC, Catastros) es distinta: fotografías aéreas y GPS.

Esta situación se explica claramente en el momento en que la Sentencia es remitida al IGAC, para que proceda a realizar la respectiva actualización de acuerdo con los planos topográficos levantados, ya sea en la etapa administrativa o judicial (en los casos que el Juez o Magistrado lo considera necesario), momento en el cual el IGAC evidencia que efectivamente no es coincidente la información que reposa en sus archivos. Sin embargo, al tratarse del cumplimiento de una orden judicial, se procede a la actualización con independencia de que con la misma, el predio a restituir pueda quedar superpuesto sobre otro predio de propiedad de un tercero.

Esta circunstancia puede llegar a afectar derechos de terceros en predios colindantes, en virtud de las órdenes judiciales de actualizar la información contenida en la matricula catastral del predio restituido, llegándose a configurar en algunos casos un posible despojo administrativo. Esta situación pudo ser evidenciada en el 75% de los fallos de restitución de tierras proferidos a 24 de abril de 2013.

Por su parte, el IGAC manifiesta que la información que suministra es la que reposa en los archivos y se encuentra soportada con documentos públicos como escrituras públicas, resoluciones de adjudicación expedidas por el INCODER y folios de matrícula que debido al cambio de tecnología, se encuentran georreferenciados en algunos casos por fuera del área. Cuando se presenten estas situaciones, la UAEGRTD debe notificar al Instituto para conjuntamente hacer el cruce de la información en los casos puntuales y actualizar dicha información, esto previamente a la presentación de la solicitud ante los jueces de Restitución de Tierras.

Frente a este punto el IGAC informó a la CGR,[xxv] que en el marco del seguimiento al Convenio 4272 de 2012 suscrito con la UAEGRTD, se identificó la necesidad de unificar los conceptos y alcances de las herramientas técnicas y metodológicas para la identificación de los predios.

Por estas razones, acordaron realizar un documento que contenga la descripción y alcance de cada uno de los procedimientos técnicos utilizados para firma conjunta y una correlación de pertinencia o test de viabilidad que guíe a los Jueces y Magistrados frente a los requerimientos técnicos de peritajes apropiados en caso de duda del operador de justicia.

Adicionalmente, las entidades señalaron que una vez obtenido el producto anterior, se realizará un taller o capacitación con los Jueces y Magistrados, para efectos de transmitir plenamente los avances del tema. Hasta tanto no se realicen los correctivos necesarios, esta preocupación continua latente en lo referente a la posible vulneración de derechos de propiedad de terceros.

7.8 LA POST RESTITUCIÓN

En términos generales se puede decir que es en esta etapa del proceso en donde se evidencia el éxito o no de la política de restitución. Este punto es donde deben confluir todos los esfuerzos de coordinación y articulación entre entidades del orden nacional y territorial, para dar respuesta efectiva a los requerimientos de condiciones seguridad y socioeconómicas, que permitan no solo el retorno de las familias a sus territorios sino su permanencia y el desarrollo de un proyecto de vida digna. De acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 1448, la función del Juez no termina con la sentencia, éste conservará la competencia hasta que se garantice al restituido el goce efectivo de sus derechos.[xxvi]

Asimismo, El pos-fallo es de gran relevancia, ya que en esta instancia se puede medir y visualizar la efectividad, la sostenibilidad en el tiempo y los resultados reales de las acciones adelantadas por las entidades del SNARIV para lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas que acceden al proceso de restitución de tierras.

Concordante con lo anterior, es importante tener en cuenta que, a pesar de que el objetivo principal del proceso de restitución de tierras es lograr la restitución y formalización tanto material como jurídica de la propiedad de los predios que fueron abandonados o despojados como consecuencia del conflicto armado, éste no es el único, la política de restitución está construida sobre un principio de integralidad, motivo por el cual, el juez tiene el deber de tomar una decisión en la que se refleje dicho principio, y, por lo tanto, sus decisiones deben incorporar otros componentes, como el de prevención y protección, los retornos y reubicación y la reparación integral, encaminadas a asegurar el ejercicio pleno de derechos de las víctimas.

Teniendo clara la importancia de la fase del pos-fallo, en este apartado se procederá a presentar un diagnóstico teórico y práctico del mismo, con el propósito de identificar algunos puntos críticos, esto encaminado a generar aportes que permitan mejorar las prácticas y procedimientos desarrollados en esta etapa por las autoridades judiciales y administrativas.

Para la realización de este estudio se ha tomado como fuente, la actividad de seguimiento desarrollada por las entidades de control que hacen parte de la comisión de seguimiento y monitoreo de la Ley 1448 del 2011, seguimiento materializado en el envío de comunicaciones a las entidades obligadas a cumplir las órdenes dadas en los fallos de restitución de tierras en las que se indaga por las acciones tomadas por estas instituciones, orientadas al cumplimiento de las sentencias. Igualmente, se tuvo en cuenta las actuaciones adelantadas por los

procuradores judiciales de restitución de tierras en el marco de sus funciones de intervención judicial en la etapa pos-fallo. Estas comunicaciones, respuestas y actuaciones de los procuradores judiciales de restitución de tierras han sido sistematizadas en una matriz por zonas, la cual se anexa, con el objeto de facilitar la identificación de los aspectos a mejorar por las entidades.

Es de advertir que a la fecha no existe un gran número de fallos, igualmente se debe tener en cuenta que no ha transcurrido suficiente tiempo desde la emisión de los mismos, razón por la cual, resulta apresurado emitir consideraciones de carácter absoluto para evaluar el grado de respuesta del amplio conjunto de entidades responsables de la ejecución de las sentencias, sin embargo, estos estudios tempranos permiten identificar tendencias de riesgos, que al ser detectadas a tiempo permiten mejorar la ejecución de la actividades que llevan a cabo estas entidades.

A partir del presente estudio, se han identificado tres grandes riesgos en la etapa de pos-fallo que puede afectar la celeridad y la efectividad del cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras por las instituciones involucradas, estos riesgos son los siguientes:

7.8.1 Fallas en la articulación inter-institucional

La ley 1448 de 2011 establece la creación de un sistema nacional encargado de formular o ejecutar planes tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas, este sistema por sus iniciales es denominado como el “SNARIV”, y se encuentra integrado por 37 entidades públicas de nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial, que deben actuar atendiendo los principios de coordinación y colaboración entre entidades, con el fin de articular políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales para materializar la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas.

Esta articulación inter-institucional es uno de los grandes retos que debe afrontar la implementación de la Ley 1448, ya que el cumplimiento de los principios de coordinación y colaboración armónica entre las entidades que conforman el "SNARIV", para el caso del proceso de restitución de tierras, tienen sus rezagos como se pasa a ver a continuación.

En primer lugar, queda evidenciado que las entidades no tienen claro las competencias que corresponde a cada una de ellas, esta situación genera dificultades en la relación de coordinación que debe existir entre éstas, circunstancia que ocasiona demoras al momento de ejecutar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los fallos de restitución de tierras. Así se puede apreciar, por ejemplo, en el cruce de comunicaciones existente entre el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Victimas y el INCODER, para dar respuesta a los requerimientos efectuados por los Órganos de Control en los que se solicitó información respecto a la inclusión de solicitantes en los subsidios integrales de tierras, las tres entidades se trasladan entre ellas los requerimientos, sin que ninguna proporcione una respuesta clara y concreta que provea la información solicitada, lo que trae de contera que las ordenes emitidas por los jueces de restitución de tierras no se cumplan en tiempo.

A lo anterior se debe aunar que existen fallas de comunicación entre las entidades y los jueces y salas especializadas en restitución de tierras, coyuntura que se refleja en la respuesta dada por varias entidades a los requerimientos de los Órganos de Control, en las cuales, las entidades no tenían conocimiento de las órdenes impartidas en los fallos, motivo por el cual, no habían iniciado los trámites pertinentes con el objeto de cumplir las órdenes decretadas, como es el caso del centro de memoria histórica, que informó no conocer de los fallos del juez primero de restitución de tierras de Villavicencio en los que se ordenó la recuperación del material documental y testimonial del conflicto vivido en la región de Tillava municipio de Puerto Gaitán, razón por la que no había iniciado acción alguna.

De otro lado, se pueden apreciar fallas en la coordinación nación – territorio entre entidades en la ejecución material de las órdenes dadas por los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras, ya que como es previsible gran parte de estas órdenes, necesariamente para su cumplimiento requieren la articulación de acciones de varias entidades a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, situación que ha dado lugar a retrasos en el cumplimiento de los fallos, ya que en muchos casos, en los que se requiere la participación de varias entidades para cumplir una orden, una de ellas presenta demoras en la ejecución de la tarea que le corresponde, de esta manera se puede ver como en el proceso con radicación 13224-31-21-002-2012-001-00, se ordenó la construcción de un centro educativo, para lo cual, el ministerio de educación apropio los recursos para la construcción de la institución educativa, sin embargo, por problemas para la adquisición del predio por parte de la alcaldía no se pudo desarrollar el proyecto en el año 2012, lo que obligó a hacer el re - direccionamiento de los recursos, En el presente año se han presentado los mismos inconvenientes, por esta razón se ha instado al municipio para que efectúe la adquisición del predio, de lo contrario, se tendrá que efectuar nuevamente el re-direccionamiento de los recursos.

Del mismo modo se puede apreciar en los casos en que existe adjudicación de baldíos, donde las ORIP, se retrasan en las inscripciones y correcciones que deben realizar en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios como consecuencia a demoras en la expedición del acto administrativo de adjudicación o por demoras en la notificación de los fallos, como es el caso de las restituciones ordenadas en la zona rural del Municipio del Carmen de Bolívar.

Es importante reiterar la advertencia presentada en el proyecto de diseño e implementación del observatorio sobre la gestión de la restitución de tierras adelantado por la Delegada de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación y USAID, respecto a que falta fortalecer la articulación en otras entidades que no integran el SNARIV tales como la Policía, la Agencia Nacional

de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Parques , ya que por ejemplo, en el caso de Parques Nacionales, la articulación con el IGAC ha generado conflictos en el momento de actualizar la información referente a los parques naturales nacionales. Este asunto es importante puesto que se han comenzado a presentar fallos de restitución, en los que los predios resultan estar en zonas protegidas o en parques nacionales, situación que da como resultado una afectación al patrimonio natural del país y las personas restituidas, ya que al estar el predio en zonas protegidas, se establecen restricciones que no permiten el aprovechamiento productivo del predio.

Por otra parte, en los casos en que los jueces de restitución de tierras ordenan la inclusión de los solicitantes en los sistemas de alivio de pasivos, el Fondo de la Unidad de Tierras informa que al indagar qué clase de deudas poseen los mismos con el sistema financiero, la consulta únicamente se puede realizar con el Banco Agrario, puesto que están pendientes de firmar un convenio con la CIFIN para contar con la posibilidad de buscar otras deudas a nombre de las víctimas que acceden a la medida de restitución de tierras, lo que muestra una clara desarticulación institucional, si se tiene en cuenta que han pasado dos años de expedida la ley.

Respecto a esa misma Entidad, es de recalcar, que si bien, ha realizado las gestiones necesarias para que las víctimas puedan acceder a los sistemas de alivio de pasivos, como es el caso de Ataco – Tolima donde luego de realizar acercamientos con la administración municipal se logró la expedición de un acuerdo mediante el cual se adoptaba dicho sistema, de las respuestas otorgadas a los Órganos de Control, no se evidencia que se ponga en marcha los programas de alivio de pasivos para que las víctimas que acceden a la medida de restitución que son de su resorte, conforme lo dispuesto en el Decreto 4801 de 2011.

Finalmente, se resalta, que en aras de cumplir las órdenes de los fallos de restitución de tierras, las entidades están conformando comités para diseñar planes de acción que den respuesta a los requerimientos impartidos por los jueces y magistrados, como es el caso de Norte de Santander y el Carmen de Bolívar.

7.8.2 Falencias de capacidad institucional

Otro de los riesgos que presenta la etapa del pos-fallo al momento de la ejecución material de las órdenes impartidas por los jueces y salas de restitución de tierras es la falta de capacidad institucional.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 1448 de 2011, otorgó al Gobierno Nacional un año de plazo contado a partir de la vigencia de la misma, con el objeto de que este efectúe los ajustes y adecuaciones institucionales en las entidades que van a cumplir funciones relacionadas a la ley, sin embargo, pasados dos años después de expedida la ley aún se observa que la Institucionalidad no ha ajustado totalmente su andamiaje para cumplir con los mandatos legales, por lo que corresponde en este informe realizar las advertencias pertinentes, con el objeto de que se tomen las correctivos necesarios para que estas sean superadas.

Las falencias de capacidad institucional principalmente se presentan respecto a la insuficiencia de personal capacitado en las entidades que tiene que ejecutar las ordenes decretadas en los fallos, ya que a estas con la expedición de la Ley 1448 se le asignaron competencias adicionales que no pueden ser suplidas con el personal existente, de esta manera, por ejemplo, se puede ver como en el municipio de Chaparral, Tolima, el IGAC frente a la orden de actualización de los planos cartográficos de los predios restituidos en la zona, pone de presente que únicamente cuenta con un oficial de campo, el cual no da abasto para atender los asuntos ordenados en los fallos de restitución, motivo por el cual, hasta no cumplir con las actividades designadas anteriormente, no puede iniciar las tareas

encaminadas a ejecutar las órdenes decretadas por los jueces de restitución, situación que no solo amenaza el cumplimiento de los fallos de restitución, como se mencionó anteriormente, sino que también pone en riesgo el desarrollo de las actividades regulares de la entidad.

De otra parte, pero frente a la misma entidad y al INCODER, de la información recaudada se observa que estas entidades, si bien es cierto, cumplen con las ordenes de registro, las mismas son extemporáneas.

Del mismo modo se debe resaltar que gran parte de las entidades relacionadas con el cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras se encuentra en las mismas circunstancias, escenario que da lugar a dilaciones en el cumplimiento de los fallos. Esto degenera en un entorno que no favorece la aplicación de la ley y, por lo tanto, afecta el disfrute de los derechos de las víctimas.

7.8.3 Dificultades en el retorno

La Ley de restitución de tierras, tiene como principal objetivo lograr que las personas que accionan la institucionalidad retornen a sus predios y construyan un proyecto de vida, para lo cual brinda la posibilidad al juez de decretar sin restricciones las medidas que considere pertinentes para lograr que las victimas puedan ejercer el efectivo goce de sus derechos con vocación de permanencia en el tiempo y con garantía de no repetición de los hechos victimizantes.

Para lograr lo anterior es necesario que las victimas posean una verdadera voluntad de retorno a los predios restituidos, ya que a partir del retorno se estructuran todas las demás medidas encaminadas a producir una reparación integral, por este motivo, la voluntad de retorno es una preocupación que se encuentra presente durante todo el proceso de restitución.

7.8.4 Baja tasa de voluntad de retorno de las victimas

A partir del seguimiento efectuado al pos-fallo se ha detectado una baja tasa de voluntad de retorno en las víctimas, específicamente se hace referencia a la situación que se ha presentado en los departamentos de Tolima, Norte de Santander y el municipio de Carmen de Bolívar, en donde a pesar que se han dado los fallos en los que se ordena la restitución de predios a varias personas y grupos familiares, la diligencia de entrega material y real de los mismos no se ha podido realizar en atención a la inasistencias de las víctimas, que han manifestado no tener la voluntad de retorno.

La falta de voluntad de retorno de las víctimas, es una situación a la que se debe prestar especial atención, ya que distorsiona la verdadera finalidad de la Ley 1448, porque esta pasaría de ser una herramienta que busca brindar una solución y reparación integral encaminada a lograr la reconciliación social en el país, a convertirse en un simple mecanismo de formalización de la propiedad que no aporta a la reconciliación deseada.

Dentro de las medidas que puede tomar el Estado frente a esta situación es iniciar un proceso de sensibilización de las víctimas respecto de la importancia de su retorno a los predios restituidos, reiterando que la restitución es solo un paso de una solución integral que trae consigo otras medidas encaminadas a restablecer la posibilidad del ejercicio de sus derechos de manera tranquila y con vocación de permanencia.

Del mismo modo las entidades tanto judiciales como administrativas que participan en todas las etapas de la ley 1448 deben establecer los mecanismos que permitan identificar cuáles son las razones que impide que las victimas tengan una fuerte y verdadera voluntad de retorno.

Entre las causas de la baja tasa de retorno de las víctimas se encuentra la dificultad para ejercer el control de las entidades encargadas de dar cumplimiento a los fallos y los plazos con que cuentan para cumplirlos; en este punto se advierte que muchas de las órdenes que los jueces y magistrados de restitución de tierras emiten en sus fallos no tienen un plazo de cumplimiento claro y definido, situación que se presta para que haya dilaciones en las entidades encargadas de ejecutar las órdenes.

Asimismo, la falta de determinación de plazos para el cumplimiento de las ordenes decretadas en los fallos de restitución, hace más difícil el control que se debe practicar al acatamiento de las mismas, esta falta de determinación tiene como resultado escasa certeza y seguridad en las victimas respecto a la celeridad con que se cumplen los fallos de restitución. En consecuencia, es recomendable fijar plazos determinados o determinables para el cumplimiento de las órdenes dadas en lo fallos de restitución, con lo que se fortalece el control de cumplimiento en la etapa del pos-fallo, se incrementa la confianza de las víctimas y como consecuencia directa la voluntad de retorno.

7.8.5 Falta de garantías de seguridad y protección para el retorno.

Por último, otro factor respecto al cual se debe hacer referencia y que incide de manera importante en la voluntad de retorno de las víctimas, es la seguridad; en esta materia, a pesar de los avances realizados, el Gobierno Nacional por intermedio de la fuerza pública y las autoridades de policía deben reforzar el acompañamiento que se les brinda a las víctimas en las zonas afectadas por el conflicto, ya que la seguridad en muchas de las zonas en las cuales se han restituido predios, no ha sido totalmente restaurada, y las medidas que se han tomado para salvaguardar la integridad de los reclamantes no son lo más idóneas, en consecuencia es necesario una presencia más intensa y permanente de las

autoridades, en donde los esfuerzos vayan dirigidos a restaurar la seguridad de las zonas, para con ello mejorar la concepción de seguridad de las víctimas y recuperar de esta manera su voluntad de retorno.

Ahora bien, en desarrollo de la auditoría realizada por parte de la CGR, se observó que el proceso de restitución de tierras no ha ido de la mano con los procesos de retorno, lo cual constituye un riesgo dado que las zonas que sufrieron situaciones de violencia y desplazamiento han experimentado perdida en la infraestructura de servicios (salud, educación, servicios), que no están siendo restaurados, previo o durante el proceso de restitución, situación que no permite que las familias restituidas regresen a sus predios, por lo cual en la práctica se presenta, en algunos casos, una restitución formal de la propiedad pero no una restitución material de la tierra.

En el predio Santa Paula de Córdoba, se pudo evidenciar que si bien estaba demostrada la densidad histórica del despojo en un departamento donde el conflicto armado ha tenido tan notables repercusiones, de acuerdo con la percepción de los líderes, con informes académicos y con hechos que fueron publicados en diversos medios de comunicación, las condiciones de seguridad no estaban garantizadas y las posibilidades de retorno eran aún inciertas. La presunta presencia de opositores en los predios restituidos genera desesperanza e inseguridad en las víctimas restituidas y para ello sugieren que se inicie un proceso de extinción de dominio a los ocupantes actuales. Lo anterior hace que las víctimas consideren que la Ley 1448 tiene un tránsito lento y se vea permeada por vicios burocráticos, parte de esta preocupación también es que la elaboración del protocolo de retorno ha tomado mucho tiempo y aun no se cuenta con resultados visibles.

Por otra parte, en visita realizada a los predios restituidos al Municipio de Morroa en el Departamento de Sucre, se pudo observar que la falta de servicios públicos,

vías de acceso, vivienda, servicios de salud y de educación, no han permitido completar el proceso de retorno al predio, por lo que los beneficiarios sólo trabajan en el mismo durante el día, pero tienen que regresar a la cabecera municipal por las noches. En este caso, se evidenció que no existe capacidad de los entes territoriales en el cumplimiento de las órdenes de los jueces, ni quién tiene que hacerle seguimiento a las mismas.

Por su parte, en el proceso de restitución en el Municipio de Chibolo en el Departamento de Sucre, aunque todos los beneficiarios retornaron al predio, no cuentan con todas las condiciones para vivir adecuadamente por la falta de servicios básicos de acueducto y luz eléctrica.

Existe una relación directa entre la microfocalización y los procesos de retorno que deben ser atendidos con mayor interés por las autoridades competentes, en tanto, es claro que si bien la microfocalización en sí misma no garantiza por completo las condiciones óptimas para el retorno al momento de la restitución, sí resulta lógico que las decisiones para microfocalizar una zona también deben partir de una planeación a largo plazo que permita que las circunstancias para regresar a los predios sean sostenibles.

La falta de condiciones para el retorno incide desfavorablemente en los resultados de la intervención que se desarrolle para la estabilización socio-económica de las familias restituidas; esta situación se hace más notoria a nivel territorial, por el mal estado de las vías de comunicación, la carencia de energía eléctrica, de acueducto, de vivienda digna y en general de una adecuada infraestructura social, que son comunes en las poblaciones vulneradas y amenazan la sostenibilidad de los programas de generación de ingresos.

7.9 AVANCES RESPECTO DEL INFORME DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN 2012

Respecto a las observaciones realizadas por la CGR en 2012, se pudo establecer que aún persisten las situaciones evidenciadas en algunas de ellas, y sobre las cuales se realiza un nuevo llamado de atención, como se expresa a continuación.

7.9.1 El contrato de uso y el derecho real de superficie

El artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, referido a las alternativas que se plantean en caso de que se estuviese adelantando un proyecto productivo en el predio a restituir, es necesario retomar en este informe algunas inquietudes que aún persisten frente al contrato de uso, la buena fe exenta de culpa, la entrega del proyecto productivo a la UAEGRTD y la compensación.

Así, la normativa en cuestión plantea dos posibilidades al Magistrado especializado en Restitución de Tierras: la primera, en el caso que el proyecto productivo fuere adelantado por un tercero de buena fe exento de culpa, se suscribirá un contrato de uso entre el restituido y el tercero; y la segunda, en el caso que el proyecto lo adelantare un tercero de mala fe o de buena fe no exento de culpa, el proyecto productivo, debería entregársele a la UAEGRTD.

La CGR había manifestado su preocupación respecto a la figura de los contratos para el uso, en cuanto al silencio de la norma para aquellas situaciones en las cuales los beneficiarios de la restitución no desearan acceder a la celebración de dicho contrato y los vacíos normativos frente al establecimiento de parámetros o reglas claras que regularan este contrato, al no encontrarse desarrollado de manera concreta y particular en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que ameritaría una reglamentación específica sobre la materia, de tal forma que se

garantizara el derecho de la víctima a una retribución adecuada y justa, por parte del tercero con el que se celebre dicho contrato.

Algunas de las anteriores inquietudes fueron resueltas por la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-715 y C-820 de 2012, mediante las cuales se declaró la exequibilidad de la totalidad del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, refiriéndose la primera a la constitucionalidad de los incisos primero y tercero del artículo en cuestión (contrato de uso) y la segunda al inciso segundo del mismo artículo (entrega del proyecto productivo a la UAEGRTD).

Mediante sentencia C-715 de 2012 la Corte Constitucional condicionó la suscripción del contrato de uso al cumplimiento de algunos requisitos[xxvii], exigiendo la voluntad de la víctima restituida quien tiene la posibilidad de escoger si solicita o no el contrato de uso y en caso de no requerirlo, se le reconocería el derecho a que se le restituyeran plenamente sus predios.

Expresa el Alto Tribunal que la norma también conlleva la garantía de que el Magistrado proteja los derechos que tienen las víctimas a que se les restituya efectivamente y se les dé una retribución económica adecuada en caso de suscribirse este tipo de contrato, teniendo en cuenta que la víctima se constituye por partida doble en la parte débil del proceso, al encontrarse en primera instancia, en una situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta; y segundo, ante la eventual celebración del contrato de uso se encuentra en una posición de inferioridad y de desigualdad frente al productor agroindustrial.

Respecto al concepto de buena fe exenta de culpa, el cual también fue objeto de análisis por parte de la CGR en 2012, en relación con la forma en que el Magistrado de conocimiento debería realizar la valoración probatoria acerca de los presupuestos necesarios para su demostración, se resaltó la necesidad de realizar capacitaciones al respecto y la presencia de riesgos en aquellos procesos que se

adelantan en zonas de conflicto y dentro de un marco donde los agentes de la violencia aún están presentes.

En este sentido, en el desarrollo del ejercicio auditor adelantado a la Política Pública de Restitución de Tierras, se observó que la Escuela Rodrigo Lara Bonilla del CSJ, elaboró el Módulo de formación auto-dirigida: Restitución de Tierras en el Marco de la Justicia Transicional, en el cual uno de sus apartes trata el tema de la buena fe exenta de culpa, precisando los elementos que los opositores dentro del proceso de restitución de tierras deben demostrar[xxviii].

En este sentido, ya se han presentado pronunciamientos de diversos Tribunales, donde el tercero no logró probar su buena fe exenta de culpa, aun habiendo demostrado su buena fe simple, como en el caso presentado en la sentencia 540012221002-2013-00026-00 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, donde manifiesta la Magistrada:

> "…si bien se evidencia que por parte de los propietarios del bien hubo creencia interna de haber actuado recta y honestamente (elemento subjetivo), no se advierte la presencia de elementos objetivos exteriores constitutivos de la buena fe exenta de culpa, esto es, ya no del estado mental de los contratantes en lo que respecta a su honestidad y rectitud en la celebración del negocio, sino de las actuaciones o diligencia que desplegaron para establecer con certeza la realidad de la situación de tal manera que les diera seguridad de que sus actuaciones estaban encaminadas a evitar conductas impropias o actos contrarios a los parámetros morales que existen en un conglomerado social".

Por otra parte, en los casos en que dentro del proceso judicial no se pruebe la buena fe exenta de culpa por parte del tercero, el juez debe entregar el proyecto productivo a la UAEGRTD, obligación que la Corte Constitucional[xxix] consideró imponía una restricción grave a los derechos de las víctimas, siendo imposible ubicarlas en una situación igual o al menos equivalente a aquella en la que se encontraban antes del despojo o de su retiro forzado de las tierras, al impedir que

el propietario restituido adoptara decisiones básicas relacionadas con el diseño de las actividades familiares y económicas realizables en el predio una vez restituido.

De esta manera, se desconocería el derecho a la reparación de las víctimas y, en particular, la garantía de restitución, el derecho de propiedad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la igualdad, para decidir de manera libre la destinación de los bienes a cuya restitución tienen derecho.

La CGR resalta los criterios que fija la Corte Constitucional frente a la interpretación y aplicación del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto a la voluntariedad de las partes para suscribir el contrato de uso o entregar el proyecto agroindustrial a la Unidad de Restitución de Tierras, así como el papel del Magistrado como garante de los derechos de las víctimas. Sin embargo, a pesar de los lineamientos establecidos, para la CGR esta figura jurídica sigue presentando ciertos riesgos que podrían impedir la materialización de los derechos que la Ley de Restitución de Tierras persigue. Frente a que el restituido consienta la celebración del contrato de uso, se observa:

- En la práctica debe considerarse hasta qué punto, la voluntad de la víctima se encuentra libre de apremio, si le queda a la víctima una posibilidad distinta a dar ese consentimiento y con qué mecanismos cuenta el Magistrado para prever esta situación, en razón a la evidente desigualdad de las partes del contrato que se propone, al encontrarse, por un lado, la víctima en situación de vulnerabilidad y, por el otro, el dueño de un proyecto productivo con el poder económico que puede ostentar.
- No es claro cómo se definirían los criterios para determinar el termino de duración del contrato y como se vincularía lo anterior con el ciclo de vida del proyecto establecido.
- Respecto al derecho a la vivienda del restituido y el restablecimiento de su proyecto de vida, ni la norma ni la Corte, señalan la manera en que estos serán

garantizados para los casos en que la víctima desea retornar a su predio, y que al mismo tiempo se encuentre habitando el dueño del proyecto productivo.

- Finalmente, teniendo en cuenta que los predios de los beneficiarios de procesos de restitución podrían ser colindantes y estar vinculados en la actualidad a un único proyecto productivo, se hace necesario que se establezcan mecanismos para evitar la acumulación de tierras a través de múltiples contratos de uso.

En la eventualidad que el restituido o el tercero de buena fe exento de culpa no den el consentimiento para la celebración del contrato surgen dudas en relación con: la explotación del proyecto agroindustrial, el interés del restituido de contemplar otro tipo de uso del suelo y el eventual reconocimiento al tercero de la inversión establecida.

7.9.2 La garantía a las víctimas a través de la compensación

La Ley 1448 de 2011 indica que cuando no sea posible efectuar la restitución del predio sobre el que la víctima ejerció propiedad, posesión, u ocupación lícitas, se otorgará un predio equivalente o una compensación. Así mismo señala las causales por las cuales aplicaría la compensación en especiexxx y hace referencia al pago de compensaciones a los terceros de buena fe exentos de culpa, las cuales, no podrán exceder el valor del predio acreditado en el proceso.

Los Organismos de Control en el Informe de Seguimiento presentado en 2012, al respecto señaló: i) la ausencia de parámetros precisos para establecer el valor de la compensación en los casos que sea probada la buena fe exenta de culpa y, ii) la falta de reglamentación clara y detallada sobre la compensación para los beneficiarios de la restitución y si su cálculo se realiza igual que para los opositores de buena fe exenta de culpa, es decir, mediante el avalúo comercialxxxi

.

Por su parte en la auditoria a la Política de Restitución de Tierras, se observó la existencia de avances para dar respuesta a estos interrogantes, a través de la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, mediante Resolución 953 de 28 de diciembre de 2012 de la UAEGRTD, en donde se determina el procedimiento para los avalúos y se desarrolla el tema de la compensación.

En el mismo sentido, la UAEGRTD elaboró la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes en los procesos de restitución, la cual fija los criterios y parámetros técnicos para determinar la correspondencia económica o medioambiental de los bienes, que deberá aplicar la UAEGRTD para realizar la compensación por bien equivalencia, ordenada a través de sentencia judicial.

La UAEGRTD manifiesta que a la fecha no ha ingresado al Fondo ningún bien cuya destinación definitiva deba decidirse con prontitud. En principio, todos los bienes que ingresan al Fondo conformarán el Banco de Predios previsto en el artículo 62 del Manual Técnico Operativo del Fondo. Igualmente menciona la gestión de un proyecto de acuerdo pendiente de ser presentado al Consejo Directivo que tiene que ver con la destinación definitiva de los bienes del fondoxxxii.

En relación con los bienes ubicados en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe u otro desastre natural o que hayan sido destruidos parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo, no serán objeto de ofrecimiento a otras víctimas para efectos de la compensación, ni ingresarán al mencionado Banco de Predios. En estos casos, se ha previsto la posibilidad de transferirlos a los municipios, para que previas las obras de contención, recuperación u otras necesarias, procedan a

disponer de ellos de considerarlo conveniente y procedente, en términos técnicos y prácticos.

No obstante estos avances normativos y procedimentales en materia de la compensación por equivalencia en especie o en dinero, la CGR considera que no existe igualdad en el monto de la compensación por equivalencia o económica que se les reconoce a las víctimas frente a la compensación otorgada a los opositores, toda vez que para el primer caso sólo se tendrá en cuenta el avaluó de la tierra sin tener en cuenta las construcciones y mejoras,xxxiii al paso que en el caso de los opositores se podrá acreditar el valor del predio mediante el avalúo comercial del mismoxxxiv.

Lo anterior es contrario a lo dispuesto por el Decreto 4829 de 2011 que en su artículo 36 establece que forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo y no tiene en cuenta las mejorasxxxv que la víctima haya realizado antes del despojo o abandono del predio ya sea para su propia habitación o para la explotación de un proyecto productivo y puede generar dificultades para el acatamiento de los mandatos de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras quienes en cumplimiento de lo dispuesto por el literal j del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011,xxxvi ordenen medidas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución.

Las desigualdades existentes en cuanto a la compensación otorgada a las víctimas, se hacen aún más evidentes en los casos en que dichos terceros de buena fe exenta de culpa, sean reconocidos también como víctimas de despojo del predio objeto de restitución dentro del proceso, caso en el cual se les reconocería una compensación tanto por el terreno como por las mejoras realizadas; al paso que a las víctimas que no ostenten la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, sólo se les reconocería el valor de la tierra. Situación

similar opera para el caso de los bienes que ingresan al patrimonio del Fondo de la UAEGRTD, caso en el cual se realiza un avalúo comercial actualizado, incluso para los bienes cuya restitución fue declarada imposible[xxxvii].

7.10 PROYECTOS PRODUCTIVOS

En el informe de 2012 observó que no era clara la ventaja, conocimiento y experiencia de la UAEGRTD para apoyar los proyectos productivos de las familias restituidas. Igualmente, cuál sería la forma cómo se articularía con el INCODER en relación con procesos de desarrollo rural que garantizaran la estabilidad socioeconómica de la población restituida. Por otra parte, se mencionó que la planta de personal de la UAEGRTD, dispuso para este fin tan solo siete cargos de profesionales del sector agropecuario, lo que conllevaría el riesgo de que resultaran insuficientes, dada la magnitud de la intervención esperada para la realización de la vocación transformadora. Adicionalmente, se resaltó que la Unidad de acuerdo con las funciones señaladas en la Ley, en sus decretos reglamentarios u otra disposición normativa, no contempla al menos de manera expresa, la responsabilidad de adelantar dichos proyectos.

Los organismos de control comprenden el enfoque trasformador pro víctima que orienta la Ley 1448 de 2011, así como la necesidad e importancia del apoyo que el Estado a través de las instituciones debe brindarle a las víctimas de la violencia, en aras de impulsar la reconstrucción de su proyecto de vida; no obstante, la observancia del principio de legalidad impone que cada entidad cumpla el mandato y las funciones, que según la normatividad establecida, le competen. En este sentido, a partir de la interpretación sistemática de las normas correspondientes y de la lectura del tenor de las funciones misionales del INCODER, sería a este Instituto al que correspondería la responsabilidad de ejecutar los proyectos productivos.

Ante el planteamiento anterior, la UAEGRTD[xxxviii] argumentó que los fundamentos jurídicos que le permiten adelantar dichos proyectos, descansan sobre el precepto de reparación transformadora, incluido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, sobre el principio preferente de reparación, que exhorta a restituir las tierras y a acompañar estas acciones de apoyo post-restitución y sobre la función de la UAEGRTD, prevista en el numeral 1º, del artículo 3º, del Decreto 4801 de 2011, relacionada con la definición del plan estratégico y de los planes y los programas con enfoque diferencial, orientados a la restitución efectiva y sostenible de tierras y territorios despojados y abandonados forzosamente.

Por otra parte, señala la Unidad que los proyectos productivos adelantados por el INCODER, presentan características y requisitos distintos, que no permitirían que la población objeto de restitución de tierras, que recuperan sus derechos sobre predios rurales, cumplieran con los requisitos para ser sus beneficiarios. Así mismo señaló que el programa de proyectos productivos que adelanta la UAEGRTD reduce las barreras de acceso a la asistencia técnica y a la financiación de proyectos productivos, es ágil, posee una alta capacidad de respuesta, y se fundamenta en una metodología de trabajo incluyente, participativa y transparente.

Por su parte el INCODER manifiesta[xxxix] que con relación a la interpretación de la normatividad correspondiente a la implementación de un programa de proyectos productivos a favor de las víctimas, para ser desarrollados en los predios restituidos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con aprobación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, consideraron conveniente la asignación presupuestal a la UAEGRTD, según los fundamentos legales establecidos en la Ley 1448 de 2011 y mencionados en el proyecto de inversión “Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional”, con código BPIN: 2012011000004xl.

También expone el INCODER que la normatividad expedida para la atención, asistencia y reparación a las víctimas, no es explícita en considerar que la cofinanciación de los proyectos productivos a las víctimas beneficiarias de restitución de tierras sea responsabilidad exclusiva del Instituto, situación que se evidencia en el mapa de competencias elaborado por el SNARIV y consolidado por la UARIV.

Como ya se señaló, los órganos de control no cuestionan que sea la UAEGRTD la entidad que adelante el programa de proyectos productivos, lo que pone de presente son los vacíos normativos y los ajustes institucionales que deben darse al respecto. Si bien el programa aparece estructurado como un proceso misional de la UAEGRTD, en el organigrama de la misma no aparece relacionado el grupo que coordina su implementación, como tampoco se establece en la estructura interna de la UAEGRTD,[xli] por lo que funcionalmente es inexistente.

En desarrollo de la auditoria a la UAEGRTD, se realizó el análisis de la operación para la implementación de proyectos productivos ofertado por la UAEGRTD en los municipios de María La Baja, Bolívar; Chibolo, Magdalena; San Carlos y Granada, Oriente Antioqueño; Turbo y Mutatá, Urabá Antioqueño y Morroa, Sucre.

Al respecto se constató el cumplimiento de condiciones de idoneidad, capacidad y experiencia específica de las empresas prestadoras del servicio de asistencia, acompañamiento técnico para la formulación y presentación de proyectos productivos y de solicitudes de crédito; así como para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de las familias participantes en el programa.

Pese a lo anterior, se encontraron que en cuanto a la asignación de incentivos para proyectos productivos no se cumplió la meta. Mientras que en el Plan de Acción se estimó en 465 proyectos sólo se otorgaron 97,[xlii] lo que equivale a un

21%, lo que se agrava si se tiene en cuenta que la meta de la política de restitución establecida en la Ficha BPIN y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es de 953.

Para la implementación y coordinación del programa de proyectos productivos, la UAEGRTD mantiene el mismo número de profesionales vinculados mediante contrato de prestación de servicios (7), grupo que opera desde el nivel central[xliii], pero que no cuenta con oficinas en las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD.

Lo anterior valida lo señalado por la CGR en cuanto a la insuficiencia de funcionarios de la UAEGRTD para el programa de proyectos productivos, toda vez que en esta fase inicial ya presentan rezagos en los planes establecidos y además, que se espera que el número de fallos de restitución aumente de manera progresiva, por ende la demanda de proyectos productivos.

7.11 FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS RELEVANTES.

A continuación se exponen nueve procesos de restitución de tierras que se destacan por el contenido, trámite y decisión. Los cinco primeros se destacan por ser fallos que obedecen a los siguientes criterios:

1. Alcances de la decisión, a partir de la interpretación integral de la ley 1448 de 2011.
2. Seguridad jurídica de la decisión brindada con la acumulación procesal.
3. Compensación al opositor, probada la buena fe exenta de culpa.
4. Prevalencia del interés general sobre el interés particular vs. Restitución de tierras.
5. Respeto al debido proceso.

***Integralidad de la Decisión*:**

Se destacan las decisiones proferidas por el Juez de Restitución de tierras de Mocoa (Putumayo), porque en ellos se articulan los componentes de la política de atención y reparación integral a víctimas.

En efecto, el juez en los fallos de restitución, va más allá de las medidas de restablecimiento de la situación anterior a que tiene derecho las víctimas del conflito armado, pues sin limitarse únicamente a las medidas encaminadas a la restitución (jurídica y material) del predio, se observa un juicioso y riguroso análisis de dicha política, toda vez que aunado a los planes para asegurar y garantizar el retorno, confluyen además una serie considerable de ordenes que incluye los otros componentes de la política pública, articulando la misma, e implementándola ordenando su cumplimiento con plazos y términos definidos.

***Seguridad jurídica de los fallos*:**

Se destaca el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, dentro de la acción de restitución de tierras impetrada por Marleny Molano Ramírez, James Ramírez Molano, Álvaro Ramírez Molano, Ludvia Ramírez Molano, Jose William Guarnizo Castro y otros[159], pues en completa observancia a los principios de la restitución, en especial, en el mencionado en el numeral 5 del artículo 73 de la ley 1448 de 2011 – *Seguridad Jurídica-,* y a criterios de economía procesal, entre otros, el juez evidencia el caso en contexto, resuelve la situación presentada y formaliza la propiedad en cabeza de los solicitantes y demás llamados a suceder con vocación hereditaria.

[159] Proceso acumulado N° 70-001-31-21-002-2012-00048-00, 70-001-31-21-002-2012-00090-00, 70-001-31-21-002-2012-00082-00, 70-001-31-21-001-2012-00084-00, 70-001-31-21-001-2012-00090-00, 70-001-31-21-001-2012-00091-00, proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Ibagué

Aunque no hubo acumulación procesal, pues no había sido demandada la sucesión, el Juez de Restitución de Tierras, sin limitarse a la viabilidad o no de la restitución, resuelve el contexto del asunto (esclarecimiento de la situación), **y en miras** a la formalización jurídica de los predios a restituir, resuelve también la situación legal de los mismos avocando conocimiento de la sucesión, definiendo la titulación de la propiedad a favor de los solicitantes (con vocación a heredar o llamados a suceder), dando de esta forma, no sólo unificación de criterios y decisiones, sino también estabilidad a la decisión, pues blinda la medida con plena seguridad jurídica impidiendo se presente contra ella eventuales revocatorias.

Compensar cuando se prueba la buena fe exenta de culpa o calificada:

Sólo en la medida que el opositor ***pruebe*** que en el momento de la celebración de la compraventa, negocio jurídico o acto administrativo o contrato relacionado con el predio a restituir, obró de buena fe exenta de culpa calificada[160], se reconocerá compensación a favor de éste. Esta es la posición o línea jurisprudencial desplegada por la mayoría de jueces de restitución de tierras desde la implementación de la Ley.

Ahora bien, ¿Es posible acceder a la compensación del opositor, cuando sea evidente que obró de buena fe al momento de la celebración del negocio jurídico, acto, contrato o en la expedición del acto administrativo que le reconoce u otorga derechos?

En efecto, de conformidad al fallo de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena en el caso de Cupertino José Pérez García sí es

[160] Inversión de la carga de la prueba, Artículo 78 Ley 1448 de 2011: salvo que el opositor haya sido reconocido como desplazado o despojado del mismo predio, le corresponde acreditar o probar la buena fe exenta de culpa en la realización del negocio jurídico acto o contrato celebrado sobre el predio objeto de restitución, el valor o costo del negocio, demostrar la tacha de la calidad de despojado del solicitante etc.

posible. En él, se declaró la buena fe exenta de culpa a favor del opositor víctima también desplazamiento forzado de otra zona del país, además, persona de especial protección o trato preferencial por ser de la tercera edad, quien a lo largo del proceso demostró que con la compraventa del predio en discusión, no tuvo intención alguna de obtener provecho de la situación de indefensión y vulnerabilidad en la cual se encontraba el solicitante, ni que hubiese existido intención de despojarlo.

No obstante haberse declarado la inexistencia del negocio del acto o contrato celebrado ante la ausencia de protocolización a través de Escritura Pública ante notario y posterior registro de la misma en el folio de matrícula inmobiliaria del predio pretendido, la Sala del Tribunal Superior de Cartagena, tuvo en cuenta que se estaba ante un caso de especial atención y relevancia, no solo por la calidad de víctima del opositor, sino también, por tratarse de una persona de la tercera edad. Por esta razón la Sala concluyó que lo pertinente era ordenar, que con cargo al fondo de la UAEGRTD se compensara al opositor en la suma de Cuatro Millones de Pesos Moneda Corriente $ 4.000.000.oo (ese fue el valor del negocio jurídico realizado en ese entonces) indexado al valor actual.

No sobra enfatizar que este fallo es relevante por ser el primero en el que se decide compensa al opositor, pues de las ochenta y seis (86) sentencias estudiadas, solo en ésta se compensa al opositor, al probar la buena fe exenta de culpa al momento de la compraventa, rompiendo con el fetiche de que el opositor se asemeja al despojador o victimario.

1. ***Prevalencia del interés general sobre el interés particular – Derechos de las víctimas v.s. Derechos de tercera generación – Derecho a un medio Ambiente sano, a preservar los recursos naturales y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.***

Si bien la política pública de restitución de tierras se forjó sobre conceptos, principios, y umbrales pro víctimas y de justicia transicional, no significa que ello de lugar al desconocimiento de derechos fundamentales supralegales, de orden constitucional, inalienables, imprescriptibles e irrenunciables, como es el caso de los derechos de tercera generación.

En el marco de la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas - *Ley 1448 de 2011*, es posible solicitar la sustracción de un área de reserva forestal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo el entendido que será empleada o usada como zona productiva o en programas de fomento agrario de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina. Sin embargo, dos (2) de los ochenta y seis (86) fallos de restitución de tierras analizados, eligieron proteger los derechos de tercera generación, que para este caso, se trata del derecho al ambiente sano, ordenando la no restitución de dos predios que se encuentran ubicados en zona de reserva forestal.

Uno de ellos, es la sentencia de fecha treinta (30) de mayo de 2013 del proceso radicado bajo el número 200013121001-2012-00225-00, en el que no obstante haberse probado los elementos constitutivos para fallase a favor de la restitución jurídica y material del predio, el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Valledupar, consideró no viable la restitución jurídica y material del predio “La Carolina” ubicado en la vereda el Oasis del corregimiento de Mariangola de Valledupar Departamento del Cesar, toda vez que se encuentra en zona de reserva forestal de La Sierra Nevada de Santa Marta, resolviendo por este hecho, ordenar que con cargo al Fondo de la UAEGRTD se compensara al solicitante con la entrega de otro predio de iguales condiciones en ubicación diferente:

"Conforme a lo anteriormente expuesto como quiera que el predio solicitado en restitución se encuentra ubicado en ZONA DE RESERVA FORESTAL DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA, no se puede acceder a la restitución jurídica y material del mismo predio, ya que, es un compromiso de todos velar por la protección de los derechos de tercera generación, como lo es el derecho a tener un ambiente sano, que en primera medida se ampara cuidando y protegiendo la madre tierra, gracias a la cual disfrutamos de todo aquello que necesitamos para vivir como el aire puro, reservorios de agua, etc.., y el mal uso que hagamos de ella no solo nos afecta de manera inminente, sino también a las generaciones futuras al contribuir con el calentamiento global; así que aquellas áreas destinadas a la conservación del medio ambiente gozan de especial protección y es deber del estado destinarlas exclusivamente para mantener o restaurar la calidad ambiental, la cual se ve afectada con la expansión agrícola, ganadera, minera e industrial en estas zonas, debido a las actividades que desarrollan en las cuales se utilizan agentes externos al medio ambiente que van deteriorando la calidad de la tierra y del aire."

Ante el vacío legal que gira en torno a la procedencia de las compensaciones, en la práctica se ha planteado actualmente, una discusión entre los jueces y funcionarios de la UAEGRTD con posiciones divergentes, entorno a la taxatividad o no de las causales de compensación relacionadas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011.

Por una parte, la UAEGRTD considera, que no se puede proteger el derecho a la restitución de un predio despojado y/o abandonado negándose la entrega material del mismo y optándose por la compensación, si no es sustentado en una de las causales "taxativamente" señaladas en el artículo 97 de la Ley y, por otra parte, alejada de este planteamiento, esta la posición desarrollada en los fallos de restitución de tierras aquí aludidos, de los que se desprende, que la compensación opera o es posible aún por fuera de los criterios establecidos en la ley de manera "enunciativa" sin limitarse solo a ellos, siempre que exista motivo, razón o situaciones de orden legal, de conveniencia, de interés general, o porque evaluada la situación del solicitante, a criterio del juez, éste considera que la compensación

es más favorable para una efectiva reparación integral de los solicitantes dadas sus condiciones particulares, argumentos estos, que hacen que a consideración del juez la restitución material del bien sea imposible, independientemente que esta situación esté o no encausada dentro de las razones contempladas y señaladas en el Artículo 97 de la Ley.

2. *Prevalencia de los derechos de las víctimas para formalizar un bien vs. el predominio la seguridad jurídica y la coherencia de los casos juzgados conforme a la realidad y la verdad.*

MANUEL SALVADOR GIRALDO, compró el predio denominado "El Hormiguero", ubicado en la vereda El Chocó del municipio de San Carlos — Antioquia, a través de un contrato de compraventa celebrado mediante documento privado autenticado en la Notaría Única de San Carlos. El creciente desarrollo económico (hidroeléctrico, agropecuario e industrial) del Oriente Antioqueño fue motivo de disputa por el territorio entre los diferentes grupos armados al margen de la ley (guerrilleros FARC y ELN, y los paramilitares AUC), quienes victimizaron la población y llevaron al desplazamiento del solicitante al casco urbano de San Carlos por un término de seis (6) meses, al cabo del cual regresó y actualmente convive en el predio objeto de restitución con su familia desarrollando labores en el mismo.

La UTGRT de Antioquia, llevó a cabo el proceso administrativo de registro de tierras, microfocalizó la vereda El Chocó del Municipio de San Carlos, expidió la Resolución que dio inicio al estudio formal del caso, surtió las notificaciones y comunicaciones de dicho acto administrativo y considerando que se trataba de un predio “baldío”, ordenó a la ORIP de Marinilla la apertura de folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación, concluyendo la etapa administrativa con la inclusión del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Posteriormente, radicó la solicitud de restitución y formalización del predio “El Hormiguero” a nombre del solicitante. Por reparto le correspondió el conocimiento del proceso al Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Antioquia, que luego de surtir las notificaciones y comunicaciones de rigor, y considerando que se trataba de un bien “baldío” como lo presentó la unidad en la solicitud, corrió traslado de la misma al Ministerio de Agricultura y desarrollo rural a nombre de la Nación.

Se practicó diligencia de Inspección Judicial en el predio, testimonios e interrogatorios con los que se evidenció, que el predio objeto de solicitud de restitución, formaba parte de uno de mayor extensión denominado “Arenosas” de propiedad privada de terceros posibles interesados a quienes se les estaba desconociendo derechos fundamentales.

Conforme el inciso tercero del artículo en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2011, en la etapa administrativa del proceso de restitución, previo a impartir la orden de apertura de folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la nación, la Unidad debe identificar completamente (jurídica y físicamente) el bien, antes de considerar someterlo a registro, lo que evidentemente omitió y, en consecuencia, al no tener plenamente identificado el bien, omitió emplazar al propietario, poseedor, ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, en los términos del inciso 6 del artículo 13 del Decreto 4829 de 2011 e inciso 4 del artículo 76 de la ley 1448 de 2011. En conclusión, terceros determinados no fueron ni vinculados al trámite administrativo llevado por la Unidad, ni al proceso judicial de restitución de tierras despojadas, lo que presupone vicios por error, susceptible de nulidad absoluta, además por ser violatorio de derechos fundamentales de terceros como el debido proceso de personas determinadas o de posibles interesados o afectados directa o indirectamente con la decisión del registro de tierras.

Aunado a lo anterior, es evidente que la Insuficiencia probatoria desplegada por la Unidad en la etapa administrativa, en especial, la falta de identificación jurídica y física del bien por parte de la unidad, fue determinante para que se negara la restitución a favor de Manuel Salvador Giraldo y núcleo familiar.

Los cuatro fallos que se exponen a continuación se destacan este informe por:

1. No aplicación de algunas disposiciones legales (acumulación procesal)
2. Alcance de las órdenes (a)medidas de alivio de pasivos b) órdenes dirigidas a la COSOC)
3. No representación del opositor,

1. En contraposición al fallo del juez que asumió la competencia para decidir sobre una sucesión sobre el predio objeto de restitución, está la sentencia de fecha 15 de abril de 2013, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Medellín en el proceso radicado 05000-31-21-001-2013-00003-00, en el cual no se acumuló un proceso sucesoral que involucraba derechos sobre el bien objeto de restitución, bajo la justificación de que el término de (4) meses no era suficiente para fallar un proceso de sucesión acumulado a un proceso de restitución de tierras, ya que con tal acumulación se podría generar una violación del debido proceso de los terceros interesados en dicha sucesión.

A pesar que los requisitos para proteger la restitución y formalización de la propiedad reclamada estaban acreditados dentro del proceso, no se accedió a la restitución y formalización del predio reclamado; únicamente se reconoció la propiedad a favor del causante y en consecuencia se ordenó la anotación de dicha decisión en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, desconociendo la posibilidad que otorga el artículo 95 de la ley 1448 de 2011 en cuanto a términos se refiere.

No obstante lo anterior, el juez de conocimiento del asunto, trasladó la competencia a un juez de jurisdicción completamente distinta para que resolviera la sucesión y,

con esto, se reconociera la propiedad del bien a nombre de los herederos y a la vez solicitantes de restitución.

2. Respecto a la medida de alivio de pasivos, en los fallos analizados fueron varias las situaciones presentadas:

a) Fallos extra petita y ultra petita.

En cuanto a la primera clase de fallo, el juez decide por fuera de lo pedido y, en el segundo, más allá de las pretensiones.

En el primero de los eventos, es decir, un fallo extra petita, está el fallo del proceso N° 05000 -31-21-001-2013-00001-00 del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Medellín, pues en una de las ordenes decretadas por el juez, éste solicita la condonación del impuesto predial hacia el futuro, se aclara, que éste solo podrá generarse a partir de que la solicitante quede inscrita como propietaria del predio en el folio de matrícula inmobiliaria, dado que el predio antes de la restitución y adjudicación por tratarse de un predio "baldío" que pertenecía a la Nación.

Adicionalmente, la condonación no es posible sobre obligaciones futuras, pues en ese caso se estaría hablando de una exclusión, pero la medida que contempla la ley es respecto a la condonación de cartera morosa por incumplimiento de obligaciones ya causadas, pendientes de pago o en mora y que fueron generadas o causadas durante el tiempo en que se dio el desplazamiento, desalojo o abandono del predio, no sobre obligaciones futuras.

El segundo escenario, es decir, un fallo ultra petita, se presentó en la sentencia emitida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de

tierras de Medellín en el Proceso radicado bajo el N° 05000-31-21-001-2012-00005-00.

Respecto a la medida de alivio de pasivos del impuesto predial, (aunque dicha medida fue pretendida por los titulares de la acción), con las pruebas practicadas durante la etapa probatoria del proceso, se verificó que el predio de mayor extensión denominado “Las Toldas” se encontraba a paz y salvo por este concepto, en consecuencia, los predios restituidos, por formar parte de uno de mayor extensión, implícitamente se entienden exentos de cancelar valor alguno respecto al impuesto predial.

Ahora bien, respecto al alivio de pasivos por concepto de servicios públicos domiciliarios, en el mismo fallo, el juez resuelve que a pesar de haberse solicitado, no obra en el proceso prueba alguna que informe si el predio restituido tiene sumas pendientes por cancelar respecto a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Ante este vacío o insuficiencia probatoria, el juez, como efecto reparador solicitó la inclusión de los solicitantes en los programas de condonación de cartera morosa de servicios públicos domiciliarios no solo para los predio restituidos desenglobados con el fallo (en los primeros numerales de la misma parte resolutiva de la sentencia se había decretado la división material del inmueble), sino también sobre el predio de mayor extensión, es decir, decide sobre un inmueble que aunque colindante no es materia ni objeto de restitución.

b) Alivio de Pasivos artículo 121 de la ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011.

Ahora bien, en algunas de las órdenes dictadas por los Jueces Especializados en Restitución de Tierras, referentes a la medida de alivio de pasivos (Impuesto

predial y servicios públicos domiciliarios), se logra observar una mala interpretación y comprensión de la medida. En los fallos 700013121001-2012-00071-00 del juzgado primero civil del circuito especializado en restitución de Tierras de Sincelejo, 73001-31- 21-001-2012-00119-00 y 73001-31-21-001-2012-00127-00 del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Ibagué, se ordena la exoneración del impuesto predial, lo cual no está acorde con lo dispuesto en el artículo 121 de la ley 1448 de 2011 y 43 del decreto 4829 del mismo año. De conformidad con esas normas, son las entidades acreedoras las encargadas de determinar si el deudor de un pasivo se exonera total o parcialmente la deuda o entra a un proceso o programa de condonación o alivio de pasivo, y no es el juez de restitución de tierras el que libra la orden de "exonerar" o "aliviar" determinada deuda, ésta es una facultad propia y única de las entidades acreedoras.

3. Analizados los fallos de restitución de tierras en los procesos en los cuales se presentó opositor, fallados por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia[161], vale la pena observar algunas de las órdenes dictadas en ellos:

De conformidad a lo previsto en el parágrafo 1 del Artículo 91 de la ley 1448 de 2011, en aras de hacer un seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas y a la ejecución de las medidas adoptadas relacionadas con la restitución y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, y de garantizar el goce efectivo de los derechos a la restitución y reparación reconocidos en la decisión, el juez o magistrado de conocimiento mantiene la competencia aún en la etapa de post fallo - *hasta tanto no cesen los hechos o haya finalizado la amenaza que motivó a los titulares presentar la acción*-

[161] Entre otros los fallos radicados 23001-31-21-001-2013-007-00, 23001-31-21-001-2013-007-00, 86001-31-21001-2012-00101-00, 7001-31-21-002-2012-00085-00 y 23001 31 21 001 2012 0003 00.

Ahora bien, tales fallos coinciden en delegar a la Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la ley, (Procuraduría, Contraloría, Defensoría y representantes de las víctimas), la obligación de asegurar o garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material de los bienes restituidos, por ley designada al juez de conocimiento durante la etapa de post fallo.

La orden impartida por un juez de tierras en el sentido de garantizar la restitución jurídica y material de los derechos del solicitante por la COSOC y, además, la Fiscalía, no tiene asidero legal, puesto que dichas entidades, no son responsables de garantizar las medidas de atención, asistencia y reparación a favor del solicitante sino del correspondiente seguimiento al cumplimiento de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas recogidas en la Ley 1448 de 2011, de conformidad al Artículo 201 de la misma Ley.

4. *Representación judicial: De la víctima - UAEGRTD y del Opositor – si no comparece, nombramiento de un Representante Judicial*

La Ley 1448 de 2011 prevé que las víctimas -*a su elección*, pueden ser representadas judicialmente dentro del proceso de restitución de tierras por un abogado designado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras Despojadas quien iniciará la acción en representación de la víctima solicitante y la ejercerá en su nombre y a su favor. Igualmente, los terceros determinados que figuren en el certificado de Libertad y Tradición como titulares de derechos reales sobre el predio relacionado en la solicitud y que no comparezcan en el proceso dentro de los cinco (5) días siguientes de haberse corrido traslado de la solicitud, el Juez o Magistrado de conocimiento, designará un abogado que los represente.

Pero, ¿Qué pasa con los opositores o terceros determinados que quieren comparecer en el proceso pero que no cuentan con recursos económicos para

costear una representación judicial?, ¿y las personas indeterminadas, que se enteraron con la publicación del literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, que tienen algún interés, derechos legítimos o que de alguna forma se consideran afectados con la acción de restitución instaurada, si no cuentan con recursos financieros para solventar los honorarios de un abogado, tiene derecho a que se les garantice un debido proceso?.

En efecto, en la Ley de Restitución de tierras, el opositor que comparece pero que no tiene recursos para financiar los gastos de una representación judicial a través de un abogado y las "*personas indeterminadas"* a que se refiere el artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, si no cuentan con los suficientes medios económicos para solventar la representación dentro del litigio, tienen una barrera para acceder a la justicia para defender sus derechos.

Por tal motivo, otro de los fallos importantes por resaltar, es la sentencia del 28 de mayo de 2013, proferida por el juzgado primero civil especializado de restitución de tierras de Valledupar en el proceso identificado con el número de radicación 200013121001-2013-0015-00.

En este caso, a pesar de que el juez de manera acertada niega el intento del solicitante por acceder a la restitución de un predio sin contar con los requisitos necesarios para ello, en el mismo proceso se presenta, que un posible opositor poseedor del predio bajo controversia, en una situación completamente contraria a los preceptos principales de la ley 1448, no contó con la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción, violándosele con ello el debido proceso, ya que no se le brindó la oportunidad ni el apoyo de las instituciones competentes para participar en el proceso y, de esta manera, estructurar una defensa, posibilidad que debe, no solo defender y propiciar el administrador de justicia, *per se*, este hecho no es solamente violatorio de los principios del proceso de restitución de tierras, sino que también lo es de los principios del procedimiento legal en general.

Aunado a lo anterior, es de resaltar, que el poseedor (posible opositor) cuenta con unas características especiales, pues además de tratarse de una persona de bajo recursos económicos, que no sabe leer ni escribir, pertenece a una comunidad indígena, características que lo ubican en un estado merecedor de una protección especial por parte del Estado. Sin embargo, el Estado no le proporcionó un representante de oficio para que se hiciera parte en el proceso.

En concordancia con lo anterior, el juez debió asegurar una debida defensa técnica, toda vez que las partes en un proceso judicial, deben estar asistidas por un abogado que asuma la defensa de sus intereses.

Todo lo expuesto no fue tenido en cuenta en el proceso bajo examen, hecho por el cual se debe resaltar esta situación anómala, evitando que en futuros procesos se cometan las mismas irregularidades y se respeten completamente los derechos de los participantes en el proceso administrativo como judicial de restitución de tierras.

7.12 CONCLUSIONES

Al analizar las cifras del proceso de restitución de tierras, se observa que a pesar de la alta demanda, son pocos los beneficiarios que hasta el momento han logrado el restablecimiento de sus derechos sobre la tierra, principalmente debido al bajo porcentaje de territorio microfocalizado. Vale la pena resaltar, que en aras de tener un mayor cubrimiento se podrían estudiar aquellos municipios en donde existe concepto favorable de seguridad y que aún no han sido microfocalizados.

En cuanto a la etapa judicial, se encontró que se han proferido fallos que reconocen derechos sobre 425 predios lo que corresponde al 18.1% de los que se encuentra en el RTDAF y 1336 están en proceso de demanda, es decir el 56% de los incluidos en el RTDFA, por lo tanto se colige que 25,4% de los predios

registrados no han surtido el trámite judicial. Por ello es importante que se indague sobre las causas que dan lugar a esta situación, en especial sobre la existencia de factores externos, más allá de la falta de voluntad de las víctimas, que puedan estar limitando el acceso a la administración de justicia.

La presupuestación de la política de restitución de tierras debe ser monitoreada y ajustada periódicamente conforme a los avances de la misma, teniendo en cuenta la progresividad y el comportamiento que se proyectó para los recursos durante la vigencia de la Ley de Víctimas, frente a la subestimación de los costos asociados al proceso de restitución de tierras y al rezago en el cumplimiento de algunas de las metas fijadas para la política y que fueron evidenciadas por la CGR. En cuanto a la capacidad y articulación interinstitucional, se encontró que a pesar de los esfuerzos realizados por las entidades con el fin de cumplir los objetivos de la Política de Restitución de Tierras, existen rezagos institucionales y limitaciones en la capacidad institucional en términos de recursos económicos y de personal, que impiden el cumplimiento de sus actividades misionales. Este contexto, directa o indirectamente afecta el cumplimiento de la misión de la URT y de los Jueces y Magistrados especializados en Restitución de Tierras al no contar con una confiable y oportuna disponibilidad de la información.

En este sentido, es necesario que las entidades tomen las medidas pertinentes para superar estas falencias, específicamente en lo relacionado con sus sistemas de información, gestión documental y demás factores que intervengan en el adecuado cumplimiento de sus objetos misionales y que incidan en la gestión de la UAEGRTD.

La falta de capacidad de algunas entidades para la ejecución de las órdenes dictadas por los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, sumado a que en la mayoría de las zonas que sufrieron situaciones de violencia y desplazamiento se ha experimentado pérdida en la infraestructura de servicios

públicos, vías de acceso, vivienda, salud y de educación, no permite completar el proceso de retorno, situación que pone de presente la necesidad de que al momento de microfocalizar una zona, se tomen medidas de planeación que permitan el retorno a los predios de manera sostenible y en condiciones de seguridad de la zona restituida.

Los conceptos de seguridad y protección son uno de los grandes retos de la Política de Restitución de Tierras, teniendo en cuenta que ésta se adelanta en medio del conflicto armado. Estos criterios deben ser considerados por el Estado de manera integral, con el fin de que se propenda tanto por la seguridad de los territorios donde se adelantan los procesos de restitución de tierras, como por la protección de los solicitantes.

Así mismo es importante que las entidades intervinientes en el proceso de Restitución de Tierras, identifiquen sus necesidades presupuestales, con el fin de adelantar dentro de los términos establecidos, la gestión de consecución de recursos adicionales ante las autoridades correspondientes, con el fin de asumir con la debida calidad y oportunidad los retos fijados por la Ley 1448 de 2011.

En el caso particular de la UAEGRTD, es necesario que se enfoquen sus esfuerzos para superar las falencias administrativas encontradas en la auditoría realizada por la CGR, que originaron una calificación deficiente de su gestión y que no permitieron fenecer la cuenta por parte de este órgano de control. Las falencias detectadas, a corto y mediano plazo pueden generar un impacto negativo y traumatismos en la gestión misional de la entidad, teniendo en cuenta la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Con el fin de hacer efectivo el principio de colaboración armónica, la UAEGRTD debe continuar fortaleciendo los mecanismos de articulación que ha instaurado a través de convenios interadministrativos, instrucciones conjuntas e

interoperabilidad de los sistemas de información, así como establecer los sistemas de control y seguimiento respecto a los términos de respuesta de los requerimientos realizados a las demás entidades y en caso de ser necesario acudir a los elementos legales contemplados en el último inciso del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011[xliv].

En relación con las observaciones realizadas por la CGR en su informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras 2012, persisten inquietudes relacionadas con el contrato de uso, compensaciones a las víctimas y debilidades para el manejo de los proyectos productivos.

Los jueces y magistrados de restitución de tierras al momento de tramitar y decidir el proceso, no profundizan sobre las calidades de los solicitantes para a partir de ahí determinar si hacen parte de los grupos de especial protección constitucional, esto es, pertenecientes al enfoque diferencial, a excepción de las medidas diferenciales que en algunos fallos se profirieron a favor de las mujeres.

Con relación al acceso a la justicia, del análisis realizado a la fase judicial, se puede concluir que la UAEGRTD en un 100% representó a los solicitantes, sin embargo, respecto a los opositores la ley 1448 de 2011, no les otorgó una representación judicial de oficio lo que implica un desequilibrio procesal afectando el derecho al acceso a la justicia.

En cuanto a los presuntos opositores indeterminados, estos fueron notificados en un 100%, puesto que en todos los procesos la UAEGRTD cumplió con la publicación del auto admisorio, en la mayoría de veces a través de un diario de amplia circulación nacional, y en otras ocasiones, mediante radio y televisión, y respecto a los posibles opositores determinados, aquellos fueron notificados en un bajo porcentaje, no obstante lo anterior, se observó que en todos los casos donde se presentaron opositores los jueces y magistrados especializados en restitución

de tierras tuvieron en cuenta sus pretensiones en garantía del derecho al acceso a la justicia.

Se encontró que el ministerio público y las entidades territoriales en algunos casos no fueron notificados del auto admisorio, a pesar de que el artículo 84 establece la obligación de notificar estas instituciones, lo que mostró que el acceso a la justicia de los mismos se vio limitado.

Los jueces y salas especializadas en restitución de tierras no pudieron decidir los asuntos sometidos a su consideración con el acervo probatorio allegado de la etapa administrativa, lo anterior da lugar a dos interpretaciones. La primera, que la UAEGRTD no ha realizado un trabajo juicioso respecto al recaudo de las pruebas básicas para que el juez llegue al convencimiento de la situación que se discute, incumpliendo la facultad otorgada por la ley en la materia. La segunda, que los jueces, pese al aporte de las pruebas básicas aportadas por la Unidad no logran convencerse y por ello deciden pedir más pruebas o corroborar las aportadas, esto último, en contravía de lo señalado en el artículo 89 de la ley 1448 de 2011, en cuanto a la evitación de duplicidad de pruebas y la consecuente dilación del proceso.

Existe un sinsabor en cuanto a la administración de la etapa probatoria del proceso de restitución, y surge alrededor de ésta un cuestionamiento importante: ¿Hubo un mal diseño de la ley 1448 de 2011 al otorgar la tarea de la representación de los solicitantes, recaudar el acervo probatorio a la Unidad de Tierras, y que con base a éste fallen los jueces?

Los jueces y salas especializadas en restitución de tierras tramitaron y decidieron los procesos de restitución de tierras con clara observancia de las competencias funcionales dispuestas en la ley 1448 de 2011.

Respecto al cumplimiento de términos procesales, se pudo observar que los jueces tardan en fallar los procesos un promedio de 5 meses y 3 días, sin embargo, a pesar de que se excedieron en los 4 meses que tienen para fallar, su retrazo se debe en muchas oportunidades a la demora por parte de la UAEGRTD en realizar la publicación del auto admisorio, entidad que en promedio tarda dos meses y 12 días en realizar esta acción, además, los jueces atribuyeron su retraso al paro judicial presentado en el año 2012 y la ampliación de términos dispuesto en el artículo 95 de la ley 1448.

Sin embargo, se puede decir que los jueces y magistrados muy pesar de las dificultades exógenas y los vacíos de la ley 1448 de 2011 se han esforzado por cumplir con los términos legalmente establecidos.

Por último, de las solicitudes analizadas se pudo observar que en las solicitudes donde se ordenó la restitución no se decretaron todas las ordenes que para efectos de este informe se consideraron las mínimas a proferirse, sin embargo, no hay que desconocer que los jueces y magistrados de restitución de tierras han realizado un gran esfuerzo por adecuar los fallos a las órdenes que trae el artículo 91 de la ley 1448 con el fin de garantizar una efectiva restitución material y jurídica de los predios solicitados en restitución.

A pesar de que a la fecha existen un número pequeño de fallos de restitución de tierras, motivo por el cual, resulta apresurado emitir consideraciones de carácter absoluto para evaluar el grado de respuesta del amplio conjunto de entidades responsables de la ejecución de los mismos, a partir del análisis efectuado se llega a la conclusión de que la etapa del pos-fallo merece especial atención por parte de las entidades y autoridades involucradas en la planeación, ejecución y vigilancia de la Ley 1448 de 2011, debido a que en esta etapa se materializa el objeto de la Ley, adicionalmente a partir del análisis al pos-fallo se ha logrado identificar tendencias de riesgos y puntos críticos han sido agrupados en tres

acápites principales, falta de articulación institucional, falencias en la capacidad institucional, y dificultades en el retorno por parte de las víctimas; los anteriores están afectando la celeridad, la eficiencia y la eficacia con que se están cumplimiento las ordenes decretadas en los fallos de restitución los cuales se deben corregir y superar, ya que están afectando el efectivo goce de los derechos de las víctimas.

Referencias bibliográficas

Contraloría General de la República. (2013a). *Estudio de caso sobre la implementación del proceso de restitución de tierras: Hacienda Santa Paula, Córdoba.* Bogotá.

Contraloría General de la República. (2013b). *Informe de Auditoría "Auditoría a la Política Pública para la Restitución de Tierras Despojadas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas. 2012".* Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). *Informe de avances al proceso de reglamentación e implementación de la ey 1448 de 2011, en materia de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado.* Bogotá.

UAEGRT. (2012). *Informe de Gestión Anual 2012.* Bogotá.

UAEGRTD. (2013). *Percepción de las Unidades Territoriales sobre los cuellos de botella presentados en el proceso de restitución de tierras.* Bogotá.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Plan de formación de la Rama Judicial. Restitución de Tierras en el Marco de la Justicia Transicional Civil. 2012

Normas consultadas

Decreto 4801 de 2011
CONPES 3712 de 2011
CONPES 3276
Decreto Reglamentario 4829 de 2011
Decreto 4912 de 2011
Decreto 4065 de 2011
Acuerdo 007 de 2007

Información suministrada por la UAEGRTD con corte a 30 de Junio de 2013 cálculo de área de tierras abandonadas registradas en el SIPOD-RUPD-RUPTA y Extracción, Municipios con registros de abandono de tierras, acumulado histórico 2011. Proyecto protección de tierras de la población

CGR en su informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras 2012
Oficio S-2013-009115/SIPOL-GRUPI-38.10. 20 de Marzo de 2013

Corte Constitucional a través de las Sentencias C-715 y C-820 de 2012,
Sentencia 540012221002-2013-00026-00 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

Manual Técnico Operativo del Fondo de la UAEGRTD

Glosario

IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi
DNP Departamento Nacional de Planeación
Conpes, Consejo nacional de Política Económica y Social
Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras –COLRT-
BACRIM
Unidad Nacional de Protección –UNP
INCODER, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
BPIN, Banco Proyectos de Inversión Nacional
Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF
SNR, Superintendencia de notariado y registro
Consejo Superior de la Judicatura –CSJ-
CPC, Codigo de Procedimiento Civil
SNARIV
ORIP, Oficina de registro de instrumentos publicos
Contraloría General de la República – CGR-
Sistema de Información Registral SIR
atención a la población desplazada APD
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-
Registro Único de Víctimas – RUV
Delegada de protección, restitución y formalización de tierras –DPRF-
la Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas UAEGRTD
registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente RTDAF
SIPOD
RUPD
RUPTA
Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT

Sucre

El departamento de Sucre tiene "cuatro regiones claramente diferenciadas: El Golfo de Morrosquillo, los Montes de María, que comparte con Bolívar, Las Sabanas y La Mojana , que forman parte de la gran depresión Momposina". (Reyes, 2009).

El Golfo de Morrosqillo y el Canal del Dique fueron y han sido sitios estratégicos para el conflicto. Alrededor de ellos se elaboraron las rutas del narcotráfico y la línea del despojo a campesinos y pescadores que ancestralmente han permanecido en su territorio.

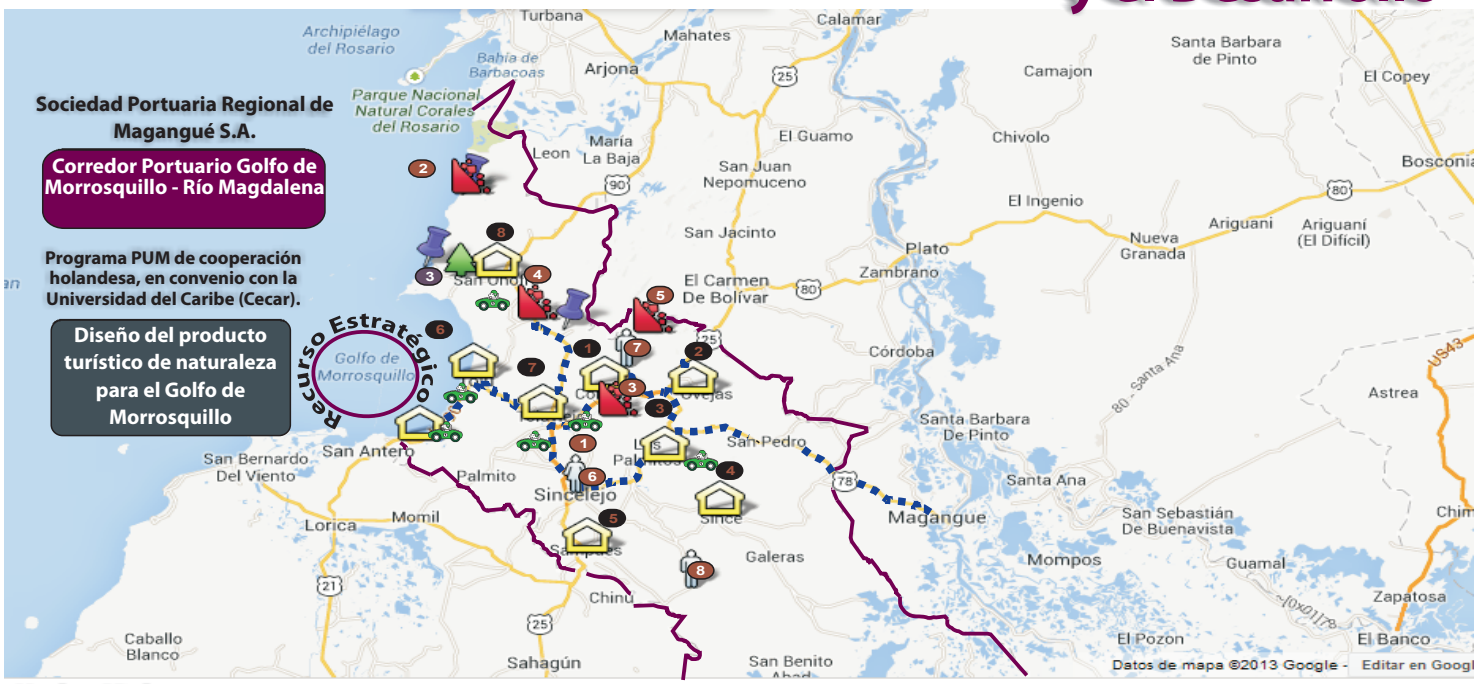
Esta estructura, se movilizó con la institucionalidad departamental y municipal donde gobernaciones, alcaldías, la Armada, la Policía y la Fiscalía funcionaban a la orden de las Autodefensas Unidas de Colombia, por ello nombres de senadores como Álvaro García Romero y Jairo Enrique Merlano, el Representante a la Cámara Erik Julio Morris, el gobernador Salvador Arana, el Alcalde de Sucre Ángel Daniel Villareal hicieron parte de las capturas ordenadas por la Corte por sus vínculos con los paramilitares, el apoyo a acciones violentas contra la población civil y el desvío de recursos que terminaron financiado la causa de la guerra. (El Tiempo, 11 de noviembre de 2006).

En la historia de Sucre también hace parte Enilse López, conocida como la "Gata", empresaria de chance que fue llamada por Carlos Castaño para crear las autodefensas de la zona, la cual a su vez , recluta a Edward Cobos Téllez , alías Diego Vecino quién a su vez, recluta al carnicero de Macayepo, Rodrigo Mercado Pelufo, alias Cadena.

Con la Ley de Justicia y Paz, se escriben los relatos con nombres, lugares y fechas que han sido en su mayoría, brindadas por las víctimas y en las declaraciones de los paramilitares, que tienen como punto de partida el año 1997, y como lo afirma Lucía, la líder, que brinda su testimonio *"Fueron 10 años donde el gobierno no nos cumplió con los mínimos vitales".*

Durante esta década (1997-2007), en Sucre f*ueron desplazadas 82.299 personas y se despojaron 14.254 hectáreas.* (Reyes, 2009).)

Intersección del Conflicto y el Desarrollo



Hechos Violentos

1. Homicidio Líder Comunitaria Georgina Narváez 1997
2. Dos Masacres en Libertad 21 de Marzo de 1997 y 1 de junio de 2000
3. Masacre Colosó 6 de Noviembre de 1988; Masacre Chinulito 13 de septiembre de 2000 y Masacre Curva del Diablo 25 de agosto de 2000
4. Masacre Pasacorriendo Agosto 26 de 1999
5. Masacre Chengue 13 de febrero de 2001
6. Homicidio Fiscal Yolanda Paternina 21 de agosto de 2001
7. Homicidio Aury Sara Marrugo, alcalde de Chalán 30 de Noviembre de 2001
8. Homicidio del Alcalde del Roble Eudaldo Díaz Salgado

Alcaldes Investigados

1. **Municipio Colosó** Alcalde Manuel David Ruiz, Jucidializado por nexos paramilitares.
2. **Municipio Ovejas** Alcalde Edwin Mussi Reston nombrado en audiencias de "Diego Vecino"y"Juancho Dique"
3. **Municipio San Antonio de Palmito** Alcaldesa Gressy Díaz, Jucidializado por nexos paramilitares.
4. **Municipio Since** Alcalde Oliverio Oliver Moreno, nombrado en audiencias de "Diego Vecino"y"Juancho Dique".
5. **Municipio Sampues** Alcalde Rafael Tous Banco, nombrado en audiencias de "Diego Vecino"y"Juancho Dique".
6. **Municipio Coveñas** Alcalde Rafael García Garay, nombrado en audiencias de "Diego Vecino"y"Juancho Dique".
7. **Municipio Tolú Viejo** Alcalde Miguel Carrascal Padilla, Judicializado por nexos paramilitares.
8. **Municipio San Onofre** Alcalde Jorge Blanco, Judicializado por nexos paramilitares.

Macro Proyectos

Diseño del Producto Turístico de Naturaleza para el Golfo de Morrosquillo

A raíz de la diversidad geográfica del Golfo de Morrosquillo, y a fin de aprovechar sus riquezas, el gobierno de Holanda impulsará la potencialización del turismo en Sucre y Córdoba, a través de un proyecto turístico.

Corredor Portuario

La sociedad Portuaria Regional de Magangue S.A., promueve el "Corredor Portuario Golfo de Morrosquillo - Río Magdalena, que estará conformada por por los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar, en las subregiones del Morrosquillo, Montes de María, Depresión Momposina y La Mojana, que también impacta los sures de los departamentos del Magdalena y Cesar y el noroccidente de Antioquia.

Construcción del puerto de aguas profundas en el municipio de San Antero (Córdoba); la adecuación y el mejoramiento del muelle marítimo de TOLCEMENTO, y la construcción del Muelle Turístico de Tolú.

Construcción tren de cercanías Río Magdalena - Gofo de Morrosquillo.

Contextos Espacio Temporales del Conflicto

1980 Ingresa la Guerrilla a la Región

El Ejército de Liberación Nacional ELN, con el frente Jaime Bateman Cayón, actuó en los municipios de San Onofre, Ovejas, Los Palmitos, Coloso y, con menos intensidad, en Sincelejo.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, con el frente 35, incursionó en San Onofre, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Coloso, San Pedro, Ovejas, Buenavista, Galeras, Sincé, El Roble, Betulia y San Benito Abad.

1996 Presencia del Frente La Mojana de las AUC

Llegan al departamento las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), posteriormente, se consolidaron dentro de las AUC, en 1997, con los frentes Héroes Montes de María, Golfo de Morrosquillo y La Mojana.

1997 Las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) se consolidan dentro de las AUC

Llegan al departamento las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), posteriormente, se consolidaron dentro de las AUC, en 1997, con los frentes Héroes Montes de María, Golfo de Morrosquillo y La Mojana.

El frente Héroes Montes de María, también conocido como el frente Rito Antonio Ochoa, operó en los municipios de San Onofre, Tolúviejo, Coloso, Chalán, Los Palmitos, Tolú, Corozal, Betulia, Coveñas, Buena Vista, Sincé, San Pedro y Ovejas; fue comandado por Edwin Cobos Téllez, alias Diego Vecino. En esta misma zona, se presentó el frente Golfo de Morrosquillo, bajo el mando de otro reconocido paramilitar, Rodrigo Antonio Mercado Peluffo, alias Rodrigo Cadena, estos frentes ejercieron una influencia muy marcada en Sucre y Bolívar.

Masacre Libertad

Hombres armados llegaron de noche y mataron a cuatro personas.
http://www.verdadabierta.com/gran_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html

Homicidio Líder comunitaria

Georgina Narváez, maestra rural de la zona, quien durante las elecciones regionales para el período 1997 - 2000, fue testigo del fraude electoral con el que resultó elegido Erick Morris a la gobernación de Sucre.
(http://www.verdadabierta.com/component/content/article/59-introduccion/845-el-paramilitarismo-en-sucre-un-proyecto-armado-por-su-clase-politica)

1998 Acciones Frente Montes de María

Esta Estructura adquirió especial protagonismo a partir de 1998, cuando realizaron algunas de las masacres más sangrientas y numerosas que haya presenciado el país.

Masacre Colosó

El 6 de Noviembre de 1998, se dió muerte a seis personas y desplazamiento forzado a seis más.
(Proceso No. 33039. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación penal 16/12/2010)

1999 Reorganización de las FARC

Las Farc comenzaron a operar con tres estructuras armadas: la compañía Carmenza Beltrán que registró actividad armada en Morroa, Colosó, Ovejas, Tolúviejo, San Onofre, Corozal, Chalán y Los Palmitos. La compañía Robinson Jiménez en la zona de Sabana, principalmente en los municipios de Betulia, Sincé, Buenavista y Galeras.

La compañía Policarpa Salavarrieta, que actuó en Bolívar conjuntamente con el frente 37 de las Farc, desplazándose esporádicamente al departamento de Sucre.

Masacre Pasacorriendo

Los paramilitares con brazaletes blancos, ejecutaron cuatro hermanos y a dos personas más que sacaron de la finca Sabalete, quemaron casas y amenazaron a la población para que abandonaran el lugar.

(http://www.verdadabierta.com/gran_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html)

2000 Ofensiva Indirecta de las AUC

La ofensiva indirecta empleada por esta agrupación ilegal, estaba encaminada a golpear a la guerrilla a través de asesinatos selectivos y masacres, Sin embargo, sólo se presentaron dos enfrentamientos en 15 años, como lo afirma el coronel Rafael Colón.

Masacre Libertad

Alias "Juancho Dique" y un grupo de paramilitares, ingresaron a las viviendas tumbando puertas y sacaban a las personas de sus casas, las maniataron, los tendieron boca abajo y los asesinaron con arma de fuego.

(http://www.verdadabierta.com/gran_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html)

Masacre Chinulito

(Caserío El Prejo - Arenita) municipio Colosó, cometida el 13 de Septiembre de 2000 en la que fueron asesinadas 10 personas.
(Proceso No. 33039. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación penal 16/12/2010)

Masacre Curva del Diablo

El 24 de agosto los paramilitares, en una zona de la carretera conocida como 'La Curva del Diablo, montaron un retén y asesinaron a seis personas.
http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1891-juancho -dique-acusado-por-seis-masacres

2001 Masacre de Chengue

Municipio de Ovejas, perpetrada el 17 de enero de 2001, en la que fueron asesinadas 25 personas y desplazadas 129.
(Proceso No. 33039. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación penal 16/12/2010)

Secuestro y Homicidio alcalde Chalán - Sucre

Aury Sara Marrugo y su escolta son asesinados el 30 de noviembre del 2001 en el corregimiento Pasacaballos de Cartagena y hallados luego sus cadáveres en Pava Mahates Bolívar.
(Proceso No. 33039. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación penal 16/12/2010)

Homicidio Fiscal

La Fiscal Yolanda Paternina fue acribillada el 21 de agosto de 2001 en su casa, en el barrio Laford en Sincelejo - Sucre.

2003 Asesinato Alcalde del Roble

Eudaldo Díaz Salgado, alcalde de municipio Robles, en un Consejo Comunal presidido por el presidente Uribe en febrero de 2003, denunció que lo iban a asesinar debido a sus constantes acusaciones frente a las violaciones de derechos humanos en Sucre.
El10 de abril de 2003 encontraron su cadáver en el sitio conocido Boca del Zorro, en la vía Sincelejo - Sampués (Sucre)

2004 Resistencia Civil

En el Corregimiento Libertad, la población lincha al paramilitar alías "Diomedez" que estaba al mando cuando iba a asesinar a un joven de la comunidad.

2005 Desmovilización

El frente la Mojana finalmente se desmovilizó en 2005, al igual que el grupo de "Diego Vecino".

2006 "Pelea entre Rastrojos y Urabeños"

Tras la desmovilización de los frentes de las AUC, Sucre sufre la presencia de las denominadas bandas emergentes, las cuales operan especialmente en los municipios de Ovejas, San Onofre, San Benito Abad, Betulia y Sincelejo mediante el nombre de Águilas Negras que intimidan y controlan a la población civil, desde 2006. (Lucía Líder comunitaria).

Corregimiento Libertad

La líder que brinda su testimonio, quiere guardar reserva con su nombre, por eso en este relato se llama Lucia.

Ella como víctima del conflicto, describe los hechos que sucedieron en su comunidad ubicada en el corregimiento Libertad en Sucre y la forma en que resisten la humillación y el miedo ejercido por los paramilitares , Bloque Montes de María.

"Soy madre de 4 hijos , líder comunitaria de mujeres y gestora de algunos procesos de exigencia de derechos en el marco de la antes Ley 975 y ahora 1448 . Y pues, vengo de una resistencia civil hecha en mi comunidad".

Lucia, Líder Comunitaria

"Yo me fui a Libertad huyéndole a la violencia, porque de ese corregimiento no se sabía nada; pero en 1997 empiezan ha haber muertes selectivas, yo trataba de no estar los fines de semana y me iba a ver mis hijos a Sincelejo, que era cuando ellos más mataban."

"En 1997, aparece el comandante Danilo del grupo los Carranza, hizo una reunión en el pueblo y colocaron su voluntad; en 1998 hubo una toma militar de la fuerza pública al campamento de Danilo, ubicado en una finca "El Oriente".

"Nosotros estábamos muy contentos de que la fuerza pública hiciera presencia porque nos liberaban de los paramilitares; pero 2 o 3 años después, entendí que en ningún momento ellos fueron a defendernos, ellos sólo estaban garantizándole la estadía a la gente de Cadena de los Castaño".

Rodrigo Mercado Pelufo, Alias "Cadena", era un jefe militar del Bloque Montes de María.

Estableció su base o campamento principal en el Golfo de Morrosquillo, en el triángulo de los corregimientos Rincón, Berrugas y Libertad en el municipio de San Onofre.

Las masacres que dirigió Cadena Fueron:

- **1996 Pichilín y Colosó 15 muertos**
- **2000 El Salado 40 muertos torturados**
- **2000 Macayepo 15 muertos**

"Apenas salen los Carranza, empiezan los hombres de Cadena a posesionarse de la zona norte. Siguieron las muertes selectivas, y los comentarios del Palmar, que pertenece al Rincón del Mar, a una hora de Libertad. Ya la situación fue de caos completamente, cuando uno salía de San Onofre veía letreros que decían, AUC somos todos".

La hacienda "El Palmar", era el comando general de los paramilitares del Bloque Montes de María, estaba ubicada entre Casco Municipal de San Onofre y el corregimiento Rincón del Mar.

"El Palmar era la finca del horror en la zona rural de San Onofre (Sucre), desde donde no sólo se presume que se planearon varias masacres en la región, sino que se asesinaba a gente como animales y se enterraba en fosas de un metro por 60 centímetros de diámetro y 80 centímetros de profundidad, tras descuartizarlos con motosierras o con cuchillos." (El Tiempo 3 de mayo de 2005).

Marco Tulio Pérez alias "El Oso", fue segundo comandante del frente Canal del Dique que comandaba Rodrigo Mercado Pelufo, alias "Cadena".

En pueblos como La Libertad, Marco Tulio Pérez es recordado por sus habitantes por desplazar a muchas familias, amenazar a la población para votar por ciertos candidatos políticos, despojar campesinos de todas sus propiedades y violar mujeres sistemáticamente junto con otros paramilitares bajo su mando.

En Julio del 2005 se desmovilizó. En 2007 fue condenado a 25 años de cárcel.

(http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-jefes/663-perfil-marco-tulio-perez-alias-el-oso)

"El impacto más grande fue para el 2000, ya había una clara incursión de los paramilitares en las instituciones, en la Alcaldía, en los puestos de salud, en los hospitales; nosotros ya teníamos claro quienes mandaban, quienes tenían el poder."

"Todas las instituciones fueron permeadas por los paramilitares, por ejemplo los alcaldes paramilitares. El control no era sólo local sino departamental y hasta nacional diría yo; porque para nadie era un secreto, que el gordo García estaba metido en todo esto y que tenía gobernadores como Arana, y a los entes de seguridad como la policía y la Fiscalía, eso todos lo sabíamos. El mando medio en Libertad, en ese momento era Alias el Oso".

Una Comunidad Afrodescendiente Que Decide Defenderse Sola

"En Junio 2004 , hubo un evento muy significativo de la resistencia civil que se hizo en el corregimiento Libertad contra los paramilitares, la comunidad lincho a un paramilitar alias "Diomedes", que había remplazado al "profe", y nos tocó crear una estrategia de defensa en la comunidad.

Ese fue un hecho que se dio más desde la protección, desde el ya no poder más, a algo que se hubiera planeado. Nunca se planeo pero ocurrió y había que asumirlo"

"En Libertad ya estaba debilitado, de cierta manera, el accionar paramilitar porque Marco Tulio Pérez, había sido preso en febrero de 2004 y sus sucesores empezaron a seguir el mismo mandato.

Además, ya escuchábamos al Coronel Colón, y en esas interlocuciones él nos apoyaba en ciertas cosas. El paramilitar que quedo al mando en Libertad iba a matar a un chico de la comunidad, y ya la gente no pudo más, la gente no dejo que lo mataran y lincharon al paramilitar".

El Coronel Rafael Colón fue designado comandante de la Infantería de la Marina en la Base de Corozal (Sucre).

En 2008, pidió perdón en nombre de la institución a las comunidades de Macayepo, Chengue y el Salado por la falta de atención por parte de la Armada y las fuerzas militares, que permitió las masacres

(El Tiempo 7 de Noviembre de 2008)

"El pueblo duró armado casi 10 días, con escopetas de la gente, las poquitas que quedaban, y la gente de los pueblos cercanos nos mandaban algunas escondidas para poder armarnos, porque sabían que Cadena y Juancho Dique estaban ahí. Entonces, empezamos a hacer cartas a movimientos defensores de derechos humanos y a la misma Presidencia de la República contándole cómo estábamos en Libertad y qué pasaba".

Jorge Blanco Fuentes fue alcalde de San Onofre en el período 2004 - 2007.

"El Alcalde fue candidato único por las presiones armadas sobre sus oponentes y la población y contó irrestrictamente con el apoyo del jefe paramilitar Rodrigo Mercado Pelufo alias "Cadena". Igualmente, ha pesar de tener conocimiento de los hechos criminales que se cometieron en fincas como "el Palmar" no tomó decisiones ni emprendió las actuaciones debidas para proteger a los habitantes de San Onofre y sus corregimientos."

(Carta presentada por el Movimiento de Víctimas y la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República al presidente Alvaro Uribe Velez . 27 de Noviembre de 2006)

"En ese momento, el Alcalde que teníamos en San Onofre de apellido Blanco era una cuota paramilitar. Él exigió ir a la comunidad, y a pesar de que la comunidad no quería, él llegó con dos camiones, supuestamente de militares que estaban escoltándolo."

"Cuando llega el alcalde a hacer la reunión, dejamos todas las armas que teníamos en la casa y nos fuimos para la plaza, para el parquecito principal. Ahí él hablo lo que quiso, la gente siguió en su puesto y le dijo que no habían voceros *(ellos querían que les diéramos nombres de líderes)*, les dijimos que todos éramos líderes y que no habían voceros y que no queríamos nada. No queríamos a un paramilitar más; porque él nos pedía que aceptáramos las cosas como antes".

"Esa reunión fue muy efusiva porque uno de los líderes le dijo al alcalde *"que cuando mataban a nuestros campesinos, los perros les quitaban las piernas y los brazos y el nunca se había aparecido, pero que como le habíamos matado a un paramilitar hay si vino"*. Igual, se le dijo que todos esos acompañantes de policía que tenía eran paramilitares , porque todos venían con el Oso y sus hombres a parrandear y a rumbear en la zona".

"Nosotros ya habíamos hecho acciones de unas cartas, y ese día nos mandaron un convoy de militares, creo que de Bolívar, que ya sabían la situación y venían con orden nacional para que fueran a custodiar el pueblo; ellos venían, pero nadie sabía que ese convoy de militares, estaban para resguardar la comunidad".

"Me cuenta el militar que venía al mando de eso, que ellos vieron cuando de la caravana del alcalde se desprendieron 3 motos y se devolvieron para Libertad, *"porque esta gente les venía a echar plomo, porque la orden que había dado Cadena era hacer con Libertad lo mismo que hicieron en Chengue"*.

La Reparación en Libertad

"Para esa época, estaban los diálogos de Ralito, yo escuchaba que ellos se iban a entregar y después de eso la adaptación nuevamente a no tener paramilitares en Libertad, aún sabiendo que teníamos alcalde paramilitar, gobernador paramilitar, senadores paramilitares, porque a uno le decían "tienes que hablar con fulano" y ya uno sabia quienes eran los paracos de allá."

"Nosotros participamos en la primera Audiencia Pública Agraria "Rogelio Martínez Mercado" el 3 de diciembre de 2010 en Sincelejo. De Libertad sacamos dos buses con casi 80 personas y más de cinco víctimas denunciando públicamente. Desde ese momento, ha sido una maratón de exigibilidad, para ese entonces ya estaba el marco de la Ley 975 del 2005, el tema de ley de Justicia y Paz".

"Después de la audiencia, las víctimas nos preguntábamos, y ¿ahora qué?, no había pasado nada importante, habían ocurrido cosas a nivel departamental y a nivel nacional por el tema de visibilización de los congresistas en la parapolítica, pero para nosotros nada.

Entonces, leyendo un poco el tema de ley de Justicia y Paz, nos acercamos a la oficina de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, de hecho al inicio no creíamos en eso, pero había que hacer algo, al menos el ejercicio de exigibilidad, porque eso empodera a la gente.

En la oficina de la CNRR , les contamos lo que había ocurrido en Libertad, lo qué pasaba, y preguntamos por qué halla no se habían hecho presentes, por qué la Ley de Justicia y Paz para nosotros era desconocida".

"La Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz y en sus decretos reglamentarios tenían por objeto:

Facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley.

Garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional.

Facilitar los acuerdos humanitarios.

La Ley reconocía los derechos a la Verdad, a la Justicia y la Reparación Integral (Restitución, Indemnización, Rehabilitación, Satisfacción y Garantías de no Repetición".

Conceptos Básicos acerca de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y los Derechos de las Víctimas. Procuraduría General de la Nación. 2007

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR fue creada en el marco de la Ley de Justicia y Paz y era la encargada de recomendar al Gobierno la implementación en ese contexto, la Cnrr se encarga de recomendar al Gobierno la implementación de un programa institucional de reparación colectiva que permita recuperar la institucionalidad del Estado Social de Derecho, restablecer y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas. (Vicepresidencia.gov.co).

El Programa Institucional de Reparación Colectiva (PIRC) establece como objetivos del mismo el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados, reconstrucción del proyecto de vida colectiva y/o planes de vida y/o proyectos de etnodesarrollo, la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados, la recuperación de la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural, y la promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica.

"En Libertad se hace el piloto de Reparación Colectiva, tuvimos que aprender de leyes, tuvimos que empezar a leer, la gente tuvo que reunirse y sacar tiempo para mirar qué alternativas podíamos tener para hacer una buena reparación en el corregimiento. El hecho de ver a campesinos leyendo la Ley, en vez de tener un machete sacando la yuca, era muy duro porque nos cambio el rol completamente."

"Empezamos esos diálogos de reparación colectiva, y nos decíamos; qué vamos a negociar con la CNRR, sabíamos que era el gobierno, pero nosotros decíamos: "*la CNRR, qué va a negociar conmigo. Si la CNRR sabe, que yo en este momento estoy muerta del hambre porque hace una semana no como, y si me trae un pedazo de yuca, pues de lógica yo voy a aceptarle cualquier negociación porque tengo hambre*".

Entonces decidimos: "No vamos a aceptar un plan de reparación hasta que no haya un proceso de restablecimiento, una fase de restablecimiento en el proceso que nos pongan al nivel de ellos, para nosotros poder negociar y así nace la fase de restablecimiento para Libertad".

"Primero hicimos claridad, que no eran los mínimos vitales que desde hace diez años el gobierno no nos cumplía, lo que iba a servirles a ellos para repararnos a nosotros. Ellos tenían que estabilizar a la comunidad."

"Con el apoyo de OIM y USAID en recursos, se hacen los proyectos que nacen del diagnóstico de prioridades, que hace la CNRR y la OIM en una fase que duro casi dos años y algo para hablar del tema de reparación, que fue justamente cerrando período de la CNRR".

"Cuando se hizo el diagnóstico, primero los servicios básicos no se cumplían desde hacia más de 10 años, no teníamos condiciones de infraestructura donde la comunidad pudiera sentarse a hablar; entonces hicimos unos espacios físicos, que durante esos diez años de paramilitarismo no se pudieron hacer. No habían líderes, los líderes tenían miedo.

Nacimos líderes que nos toco nacer por la época de la violencia no porque era nuestro rol, y el tema alimentario era muy importante porque durante el paramilitarismo los campesinos dejaron de sembrar, ya no había tierra, la camaronera se empoderó de los recursos de Libertad y sus alrededores, entonces no teníamos seguridad alimentaria, aún no la tenemos".

"La Camaronera es una empresa de exportación de camarones que está ubicada en Libertad. Esa empresa en el transcurso del terrorismo paramilitar, se hizo a tierras, compro tierras a la gente, tierras del Incora que legalmente no podía comprar y se adueño de los manglares de nuestra región hasta el punto de pedirle a los pescadores que se fueran a pescar fuera de su zona. La camaronera hace seis meses se dio por quebrada, no sabemos nada ACUACULTURA de Cartagena." (Lucía, líder comunitaria).

San Onofre y Montes de María eran considerados la despensa del Caribe. El pequeño productor no sólo tenía recursos para "pan coger", sino que comercializaba sus excedentes. Los paramilitares llegan primero a las zonas rurales, obligando a la población a abandonar sus tierras, siembras y cosechas para refugiarse en las cabeceras municipales y de allí, a las capitales. Esta acción implicó acabar con la subsistencia de las comunidades, haciéndolas más vulnerables.

"En los dos años (2004, 2005) se hizo parte de la implementación del diagnóstico, se adecuó el puesto de salud físicamente muy lindo y en la Escuela se hicieron unas adecuaciones muy buenas, se nombraron profesores, aulas acondicionadas con internet y todo eso. En ese proceso de la CNR en el 2005 el énfasis de nosotros no era sólo social sino de verdad y justicia, y así se lo hicimos saber a la CNR. Nosotros queríamos estar en las audiencias públicas, nosotros queríamos denunciar, queríamos dar coordenadas, queríamos que ellos respondieran. Y estuvimos más o menos en tres audiencias con Marco Tulio Pérez y en algunas con Diego Vecino".

"Yo pienso que la Ley 1448 es un retroceso, hubo un pico alto cuando se implemento la fase de restablecimiento mediante la CNR, pero con la 1448 que normativiza a la Unidad Nacional de Víctimas para que sea la encargada de esto, hay un gran bajón ahí. Yo pienso que no llevó el ritmo que se venía trayendo porque esa etapa de restablecimiento que se hizo en Libertad también se hizo un PIRC (Plan Integral de Reparación Colectiva), que la Unidad Nacional debe obligar a que se cumpla y eso no se ha hecho, lleva dos años de la Ley, y eso no se ha cumplido".

Transformaciones Espaciales de Desarrollo en Sucre

El análisis geográfico de los eventos violentos en el departamento de Sucre, muestran la forma sistemática del despojo a través de las acciones del capital en formas violentas, como fueron: las masacres, los desplazamiento colectivos, los asesinatos selectivos, la violación a las mujeres, con el aval perverso de las instituciones municipales y regionales que pretendieron someter a las comunidades; sin embargo, las raíces ancestrales y su concepción del territorio fueron las herramientas más importantes del corregimiento Libertad, para resistir.

Por eso, la reparación prevista en un primer momento en la ley 975 de 2005 y luego en la 1448 de 2011, no puede estar sujeta a reponer en las comunidades, la inversión que quedo con saldo en rojo durante los años de ocupación paramilitar, al contrario, la obligación de reparar las consecuencias reales del conflicto en términos emocionales, simbólicos y de infraestructura; es decir, la reparación no es cambiar de nuevo sus vidas sino es la capacidad del Estado de permitirle a las personas volver a conectar sus redes, sus flujos de comunicación y sus circuitos productivos desde el reconocimiento, cultural, ancestral, y social que son el patrimonio con que cuentan las comunidades frente a los diálogos y las propuestas institucionales.

De allí, que los macroproyectos que se presentan en esta separata del departamento de Sucre, son un desafío a la institucionalidad regional y nacional, para que el Estado garantice una coexistencia en la diferencia territorial del derecho a la no repetición para las comunidades; cumpliendo así, los mandatos constitucionales en sus diferentes autos y sentencias y superando el "Estado de Cosas Inconstitucional" en un país que se mantiene en conflicto.

Pasar de describir y señalar de forma aislada los lugares y acontecimientos violentos en el Departamento de Sucre, y aproximarnos a un análisis multidimensional, deja abierta la posibilidad de articular desde una perspectiva espacio-temporal, variables de violencia política, poderes institucionales, resistencias comunitarias, y tal vez, lo más distante para las víctimas, en su análisis, el conocimiento e información sobre la proyección e inversión económica sobre sus territorios, mostrando la tensión entre la esperanza de reparación colectiva de la comunidad y los desafíos de la consolidación territorial, manifiesto en plan de desarrollo, a diversas escalas, sobre la región.

CAPITULO 8. REPARACION INTEGRAL

TABLA DE CONTENIDO

8. LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS 452

8.1 INTRODUCCIÓN 452
8.2 CRITERIOS DE LA REPARACIÓN 457
8.2.1 Coordinación, accesibilidad, divulgación y comunicación, gradualidad, progresividad, participación y enfoque diferencial 458
8.2.2 Percepción de las instituciones frente al principio de coordinación 460
8.2.3 Principio de accesibilidad desde las instituciones 468
8.2.4 Percepción de las víctimas sobre la accesibilidad 470
8.2.5 Principio de comunicación y divulgación desde las instituciones 471
8.2.6 Percepción de las víctimas sobre la divulgación 473
8.2.7 Gradualidad y progresividad 473
8.2.8 Participación 478
8.2.9 Percepción de las víctimas sobre la participación 480
8.2.10 Enfoque Diferencial 481
8.2.11 Percepción de las víctimas frente a su proceso de reparación 482
8.2.12 Integralidad, adecuación, proporcionalidad 482
8.3 SEGUIMIENTO A LOS COMPONENTES DE LA REPARACIÓN INTEGRAL. 504
8.3.1 La generación de empleo rural y urbano 504
8.3.2 Acceso a Créditos 512
8.3.3 Vivienda Rural 515
8.3.4 Programa de Alivio de Pasivos 516
8.3.5 Indemnización 518
8.3.5.1 Auditoría al proceso de indemnización administrativa en 2012 519
8.3.5.2 Características de las indemnizaciones administrativas otorgadas en el año fiscal de 2012 en el marco del decreto 1290 de 2008. 522
8.3.5.3 Características de las indemnizaciones administrativas otorgadas en el año fiscal de 2013 el marco del decreto 1290 de 2008. 529
8.3.5.4 Conclusiones del acápite de indemnización 533
8.3.6 Rehabilitación 536
8.3.7 Satisfacción 542
8.3.8 Garantías de no repetición 553
8.4 LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA REPARACIÓN 556
8.4.1 Introducción 556
8.4.2 Importancia de la reparación colectiva 557
8.4.3 Antecedentes de la reparación colectiva 560
8.4.4 Capacidad institucional y espacios de coordinación para la reparación colectiva 574
8.4.5 El colectivo Universidad de Córdoba 578
8.4.6 Conclusiones acerca de la reparación colectiva 580
8.5 LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ 582
8.6 Conclusiones del capítulo reparación integral 591
8.7 RECOMENDACIONES 595

8. LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

8.1 INTRODUCCIÓN

Las *atrocidades*[162] del pasado generan daños – las más de las veces irreparables – en el individuo, en su núcleo familiar, y en la sociedad en general.

Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (en adelante la Comisión), esta Ley es una norma de reparación integral a las víctimas. Las medidas de atención, asistencia, prevención y protección, son medidas que, en su conjunto, conducen a cada víctima hacia el restablecimiento de su propio proyecto de vida, alcanzando el goce efectivo de derechos de una manera sostenible y transformadora.

Entender la Ley 1448 como una ley de reparación integral y no como una ley de atención y asistencia, tiene consecuencias jurídicas y políticas relevantes: el Estado colombiano en su conjunto tomó la decisión de asumir su cuota de *responsabilidad*, en lugar de pensarse como un actor que interviene a favor de las víctimas, simplemente basado en meros principios de *solidaridad*.

La Corte Constitucional ha manifestado de forma reiterada que "los Estados tienen el *deber de investigar* la vulneración de los derechos fundamentales acaecidos en su territorio, al igual que la *obligación de reparar* los daños ocasionados a la población civil dentro del marco del conflicto armado, a la vez que (…) brindar

[162] Para autores como Michael Reed (2008), el contexto de violencia generalizada en Colombia ha sido interpretado como *atrocidad*; las atrocidades del pasado se orientan a generar terror, a aniquilar a la contraparte, y a destruir conglomerados sociales.

recursos sencillos que les permitan acceder a la reparación de los daños causados, con prontitud y eficacia" (T-188 de 2007).

En cuanto a la obligación de reparar a las víctimas, su propósito fundamental es borrar las consecuencias del daño causado. No siempre es posible borrar dichos efectos. Las víctimas de violencia sexual en el conflicto, quienes fueron torturados, los niños y niñas que fueron reclutados por grupos armados al margen de la ley, quienes sufren hace varios años sin conocer el paradero de algún familiar, quienes sufrieron un accidente con minas antipersonal, quienes fueron obligados a abandonar sus tierras, entre otras víctimas, no pueden volver sus vidas "al estado anterior en que se encontraban antes del hecho victimizante"; es un imposible.

Por tanto, lo que se espera del Estado es – como se mencionó arriba - que reconozca su responsabilidad en cuanto garante de los derechos humanos; que sancione a los responsables; y que despliegue medidas que al menos puedan *corregir* de alguna manera las violaciones del pasado.

Las medidas para corregir dichas violaciones del pasado son de diversa índole, tal como quedó establecido en la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley en materia étnica: restitución de tierras; generación de empleo; ingreso a la carrera administrativa; medidas de alivio de pasivos y créditos ante el sector financiero; subsidios de vivienda; retornos/reubicaciones; rehabilitación física y psicológica individual/comunitaria/familiar; compensaciones monetarias (indemnización); memoria histórica; perdones públicos; conmemoraciones; difusión de la verdad; y garantías de que las violaciones no van a volver a ocurrir. Las mencionadas medidas se constituyen en la reparación *integral* a las víctimas, que busca recuperar - en lo posible - la autoestima, la tranquilidad y la salud de quienes padecieron los hechos victimizantes.

Para la Comisión, las anteriores medidas solo cobrarán sentido si se interpretan e implementan bajo el *enfoque transformador* de la reparación. De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 4800 de 2011, se trata de un principio que busca contribuir a

eliminar los esquemas de discriminación y marginación de las víctimas del conflicto armado, evitando la repetición de los hechos y forjando bases de reconciliación. Es decir, la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales como la colombiana, debería no solo restaurar a las víctimas - a su situación previa de precariedad material y de discriminación -, sino *transformar* esas circunstancias, que fueron una de las causas del conflicto y que, en todo caso, son injustas.[163]

En el contexto de la Ley de Víctimas, la idea de reparación transformadora contiene los elementos mínimos que las entidades del SNARIV deben cumplir para desarrollar sus funciones restauradoras. Estos principios[164] enmarcados en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,[165] han impulsado a la Comisión a crear herramientas que le permitan adelantar, de manera consistente y sistemática, labores de seguimiento a la implementación de la Ley y, especialmente, a la concreción de la reparación integral a las víctimas como uno de los grandes objetivos de la norma.

A pesar de que todas las víctimas pueden reclamar y solicitar una reparación integral ante los estrados judiciales, el Gobierno Nacional tomó la decisión de

[163] Las reparaciones en justicia transicional deberían ser percibidas no solo como un instrumento para saldar cuentas con una injusticia que ocurrió en el pasado, *"sino como una oportunidad de impulsar un mejor futuro. Deberíamos verlas como una oportunidad, modesta pero no despreciable, de avanzar a una sociedad más justa y de superar situaciones de exclusión y desigualdad que resultan contrarias a los principios básicos de la justicia distributiva. Por eso, hablamos de reparaciones transformadoras"*, en Uprimny Yepes, R. (2010), "En Búsqueda de un Concepto Transformador y Participativo para las Reparaciones en Contextos Transicionales", Bogotá, diciembre de 2010.

[164] Accesibilidad, divulgación, coordinación, participación, gradualidad, progresividad, enfoque diferencial, integralidad, adecuación, proporcionalidad.

[165] Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder (ONU 1993;), Principios relativos a la impunidad (ONU 1997); El derecho a la restitución, indemnización, rehabilitación de las víctimas de violaciones graves a las normas de DDHH y DIH (ONU 2000); Principios para la lucha contra la impunidad (ONU 2005); Art 68 Convención Americana de Derechos Humanos; Artículo 9 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Párrafo 5 del artículo 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativas al derecho efectivo a obtener reparación.

implementar un programa administrativo de reparaciones, el cual permitirá, de manera más ágil y oportuna, garantizar dichas medidas.

Es responsabilidad de cada autoridad (del nivel central y del nivel territorial) disponer de los recursos necesarios para implementar planes y programas destinados a corregir los efectos de las violaciones sufridas por las víctimas, sobre la base de los lineamientos y las rutas que se diseñan desde el nivel central, pero teniendo en cuenta las particularidades de cada departamento y cada municipio. Sin coordinación y articulación Nación-territorio, las medidas de reparación serán inocuas; inadecuadas; desproporcionadas; ineficaces; no lograrán corregir los efectos de los daños, objetivo principal de una reparación real; terminarán revictimizando y perpetuando el ciclo de violencia y atropello a la dignidad humana.

Es importante indicar que en cuanto al seguimiento a cargo de la Comisión, la naturaleza de las medidas de reparación integral no es homogénea. Ello implica que el seguimiento deberá ser diverso frente a unas y otras. La base sobre la cual debe partirse para valorar si las entidades responsables del cumplimiento de cada medida, efectivamente cumplieron su labor, debe ser distinta. Y en eso radica la importancia de especificar qué se va a medir y cómo se va a medir.

En ese sentido, queda claro que no será lo mismo medir cuántas víctimas han recibido el desembolso monetario por concepto de indemnizaciones administrativas, que medir el nivel de cumplimiento en materia de memoria. Las indemnizaciones administrativas son, en últimas, responsabilidad presupuestal de cada Gobierno y será cuestión de implementar un plan de desembolsos que obedezca a determinadas apropiaciones presupuestales graduales y progresivas. No ocurre lo mismo con la medición de memoria. No existe un “indicador de memoria”. Por tanto, la función de seguimiento a cargo de la Comisión, en lo atinente a las medidas de reparación integral establecidas en la Ley 1448 de 2011, tendrá que ser diferencial y adecuarse al tipo de medida particular de que se trate.

La Comisión es consciente de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, que tanto la investigación y la sanción, así como la reparación, deben ser entendidas de manera distinta en escenarios de *violaciones masivas* a las normas de derechos humanos y DIH. En segundo lugar, que las medidas de reparación deben ser implementadas de manera gradual, en sus dimensiones individual y colectiva; moral/simbólica y material; administrativa y judicial.

Es claro el desafío de reconstruir en sentido amplio el tejido social de un país que continúa en situación de conflicto armado. Por tanto, la Comisión presenta en este segundo informe anual al Congreso de la República, los resultados de la labor de seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación integral, fruto de la gestión conjunta de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

En esa medida, el presente capítulo constará de tres grandes partes. En primer lugar, se presentará el balance relacionado con algunos criterios de la reparación tales como la accesibilidad, divulgación, coordinación, participación, gradualidad, progresividad, enfoque diferencial; integralidad, adecuación, y proporcionalidad. En segundo lugar, se expondrá el resultado del seguimiento a los componentes de la reparación integral, a saber, restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición, en sus dimensiones individual y colectiva, administrativa y judicial. Finalmente, se presentarán las conclusiones y se formularán las recomendaciones emanadas de las entidades que integran la Comisión.

Los hallazgos en la materia son resultado del uso de las distintas herramientas con que cuentan la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, en su calidad de órganos de control, tales como requerimientos escritos a las entidades concernidas, visitas administrativas[166], baterías de indicadores[167], visitas en

[166] Las visitas administrativas se desarrollaron no solo a nivel central a entidades como la UAEARIV, sino a nivel territorial a las autoridades locales.

terreno[168], estudios de caso[169], elaboración de encuestas[170], entrevistas[171] y auditorías[172]. Parte de estos resultados se presentan de manera preliminar[173], en tanto que, a la fecha, se trata de seguimiento vigente y sin finalizar, dado que la reparación integral a las víctimas aún no se ha materializado.

Es de la mayor relevancia mencionar que, si bien no ha sido posible la instalación formal de la Comisión dada la ausencia de los tres representantes de las víctimas – de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1448 -, gran parte de los ejercicios de seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación, pretendieron contar de alguna manera con la voz de las víctimas. Este aspecto será puesto en mención a lo largo del capítulo.

8.2 CRITERIOS DE LA REPARACIÓN

Si bien la Ley 1448 entró en vigencia en el año 2011 y el trabajo en materia de goce efectivo de derechos no es nuevo en la institucionalidad colombiana, es claro que esta Ley supone un mensaje jurídico, político y simbólico nuevo para todas las

[167] En cuanto a la implementación de baterías de indicadores, la Procuraduría utilizó baterías auspiciadas por organismos de cooperación internacional – ACNUR, PNUD, GIZ -, y la Defensoría del Pueblo contó con el apoyo del Centro Nacional de Consultoría y la GIZ.
[168] En el marco de la función de seguimiento preventivo, la Procuraduría visitó los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Santander, Atlántico, Córdoba, Magdalena, y las regiones del Magdalena Medio y Urabá antioqueño. La Contraloría realizó un estudio de caso en el departamento de Córdoba.
[169] Entre los estudios de caso llevados a cabo, se destacan el acompañamiento a la reparación de las víctimas de alias El Iguano (Bloque Catatumbo) y alias Édgar Ignacio Fierro (Bloque Central Bolívar) en los procesos de Justicia y Paz; el acompañamiento a la reparación colectiva de la Universidad de Córdoba, y la restitución del predio Santa Paula en Córdoba.
[170] La Defensoría del Pueblo implementó una encuesta para los niveles central y territorial, aplicada no solo a funcionarios públicos con competencias en reparación integral, sino también a víctimas del conflicto.
[171] Tanto la Procuraduría como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, realizaron entrevistas – las más de las veces *semiestructuradas* – a funcionarios públicos con competencias en reparación a las víctimas, y a víctimas y representantes de víctimas.
[172] La Contraloría implementó una serie de auditorías entre las cuales se destacan – para el caso del seguimiento a la reparación de las víctimas – la correspondiente al componente de la indemnización administrativa y a las reparaciones colectivas diseñadas en sede administrativa.
[173] Por ejemplo, el seguimiento respecto de los estudios de caso. Lo anterior, en la medida en que las víctimas que hacen parte de dichos casos aún no han sido reparadas de manera integral.

víctimas del conflicto: la política *para* las víctimas debe ser elaborada *con* las víctimas. Por tanto, el factor determinante para el seguimiento se centró en la fase de diseño de la política de reparación integral, el cual tendrá que ser validado por los representantes de las víctimas, elegidos mediante los mecanismos establecidos en la Ley 1448.

Teniendo en cuenta que el ciclo de la política de reparación integral a las víctimas se encuentra en su primera fase – diseño - y que el proceso de seguimiento y monitoreo a la ley se da de manera simultánea, se diseñaron unos instrumentos de medición que tendrán una trazabilidad anual, permitiendo medir avances, detectar rezagos y evidenciar estrategias para superarlos.

Los instrumentos en este caso se refieren a la realización de una encuesta por parte de la Defensoría del Pueblo – (en adelante, "La Encuesta") -, y una batería de indicadores implementada conjuntamente entre la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, con el fin de medir criterios como la accesibilidad, divulgación/comunicación, coordinación, gradualidad, progresividad, participación, enfoque diferencial, integralidad, adecuación y proporcionalidad.

8.2.1 Coordinación, accesibilidad, divulgación y comunicación, gradualidad, progresividad, participación y enfoque diferencial

La Encuesta de la Comisión, llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo, se basó en preguntas e indicadores diseñados para medir el cumplimiento de la reparación integral por aquellas entidades del SNARIV que tienen competencia directa en esta medida, así como medir la percepción que tienen las víctimas.[174]

[174] Las preguntas e indicadores fueron aplicados a lo largo del territorio nacional de la siguiente forma: a nivel regional, 146 instrumentos que abarcaron 21 departamentos y 89 municipios, donde se indagaron las

Los instrumentos están estructurados para determinar un *índice del enfoque reparador* a través de indicadores[175] que medirán la materialización de los principios que integran la reparación integral: accesibilidad, divulgación y comunicación, coordinación, gradualidad, progresividad, participación y enfoque diferencial. Estas dimensiones fueron analizadas para generar índices por instituciones, en el nivel regional y en el nacional, de suerte que de cada institución se generó un subíndice en cada principio para dar como resultado un índice de enfoque reparador por instituciones.

En la misma lógica, se aplicaron instrumentos a 489 víctimas que estuvieran debidamente inscritas en el RUV[176] en 89 municipios[177], de los cuales 27 fueron considerados como priorizados por la UARIV para implementar la política de reparación integral. Los restantes 62 fueron escogidos por la Defensoría del Pueblo como *municipios de control*, a fin de hacer comparaciones. La población objeto de interés son las personas víctimas del conflicto armado interno que están siendo cobijadas por la Ley 1448 de 2011, ya que son éstas quienes de primera mano pueden dar cuenta de la materialización de la reparación integral y del enfoque transformador.

Los instrumentos utilizados con las víctimas están estructurados en los principios de accesibilidad, comunicación, participación y uno adicional -no contemplado para las instituciones - alusivo a la *percepción de la reparación integral* por parte de las víctimas, integrándose así un *índice reparador* de esta población. Al respecto, es importante destacar que el número de víctimas encuestadas no es

---

siguientes instituciones con presencia territorial: SENA, ICBF, UAEARIV, así como alcaldías en los municipios citados. A nivel nacional, se evaluaron nueve entidades, lo cual permitió contrastar la información obtenida en el nivel territorial.

[175] Indicadores compuestos o índices. Según Schuschny y Soto (2009) los indicadores compuestos son "una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple (unidimensional) con base en un modelo conceptual subyacente". Este poder de síntesis de los indicadores compuestos es otra propiedad que define su pertinencia como estrategia de análisis del instrumento de seguimiento a las entidades.

[176] Teniendo en cuenta que, de conformidad con la Ley 1448, el RUV es la puerta de entrada a la reparación integral.

[177] Ver anexo de Municípios.

una muestra representativa; a lo largo del presente informe, se hablará de *casos* en todo el territorio nacional.

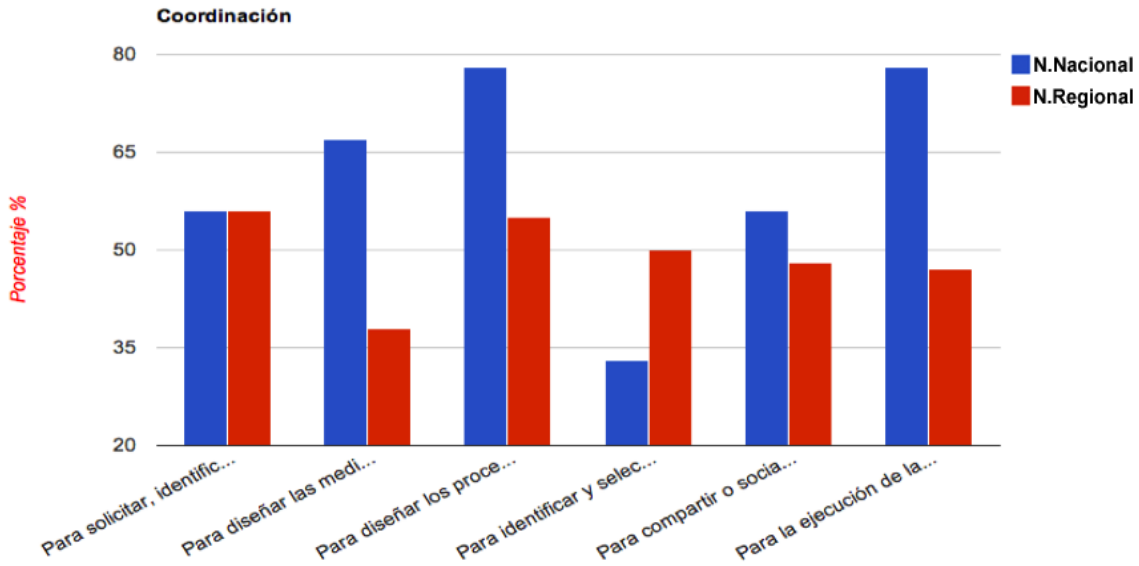
A continuación se analizarán los principios y dimensiones que integran la reparación integral, de acuerdo con la información recopilada en los instrumentos de medición:

8.2.2 Percepción de las instituciones frente al principio de coordinación

El artículo 11 del Decreto 4800 se refiere a la correcta coordinación entre lo nacional y lo territorial, a través de una acción de trabajo armónico entre las entidades del Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. El cumplimiento de este principio sugiere que la Ley 1448 no se limite solo a visiones y lineamientos nacionales, sino que sea un derecho real que se materialice de manera efectiva en las regiones. Para ello son necesarios procesos de coordinación permanente entre las políticas nacionales y los contextos locales.

La información procesada refleja la percepción de un horizonte de coordinación importante tanto en el nivel nacional (79%), como en el nivel regional (69%), entendiéndose la coordinación como *" la decisión entre varias partes (instituciones, entidades y órganos) de actuar y cooperar bajo una misma línea para lograr la consecución de unos objetivos específicos*"[178]. No obstante, se encontraron dificultades en la articulación. Las instituciones señalaron que, no obstante consideraban que existían ciertas dificultades en la articulación, estas no ponían en riesgo (nivel nacional 33% y nivel regional 23%) la implementación de las metas, planes o programas de reparación.

[178] Jacobo, A (2001) Algunas reflexiones sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. *Boletín de lecturas sociales y económicas*. Córdoba: UCA. 36:189.



La percepción de las entidades respecto de tal coordinación se refleja en acciones concertadas a partir del diseño de las medidas y procedimientos, así como su ejecución que se sitúan entre el (65% y el 80%); para solicitar e identificar información sobre las víctimas (cercano al 60%); para compartir y socializar protocolos (mayor al 50%); para diseñar las medidas de reparación en un 65% en el nivel nacional y en un 35% para el nivel regional.

Esta coordinación debe expresarse en la concreción de medidas articuladas, para lo cual la corresponsabilidad de los niveles nacional y regional juega un papel prevalente a fin que se actúe de manera oportuna y conjunta hacia la búsqueda del objetivo común plasmado en los principios de subsidiariedad y concurrencia.[179]

En tal sentido, la responsabilidad de aprobar, implementar e instrumentar las medidas de reparación, involucra al nivel nacional y regional del conjunto de las instituciones del Sistema, "*mientras que la misma responsabilidad se hace extensiva al resto de la sociedad nacional en cuanto a apoyar los esfuerzos del*

[179] Principio de Concurrencia, articulo 12 Decreto 4800 de 2011.

Estado, contribuir al proceso de reparación y supervisar el cumplimiento de las acciones requeridas"[180].

La autopercepción de las entidades del SNARIV acerca del nivel de coordinación interinstitucional ha sido contrastada por la Comisión.

La Comisión indagó a la UARIV por la existencia de un instrumento de verificación diseñado para facilitar seguimiento al tipo de medidas que se otorgan en los procesos de reparación y por los mecanismos de seguimiento a la articulación entre el nivel nacional y territorial en el cumplimiento de medidas de reparación.

Al respecto, la UARIV dio cuenta del MAARIV, señalando que dicho modelo cuenta con una ruta integral basada en estrategias de orientación y de acompañamiento a cada víctima, de manera que pueda hacerse seguimiento al acceso a las medidas en cada caso particular (PAARI).

Para la aplicación de los planes, la UARIV afirma contar con un "sistema de información" para evaluar cada PAARI, sistema que cuenta con dos componentes principales: uno que regula la información relacionada con necesidades y capacidades de cada víctima, y otro que cuenta con un mapa de oferta institucional - del orden nacional y territorial - que permite a su vez evaluar el acceso a cada medida de asistencia y reparación. De la información de este sistema, se podrán valer los Comités de Justicia Transicional y los subcomités técnicos, para ajustar la política de reparación integral.[181]

[180] "El conjunto de los actores políticos nacionales debe ser consciente de la importancia que conlleva esta política de estado y de la contribución invalorable que la concreción de las reparaciones puede aportar a la consolidación democrática". Informe final del Relator especial de la Comisión de DD.HH., Prof. Cherif Bassiouni, sobre El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los DD.HH. y libertades fundamentales, Abril de 2000.

[181] Como ejemplos, la UAEARIV ilustra el caso del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el cual está a cargo del Ministerio de Salud. La UAEARIV realiza seguimiento al cumplimiento del PAPSIVI y en ese sentido, en el marco del plan operativo anual (POA) del subcomité de medidas de rehabilitación, el Ministerio de Salud debe entregar informes trimestrales de cumplimiento, pero debe resaltarse que la misma UAEARIV reconoció que el PAPSIVI aún no se ha implementado. Por otro lado, la UAEARIV da cuenta de herramientas de monitoreo para la "estrategia de recuperación emocional" a nivel grupal, uno de los programas de acompañamiento diseñados por esta entidad.

Dado que la misma UARIV ha aclarado que varias de las herramientas del PAARI aún no se han empezado a implementar, la Comisión no tiene elementos suficientes para confirmar que el MAARIV y los PAARI individuales sean, en sí mismos, instrumentos idóneos para el seguimiento al otorgamiento de las medidas de reparación integral ni para medir la coordinación entre las entidades del SNARIV. La respuesta de la UARIV se asume como una presentación de herramientas que apenas están en la etapa del *diseño*, pero que aún no están siendo implementadas. No es posible conocer la situación de cada víctima si no es posible contar con su caracterización.

No solo la respuesta a este indicador, sino la presentación que la misma UARIV hace del PAARI, indican que este plan *contiene* – en tiempo presente - información acerca de cada víctima y su núcleo familiar. Más adelante se verá que, concretamente en el caso de las medidas de generación de empleo para las víctimas, dicha caracterización se encuentra en la etapa de diseño. Por tanto, no es posible medir el nivel de avance de cada medida, si el otorgamiento de varios programas contentivos del PAARI, aún no ha iniciado. La interpretación más exacta a la respuesta actual de la UARIV es que el PAARI *contendrá* – en futuro – determinada información acerca de cada víctima.

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y territorial en el cumplimiento de medidas de reparación, la UARIV advirtió que, en la medida en que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) también tiene funciones respecto a la articulación Nación-territorio, no se pronunciaría frente a la labor del DNP, más allá de manifestar que ambas entidades han hecho parte del “Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial”, de conformidad con el artículo 259 del Decreto 4800 de 2011.

La UARIV dio cuenta de distintos instrumentos de seguimiento a la articulación Nación-territorio, de conformidad con el artículo 260 del Decreto 4800 de 2011. Así, presentó lo relativo al Índice de Capacidad Territorial (ICT), el RUSICST, el FUT, los indicadores de goce efectivo de derechos, los indicadores de coordinación Nación-territorio, y la certificación a las entidades del SNARIV.

En relación con el Índice de Capacidad Territorial (ICT) establecido en el artículo 248 del Decreto 4800 de 2011, la UARIV manifestó que durante 2013, se diseñó una estrategia de priorización, focalización y regionalización de la oferta institucional, con el fin de unificar procedimientos e instrumentos. La focalización dependerá de la identificación de **i)** las necesidades de las entidades territoriales -aspecto que se logrará una vez se elabore el ICT vigencia 2012 -, y **ii)** las características de las entidades que ofrecen planes y programas. Como resultado, el gasto de inversión en medidas de reparación se regionalizará, enmarcado en el Presupuesto General de la Nación.

El Gobierno Nacional explicó la metodología (Vester) para medir el ICT, entendiendo *capacidad*[182] en sus dimensiones fiscal, administrativa e institucional. El ICT tiene en cuenta **i)** el índice de capacidad de inversión, **ii)** el índice de pobreza multidimensional, **iii)** los índices históricos de presión e intensidad, **iv)** el subíndice de hechos contra la población civil, **v)** la participación de las víctimas, **vi)** presencia de sujetos étnicos, **y vii)** pronunciamientos judiciales. En síntesis, mide la intensidad del conflicto y las características territoriales.

El ICT servirá de base para la planeación del presupuesto que apropiará el Gobierno Nacional para el año 2014, y tendrá en cuenta las necesidades de las

[182] La UAEARIV define "capacidad institucional" como "*condiciones, medios (presupuesto, técnico y administrativo) y herramientas con los que cuentan las entidades territoriales para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para víctimas del conflicto armado, de acuerdo con sus competencias*".

entidades territoriales según el RUSICST. La UARIV no aportó información más concreta sobre los resultados de esta herramienta.

Igualmente, como se explicó en el capítulo alusivo a la atención y asistencia, la Comisión, a través de la Procuraduría, programó y realizó visitas administrativas a las entidades del SNARIV ubicadas en los municipios de Medellín, Cartagena, Turbaco, Popayán, Santander de Quilichao y Caloto, y en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Cauca.

Durante dichas visitas, indagó por el alcance de la planeación, articulación y coordinación de la política pública para víctimas, dedicado al estudio de aspectos tales como funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), expedición de los Planes de Acción Territorial (PAT), coordinación nación territorio, entre otros. La información recopilada fruto de estas visitas administrativas, es material valioso para el contraste y validación de la información aportada por el Gobierno Nacional en materia de seguimiento y coordinación Nación-territorio.

En lo que a la planeación de la política pública se refiere, en especial a la formulación e implementación de los Planes de Acción Territorial (PAT), se ha observado que sus resultados son escasos frente a la formulación integral de la política y a la ejecución de la misma. Lo anterior, no solo respecto a la nueva población beneficiaria - por otros hechos victimizantes diferentes del delito del desplazamiento forzado –, sino incluso respecto de las propias víctimas del desplazamiento forzado, a quienes a pesar de contar en el nivel territorial con instrumentos de política pública ya formulados, como lo fueron los otrora denominados Planes Integrales Únicos (PIU), se siguen presentando las debilidades institucionales estructurales, ya determinadas por la Corte Constitucional en la sentencia T – 025 de 2004, en los Autos 176, 177, 178 de 2005 y en el Auto 007 de 2009, sobre deficiencias en la capacidad institucional, la

articulación institucional y adecuada asignación de recursos para implementar efectivamente la política pública.

Igualmente, se constató en el ejercicio de control y seguimiento, falta de armonización entre los PAT municipales y el departamental, lo cual imposibilita acciones reales de corresponsabilidad entre dichos niveles de gobierno.

De otro lado, la implementación de los enfoques diferenciales es escasa; en la mayoría de los PAT no aparecen programas para atender a comunidades étnicas, personas en situación de discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres u otros grupos poblacionales.

Sumado a lo anterior, existen limitaciones en los sistemas de información, debido a la ausencia de acuerdos de intercambio de información y de una base de datos unificada en el nivel municipal, situación que impide cuantificar y caracterizar a la población y, consecuencialmente, dificulta adoptar decisiones en materia de política pública.

De esta manera, en relación con la coordinación Nación-territorio, se observan falencias en este aspecto que dificultan y hacen nugatorios los esfuerzos presupuestales y las órdenes constitucionales para la focalización de recursos. No existe una adecuada transmisión de la información, así como tampoco se evidencia una eficaz asesoría y acompañamiento técnico a los entes territoriales que contribuyan a hacer realidad los principios de subsidiariedad, concurrencia y corresponsabilidad.

En efecto, la ausencia de coordinación real con las entidades del orden nacional responsables del proceso de atención en el marco del SNARIV, dificulta la focalización de esfuerzos y de recursos destinados a apalancar los procesos de reparación integral. Por ejemplo, la Gobernación de Antioquia, aunque está realizando un esfuerzo importante para generar escenarios de coordinación con los municipios de su jurisdicción y con las entidades del SNARIV, no presenta

grandes avances sobre esta materia, debido a que existen serias deficiencias en la coordinación de los programas ofrecidos por las entidades del orden nacional, dada la excesiva centralización de la información y la poca autonomía administrativa de las unidades territoriales de dichas instituciones, como la UARIV.

Finalmente, con respecto al funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los hallazgos de las visitas realizadas permiten reconocer avances en este aspecto, en cuanto a su constitución e instalación, pero al mismo tiempo se debe indicar que este escenario aún dista de ser el medio más idóneo para la articulación de la política pública de atención, asistencia y reparación a víctimas. Lo anterior, debido en primer lugar a la inasistencia de algunos funcionarios a las sesiones correspondientes, tanto de los funcionarios del nivel nacional que tienen presencia en el territorio, vgr. ICBF, como de cada uno de los que hacen parte de la administración territorial, vgr, secretarías sectoriales (educación, salud, Etc.); en segundo lugar, a la falta de una organización adecuada de los subcomités que se han constituido y/o de la ausencia de la constitución de los subcomités afines a las necesidades de cada jurisdicción territorial, según la dinámica del conflicto de la que haya sufrido el ente territorial, para dar una adecuada respuesta institucional a la implementación de la política pública en lo territorial.

Una vez revisadas las actas de las reuniones efectuadas por los CTJT, se comprueba la inasistencia de algunas entidades del nivel nacional que hacen presencia en el territorio, o la falta de respuesta de las mismas a solicitudes de atención; particularmente se presenta con brigadas militares frente al tema de definición de situación militar, según refiere la Alcaldía de Popayán. En el municipio de Caloto indicaron que algunas entidades están requiriendo certificaciones para atender a la población, como referencia de dicha situación se enunció a la Registraduría y al ICBF, y que al momento de solicitarlas a la UAEARIV estas tardaban aproximadamente cuatro meses en ser remitidas.

El seguimiento a cargo de la CSML parte de la base de la puesta en marcha de las distintas herramientas e instrumentos de seguimiento establecidos en el Decreto 4800 de 2011 (Art. 258 y siguientes). Por tanto, por ahora, ante la evidencia de que estas herramientas se encuentran en proceso de diseño y de aplicación, la CSML recomienda al Gobierno que el Presupuesto General de la Nación incluya los recursos suficientes para que los entes territoriales puedan superar las dificultades que ya se han identificado.

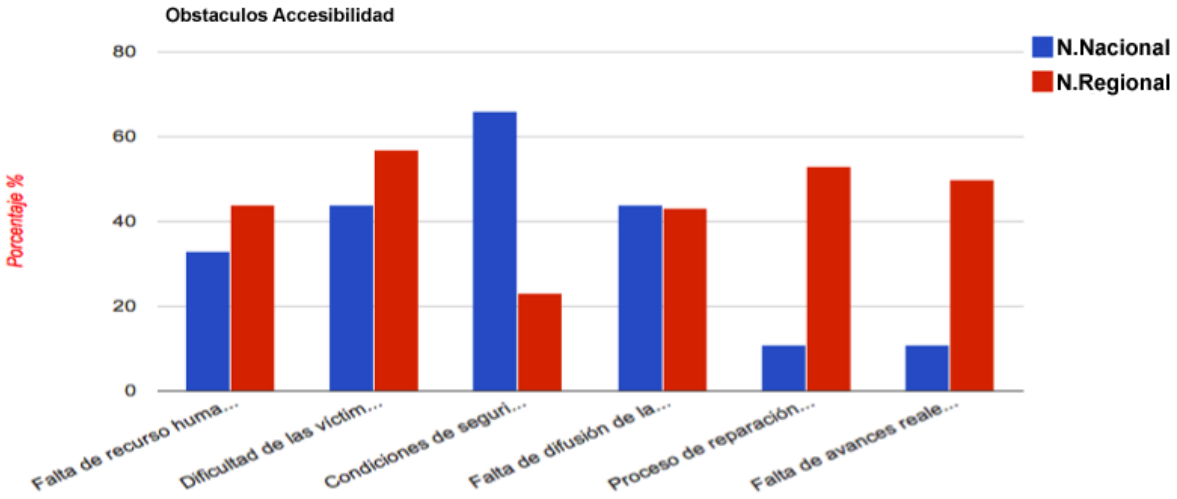
8.2.3 Principio de accesibilidad desde las instituciones

Consagrado en el artículo 4 del Decreto 4800, comprende el trato digno y su atención efectiva; indaga sobre la oferta y disponibilidad de planes, proyectos y programas que cuentan con rutas de atención y protocolos estructurados, todo esto con procedimientos claros que identifiquen los obstáculos a superarse. También se mide por el grado de conocimiento que tienen las víctimas respecto a las rutas e instrumentos de acceso.

El indicador de la accesibilidad se cumple si la institución indagada cuenta con rutas de atención para las medidas de reparación en las que trabaja, protocolos con procedimientos internos para implementar las medidas de reparación, y ha diseñado estrategias para superar obstáculos o barreras para que las víctimas accedan a las medidas de reparación.

Analizando la información obtenida, se evidencia que tanto en las instituciones del nivel nacional como en el regional, aún persisten limitaciones de acceso por parte de las víctimas a las medidas de reparación, dado que aunque hay rutas definidas - especialmente en algunas entidades del orden nacional -, no se cuenta con protocolos, o estos están en etapa de diseño.

Para determinar el cumplimiento de las entidades en esta dimensión, también se tuvieron en cuenta los obstáculos de acceso que presentan las víctimas y que fueron detectados por las instituciones así:



- Falta de recurso humano: En el nivel regional la carencia de personal es una fuerte limitación al acceso real de las víctimas a la reparación, lo cual es válido desde la mirada local, teniendo en cuenta que es aquí donde se construye la verdadera reparación integral; sin embargo la visión del nivel nacional es menor.
- Lentitud del proceso de reparación: Llama la atención frente a esta limitación, la brecha de percepción que existe entre el nivel nacional (5%) y el regional(45%), ya que siendo las autoridades regionales las llamadas a concretar la política pública de reparación integral en terreno, su percepción acerca de la agilidad o no del proceso puede considerarse más cercana a la realidad, por lo que sería pertinente tenerla en cuenta para hacer ajustes a la política pública en términos de progresividad y gradualidad.
- Falta de difusión de las rutas de acceso: Existe una clara coincidencia frente a esta limitación en los dos niveles (42%), lo que tiene una consecuencia directa en el limitado acceso de las víctimas a los procedimientos que les permiten el ejercicio de sus derechos, por lo que es

prioritario implementar acciones de difusión conjuntas nación-territorio que garanticen la difusión de la oferta institucional existente.

8.2.4 Percepción de las víctimas sobre la accesibilidad

En este punto, se mide el conocimiento que las víctimas tienen sobre las rutas de acceso a la reparación integral. Al respecto, el 15% de las víctimas indagadas respondió que sí conocían las rutas de acceso a la reparación, de las cuales el 8% manifestó que no sabía cómo solicitar las medidas. El 72% de las víctimas señaló obstáculos para acceder a la reparación, tales como: horarios de atención limitados (8%), dificultad para entender los procedimientos y falta de difusión de las rutas de acceso a los componentes de las medidas (42%), falta de claridad en la información que reciben sobre procedimientos para el acceso (29%), falta de avances reales del Gobierno en la implementación de la Ley (56%), exceso de trámites (28%), proceso de reparación es lento (45%), no sabe leer ni escribir (7%), no cuenta con la documentación (9%).

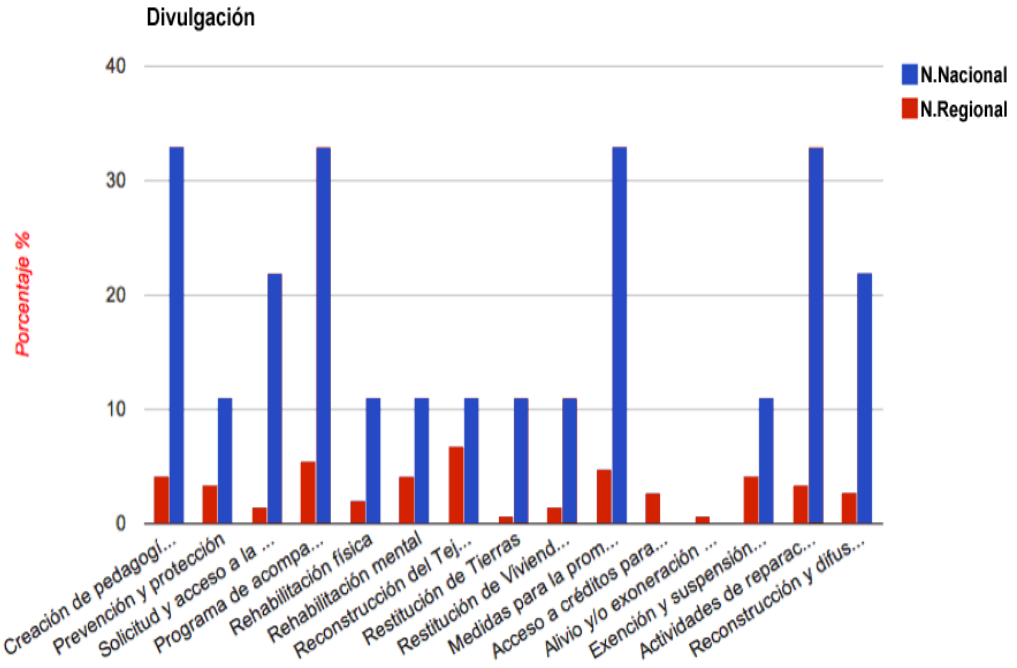
Al comparar el tema de accesibilidad desde las instituciones respecto de las víctimas, se encuentran puntos de convergencia en la falta de claridad de las víctimas para entender los procesos y la falta de difusión de las rutas. Lo anterior es coherente con que un alto porcentaje de las víctimas considera que el proceso de reparación es lento, y no percibe suficientes avances reales en la implementación de la Ley.

8.2.5 Principio de comunicación y divulgación desde las instituciones

Los estándares internacionales[183] sobre derechos de las víctimas señalan la obligación de los Estados de crear mecanismos de información pertinentes sobre las violaciones y la reparación. Este es el sustento de este principio dentro del instrumento, pues insta a los Estados a informar sobre su oferta institucional en materia de reparaciones. Este principio se cumple si la entidad cuenta con estrategias de divulgación de las medidas de reparación, a través de medios de comunicación y contacto directo con las víctimas, que permitan suministrar información sobre sus derechos, la oferta institucional y los avances de la reparación integral.

La información obtenida por parte de las instituciones arroja que este principio es el de menor desarrollo; especialmente el nivel regional, donde las instituciones mencionan menos estrategias de difusión y socialización de las medidas hacia las víctimas.

[183] La CIDH considera que la implementación de un programa integral de reparaciones de esta índole implica una estrategia activa - por parte del Estado - de difusión y llegada a las víctimas. Dicha estrategia debiera incluir campañas amplias de información, y un proceso de desnacionalización administrativa del trámite de las oficinas que registren los pedidos, manteniendo una nacionalización en cuanto a la decisión a fin de garantizar accesibilidad e igualdad ante la ley. Lineamientos Especiales para una Política Integral de Reparaciones, Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, Aprobado por la Secretaría General de la OEA, Washington D.C, Febrero de 2008.



- Creación de Pedagogía Social**:** En el nivel regional (4.1%) se percibe la inexistencia de estrategias para cumplir con esta medida de garantías de no repetición. Lo contrario sucede en el nivel nacional (35%), lo que demuestra esfuerzos que deben incrementarse a fin de consolidar estrategias en este componente, y que involucren el nivel regional.
- Solicitud acceso a la indemnización: Se observa que el nivel regional no cuenta con estrategias de divulgación de esta medida (1.4%), lo que desfavorece a la mayoría de las víctimas que por ley tienen este reconocimiento y no saben cómo acceder a él.
- Rehabilitación física y mental: Se evidencia la falta de estrategias de divulgación, nivel nacional (11%), regional (3%), ya que es en la rehabilitación donde las víctimas tienen menos claridad de acceso.

Lo anterior refleja que el desarrollo de las estrategias de divulgación en el nivel regional es incipiente para todas las medidas. De otra parte, en lo nacional se percibe que el porcentaje más bajo (11%) se da en las estrategias que involucran

medidas de prevención y protección, rehabilitación física y mental, reconstrucción del tejido social, restitución de tierras y restitución de vivienda. En contraste, existen avances significativos que superan el 30% respecto de creación de pedagogía social, actividades de reparación simbólica, medidas para la generación de empleo y acompañamiento a la inversión.

8.2.6 Percepción de las víctimas sobre la divulgación

Se buscó indagar acerca del conocimiento que tienen las víctimas sobre sus derechos. Las víctimas encuestadas contestaron que se habían enterado de sus derechos a través de: un amigo 19%, la televisión 15%, un familiar 11%, puntos de atención de las entidades 11%, talleres de las instituciones 8%, periódico 3%, radio 0%.

Contrastando la información obtenida de víctimas e instituciones, la CSML evidencia la necesidad de incorporar una mayor cobertura de divulgación de las medidas de reparación que abarque medios masivos de comunicación como la radio, especialmente la radio comunitaria, así como el contacto directo con la víctima a través de enlaces territoriales que sirvan de canal de propagación de las políticas entre lo local y lo nacional.

8.2.7 Gradualidad y progresividad

Esta dimensión indaga la correcta materialización de los principios de gradualidad[184] y progresividad[185], transversales a la Ley y cuyo objetivo principal

[184]Implica responsabilidad estatal en el diseño de herramientas operativas de alcance definido en el tiempo, espacios y recursos presupuestales específicos, que permitan la implementación escalonada de los planes, proyectos y programas de la reparación integral (Art 18 Ley 1448 de 2011).
[185] Supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los derechos humanos y que se traduce en el reconocimiento de contenidos esenciales de satisfacción que deben ser garantizados a todas las personas de manera paulatina e incluyente.

es garantizar una reparación efectiva y transformadora. El cumplimiento de estos principios es una responsabilidad estatal que conlleva no solo la correcta ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas específicas, sino también el establecimiento de un horizonte temporal para la reparación de las víctimas de forma inclusiva, con mayor cobertura, mayor alcance y mayor oferta; procurando integrar todas las medidas, para todas las víctimas, en el momento que les permita reconstruir su proyecto de vida.

Ello traduce lo dispuesto por la Corte Constitucional, sobre los citados principios que *"tienen por objeto garantizar que las medidas adoptadas a favor de las víctimas sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente. Con ello se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiables en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio de igualdad"*[186].

Analizando esta dimensión se evidencia un insuficiente esfuerzo para concretar los citados principios tanto en el nivel nacional (35%), como en el nivel regional (31%).

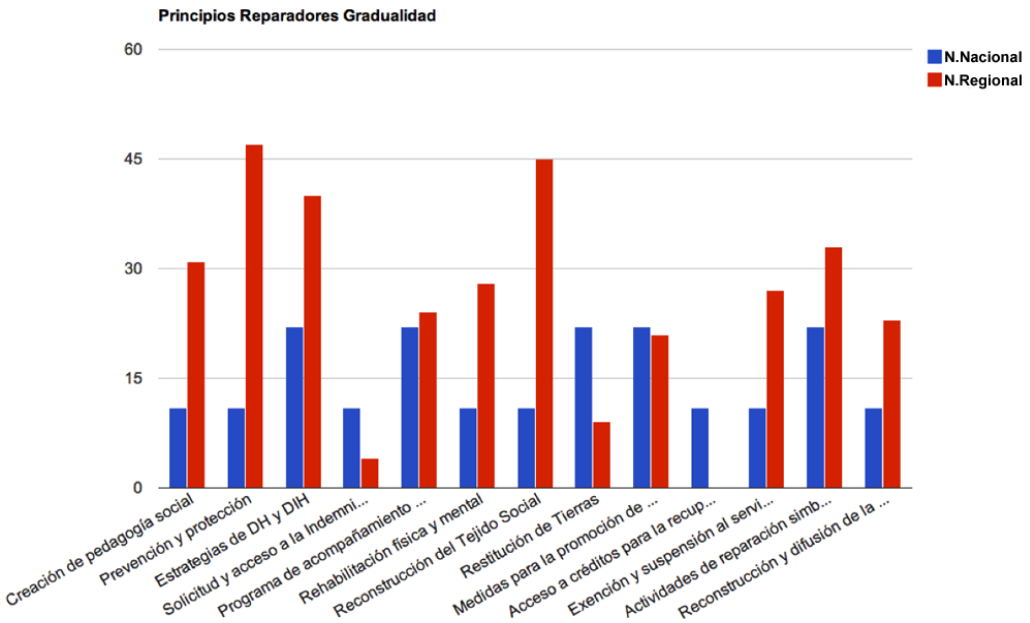
Lo anterior no significa que los esfuerzos realizados por el Gobierno no sean importantes para la realización de estos principios, si se tiene en cuenta que algunas entidades tienen responsabilidades específicas respecto de la reparación y responden a la demanda de las víctimas, por ejemplo, el ICETEX o el Centro de Memoria Histórica.

Gradualidad

Frente a este criterio, se indagó a las instituciones sobre la etapa en que se encuentran los planes, programas y proyectos de los componentes de las medidas de reparación integral en que trabajan. Como se evidencia en la gráfica, estos

[186] Corte Constitucional, Sentencia 253A de 2012, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

mecanismos, en su mayoría se encuentran en etapa de ejecución (80%), así como en etapa de planeación (10%) y en evaluación (10%)[187].



Se observa que las entidades del orden regional han hecho un esfuerzo por el desarrollo escalonado de sus políticas, reportando un nivel de cumplimiento entre el 25% y el 45% en más de la mitad de las variables: Reconstrucción del tejido social, estrategias de derechos humanos y DIH, actividades de reparación simbólica, exención y suspensión del servicio militar, reconstrucción y difusión de la memoria histórica, rehabilitación física y mental y, programa de acompañamiento a la inversión. Por el contrario, se reportan bajos niveles de cumplimiento del principio de gradualidad (entre el 0% y el 9%) en relación con las variables: creación de una pedagogía social, prevención y protección, solicitud de acceso a la indemnización y acceso a créditos.

Respecto del cumplimiento de este principio en el nivel nacional, las entidades reportan los mayores desarrollos en un rango entre 20% y 22% en las variables de: estrategias de derechos humanos y DIH, programa de acompañamiento a la inversión, restitución de tierras, medidas para la promoción de empleo y

[187] Ver anexo sobre las etapas en que se encuentran loso planes y proyectos

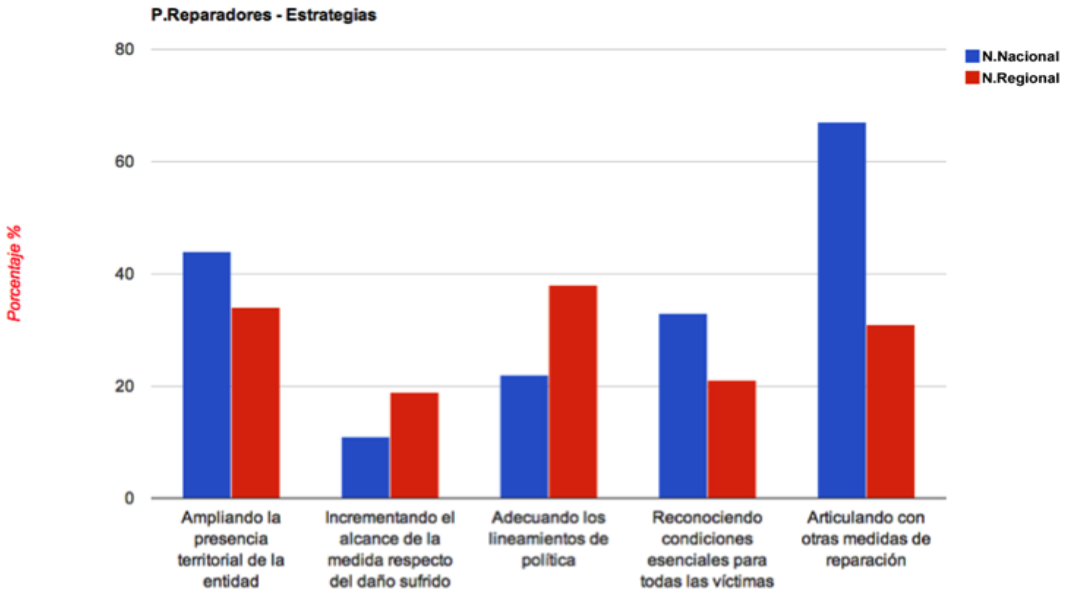
actividades de reparación simbólica. En contraste, reportan un cumplimiento incipiente del principio de gradualidad (alrededor del 11%) en relación con las competencias de creación de una pedagogía social, prevención y protección, solicitud y acceso a la indemnización, rehabilitación física y mental, reconstrucción del tejido social, acceso a créditos para la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas exención y suspensión del servicio militar y reconstrucción y difusión de la memoria histórica.

Ello demuestra a la Comisión que, en la indagación del cumplimiento del principio de gradualidad, las entidades en el nivel territorial y nacional reportan un bajo cumplimiento.

Adicionalmente, se evidencia que algunos programas de vital importancia como el Programa de Generación de Empleo, el Programa de Alivio, Subsidios de Vivienda y el Programa de Atención Psicosocial, aún se encuentran en etapa de diseño. Lo mismo ocurre – como se presentará más adelante – con los planes de reparación colectiva (PIRC).

Progresividad

Con el fin de calcular este principio, se preguntó a las instituciones a través de qué estrategias trabajaban el principio de progresividad, tal como se observa en la gráfica:



Respecto de estas estrategias, especial interés suscita que la de menor desarrollo tanto en el nivel nacional como en el territorial, corresponde al "Incremento del alcance de la medida respecto del daño sufrido", la cual se considera necesaria para lograr la integralidad y transformación de las víctimas y la construcción de su proyecto de vida.

De igual forma se aprecia que las estrategias más importantes para las entidades en el nivel nacional (67%) para lograr la progresividad es la articulación de todas las medidas de reparación integral, así como la ampliación de la presencia territorial (superior al 40%). Esta última estrategia también es referenciada por las entidades territoriales como la segunda en importancia (35%). En el mismo sentido, para estas entidades la adecuación de los lineamientos de política resulta ser la estrategia de mayor relevancia para cumplir con el principio de gradualidad (37%).

En contraste, la estrategia menos referenciada por las entidades de los niveles nacional y territorial en cumplimiento de este principio es el incremento del alcance de la medida respecto al daño sufrido (19% regional y 11% nacional).

Llama la atención que, mientras para las entidades territoriales la adecuación de los lineamientos de política pública se constituye en la estrategia más importante en el cumplimiento de este principio (38%), para las entidades del nivel nacional estas estrategias solo alcanzan un desarrollo del 22%.

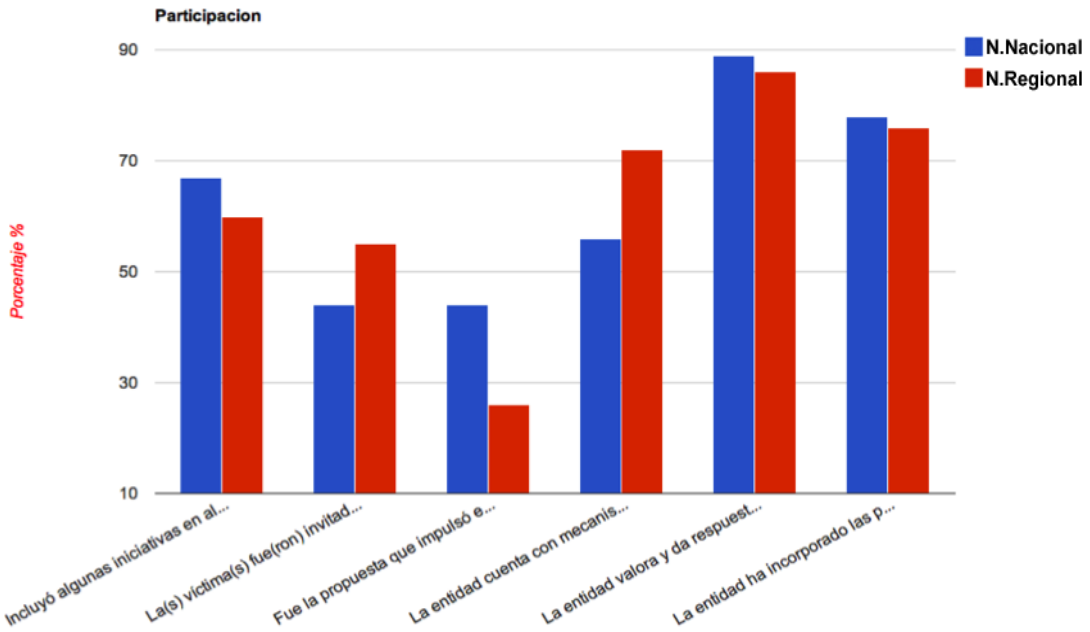
De lo anterior se desprende que la importancia que asignan las entidades territoriales a los ajustes en la política pública (generalmente orientados por las entidades desde el nivel nacional), no corresponde con lo referenciado por las entidades de nivel nacional, encargadas de la formulación y ajuste de gran parte de los lineamientos. Esta diferencia sugiere un desencuentro en la percepción de la articulación Nación- territorio, que debe facilitar la materialización de las medidas de reparación integral; a pesar de la disposición y flexibilidad que puede inferirse en las entidades de nivel territorial.

El principio de progresividad se traduce en su concreción en el tiempo, lo cual implica una medición año a año a fin de determinar su evolución. Teniendo en cuenta que este principio no se ejecuta a corto plazo, consideramos que los esfuerzos de los dos niveles son importantes en la etapa de diseño e implementación de la Ley; sin embargo, se esperan avances precisos hacia futuro.

8.2.8 Participación

En este punto, se pretendió responder a lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 4800 de 2011, denominado “Diálogo Social y Verdad”, que consagra la obligación del Estado de generar espacios públicos de profundización de la democracia para buscar la verdad y la reconciliación social. A pesar de lo anterior y, teniendo en cuenta que los espacios formales de participación se encuentran en proceso de construcción, se entiende que este principio solo puede concretarse a través de un diálogo directo y articulado entre el Estado y las víctimas.

Por lo anterior, como resultado de la indagación a las entidades del SNARIV sobre la percepción institucional frente al desarrollo de este fundamental derecho de las víctimas, se puede colegir lo siguiente:



La información suministrada por las entidades frente a este principio arroja un aparente compromiso de diálogo abierto con las víctimas. Con el fin de determinar la concreción de este principio, las entidades respondieron que contaban con mecanismos de participación, el nivel regional en un 72% y el nivel nacional en un 55%.

De lo anterior es posible percibir que en el nivel regional las instituciones han propiciado espacios formales (77%) e informales (49%) de participación de las víctimas, para el diseño de las medidas de reparación. Por el contrario, las entidades de nivel nacional mencionaron que se han favorecido espacios de diálogo en un menor porcentaje (espacios formales 55% e informales 33%). Vale la pena señalar que las instituciones refieren la existencia de un alto porcentaje de espacios formales e informales de participación, a pesar que solo hasta el mes de

mayo la UARIV expidió la Resolución No 0388 de Mayo de 2013[188], que establece la constitución de mesas municipales y departamentales, lo que implicó un retraso del cronograma de promoción e instalación de las mismas.

Las entidades del orden nacional manifestaron haber incluido iniciativas de las víctimas en los programas o proyectos de reparación (67%) y que esta inclusión fue el resultado de una valoración realizada a través de un trabajo conjunto de interlocución entre las instituciones y las víctimas; ejemplo de ello es que según lo manifestado por los funcionarios del SENA, la propuesta de las víctimas fue incorporada en el programa de capacitación para personas con discapacidades. En el mismo sentido los funcionarios de la UARIV manifestaron la incorporación de propuestas de víctimas en el programa de reparación integral de víctimas en situación de desplazamiento.

La visión aquí plasmada por las entidades obedece a un ejercicio unilateral de percepción, ejercicio de indagación que se complementa con la apreciación de las víctimas, respecto del ejercicio de su derecho a la participación.

8.2.9 Percepción de las víctimas sobre la participación

Se pretendió medir la participación de las víctimas en espacios formales e informales, así como las propuestas que éstas realizaron para mejorar su proceso de reparación. En este sentido, el 9% de las víctimas respondieron que participaban en alguna organización de víctimas; el 15% aseguró que lo hacía para conocer y hacer exigibles sus derechos; el 6% manifestó querer ser parte de los espacios de participación formales de la Ley; el 9% refirió participar en los Comités Municipales de Justicia Transicional; el 10% en la Mesa Municipal de Participación; y el 3% de las personas que participaron en estos espacios de carácter formal e informal, mencionaron haber logrado que sus opiniones fueran

[188] Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

tomadas en cuenta, lo cual arroja niveles bajos de percepción de participación por parte de las mismas víctimas.

8.2.10 Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial encuentra sustento en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, y contempla la adopción de medidas destinadas a resarcir los daños históricos o actuales a los que se han visto sometidos los grupos y sectores tradicionalmente discriminados.

Para superar las desigualdades materiales, la Ley 1448 planteó acciones afirmativas de discriminación positiva[189], elementos tenidos en cuenta por los instrumentos a fin de revisar la superación de la discriminación en la aplicación de las medidas de reparación. Para contribuir a la superación de las discriminaciones, es necesario evidenciar las desigualdades materiales en términos de acceso a la reparación integral. Bajo este principio, se incluyen preguntas frente a sectores históricamente discriminados, y aquellas tendientes a visibilizar otros grupos poblacionales vulnerables.

La Encuesta encontró que las entidades del SNARIV, particularmente en el nivel regional, aún no están trabajando el enfoque diferencial, como se corroboró en el acápite alusivo al criterio de coordinación.

El cumplimiento de este indicador se da si la entidad cuenta con estrategias o directrices específicas por grupo de población y hecho victimizante. En ese sentido se evidencia que en el nivel nacional existen directrices para la atención, asistencia y reparación dirigida a las víctimas que pertenecen a poblaciones de especial vulnerabilidad, las cuales alcanzan el 45%; en el nivel regional estas directrices se encuentran en un 35%.

189. Asimismo, los gobiernos nacionales y locales son autónomos para plantear acciones afirmativas.

Tanto en el nivel nacional como en el territorial se han implementado estrategias en el enfoque de niños y niñas, avance que debe reflejarse en la concreción de medidas para este grupo poblacional especialmente vulnerado.

Algunas entidades - como el Ministerio de Defensa - no trabajan este componente, dada la naturaleza de la medida que ejecutan, o entidades como el ICBF, solo trabajan este principio desde el enfoque de niños, niñas y adolescentes.

Para el caso de las entidades del nivel regional, que solo alcanza un promedio del 3%, se advierte el débil cumplimiento de este principio primordial de la justicia transicional, motivo por el cual es necesario que la UARIV como entidad coordinadora del sistema promueva la incorporación del enfoque diferencial dentro de los procesos de reparación integral a las víctimas a nivel territorial.

8.2.11 Percepción de las víctimas frente a su proceso de reparación

Se buscó identificar la percepción de las víctimas frente al trato recibido por parte de las instituciones, si ellas cuentan con un plan de reparación, o si han recibido algún tipo de medida, entre otros aspectos. Al respecto, el 4% de las víctimas respondieron que tenían un plan de reparación; el 13% manifestaron que su plan de reparación se estaba cumpliendo; el 9% declara que está logrando reconstruir su proyecto de vida; el 8% señala que está satisfecho con su reparación; mientras que el 2% advierte que su plan de reparación está acorde con el daño sufrido. Lo anterior evidencia porcentajes bajos respecto de la percepción de reparación desde la óptica de las víctimas.

8.2.12 Integralidad, adecuación, proporcionalidad

La Comisión, a través de una batería de indicadores diseñada por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, con el apoyo técnico de la Agencia de Cooperación

Alemana (GIZ), solicitó información a la UARIV, como entidad coordinadora del SNARIV, en materia de cumplimiento de los estándares sobre derecho a la reparación integral. Esta batería pretende medir el cumplimiento al derecho a la reparación integral desde una perspectiva de Bloque de Constitucionalidad, incluso más allá del texto de la Ley 1448 de 2011.

En el marco de dicho proceso, los indicadores se estructuraron en un *componente sustantivo* y un *componente procedimental* del derecho a la reparación integral. De cara a la presentación del presente informe, se tomó la decisión de priorizar diecisiete (17) indicadores relativos al componente sustantivo, a saber, relacionados con la *integralidad*, la *adecuación*, la *proporcionalidad* y la *efectividad* de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

La decisión de indagar por el componente sustantivo de la reparación obedece a que la política pública de reparación integral, tal como se evidenció arriba, se encuentra fundamentalmente en su fase de *diseño*, especialmente porque la participación de las víctimas en las distintas fases de la política, ha sido precaria.

Los aludidos indicadores servirán de línea de base en materia de reparación integral para las tareas conferidas a la CSML, de manera que, en adelante, pueda realizarse un seguimiento idóneo al cumplimiento de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011 – y los decretos ley en materia étnica – y al goce efectivo de derechos.

Integralidad de la reparación

La UARIV reiteró - en su respuesta a los indicadores -[190] que la reparación tiene una connotación doble: por un lado, es un *deber* del Estado; por otro lado, es un *derecho* de las víctimas. Ese deber-derecho propende por **i)** reconocer el daño

[190] Informe respuesta de la UAEARIV a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, de referencia: 1110-460000008-/13-JFGR Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas. del 13 de Julio de 2013.

causado[191], **ii)** contribuir a la transformación del proyecto de vida dependiendo del sufrimiento particular, **y iii)** garantizar el goce efectivo de derechos.

De acuerdo con la respuesta de la UARIV a la CSML, "*la ruta en el momento de reparación inicia con una llamada telefónica a cada víctima, se continúa con la entrevista personal donde se da información general acerca de las medidas de reparación integral, siguiendo con la identificación de las necesidades, afectaciones y potencialidades de la víctima, y con la víctima se construye un plan de reparación acorde a su situación real. Las víctimas accederán a una o varias de las medidas de reparación, dependiendo de los daños sufridos, el tipo de hecho victimizante y su voluntariedad en querer recibirlas.*"[192]

En detalle, la UARIV ha avanzado en la puesta en marcha de un Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), basado en experiencias previas de articulación interinstitucional a víctimas de la violencia[193].

Este modelo se propone una *ruta* interdisciplinaria de articulación en los procesos de orientación y acompañamiento para la asistencia y reparación integral, materializados mediante el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI). De lo anterior es posible advertir una clara intencionalidad de la UARIV - como coordinadora del SNARIV - de garantizar la articulación de los procesos que propendan por la complementariedad[194] en la entrega de servicios de asistencia y medidas de reparación integral; principio consagrado en la Ley, sin el cual los

[191] El reconocimiento de los daños causados supone, desde un punto de vista jurídico, *responsabilidad*; esto diferencia la reparación de la atención humanitaria, la cual se basa en principios de *solidaridad*.
[192] Informe respuesta de la UAEARIV a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, de referencia: 1110-460000008-/13-JFGR Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas. del 13 de Julio de 2013.
[193] Es importante mencionar la existencia previa de la Estrategia del Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas, formulado por el Subcomité de Atención (en el marco de la Ley 975 de 2005) implementado por la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con articulación de entidades como la Fiscalía General de la Nación, SENA, ICBF y alcaldías. Este modelo, como antecedente de la estrategia actual de la UAEARIV, arrojó resultados y lecciones aprendidas que la entidad debe incorporar en la implementación del MAARIV, como lo ha sugerido la Defensoría del Pueblo – como parte de la CSML - en diversos espacios interinstitucionales.
[194] Artículo 21, Ley 1448 de 2011.

servicios del Estado en favor de las víctimas no serían entendidos bajo el enfoque reparador.

En desarrollo de esta estrategia, la UARIV ha reportado su implementación a la fecha[195] en 66 puntos de atención y orientación de los 85[196] con los que cuenta en todo el territorio nacional, con la presencia de 300 profesionales en calidad de enlaces de reparación.

De acuerdo con la información aportada por la UARIV a la CMSL, la concertación de los PAARI no requiere de aprobación formal; basta con la entrevista que se le hace a la víctima y el diligenciamiento de la información en la herramienta que se elaboró para este efecto (MAARIV).

De acuerdo con la UAEARIV, el módulo de reparación del PAARI contiene la siguiente información:

- Datos personales
- Caracterización socioeconómica
- Caracterización psicosocial
- Información de cada una de las medidas de reparación integral y de la entidad competente para hacerlas efectivas
- Formulación del Plan Individual de Reparación Integral
- Orientación para la inversión adecuada de los recursos de la indemnización por vía administrativa. Una vez elaborado el PAARI en su componente de reparación, se activa el acceso a las estrategias de acompañamiento de la UAEARIV, como **i)** los talleres del Programa Indemnizaciones Transformadoras, **ii)** la Estrategia de Recuperación Emocional, **iii)** las acciones dignificantes y de satisfacción, entre otras.[197]

[195] Acta No 7. Subcomité de Asistencia y Atención. 22 de Mayo de 2013.
[196] Informe al Congreso del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Mayo de 2013. Pág. 90.
[197] Los programas de acompañamiento se presentarán más adelante, dentro del acápite alusivo a la *adecuación* de la reparación.

En cuanto a la indemnización administrativa, ésta se le entrega a cada víctima acompañada de un "acto dignificante", el cual consiste en la entrega de una "carta de dignificación". Esta carta ha sido asumida por la UARIV como una medida de satisfacción en sí misma, en tanto que "*pretende reconocer el sufrimiento, mitigar el dolor y contribuir a la dignificación de la persona*".

Adicionalmente, para que la víctima acceda a las otras medidas de reparación establecidas en el PAARI y que están cargo de otras entidades, la UARIV remite la información a las diferentes entidades del SNARIV, tanto a nivel nacional como territorial, para que cada una garantice la ejecución de las medidas de acuerdo con sus competencias y dentro de un término "razonable".

Durante el año 2012 la ruta (PAARI) se implementó de forma gradual en el país, comenzando por Medellín en el mes de junio. A diciembre ya estaba implementada en las 20 direcciones territoriales de la UARIV, cubriendo a 47 municipios de los diferentes departamentos del país, entre ciudades capitales y municipios estratégicos.

Ahora bien, con el propósito de conocer los avances del SNARIV respecto del principio de integralidad y la complementariedad entre medidas de atención y reparación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría solicitaron a la UARIV información referente al *número de programas de reparación que otorgan al familiar de la víctima al menos 4 de las siguientes medidas de reparación: satisfacción, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición*; entendiendo, como lo afirma la Ley 1448 de 2011, que la complementariedad implica que "*Todas las medidas (…) deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas*"[198].

Si bien la UARIV respondió dicha indagación en el informe respectivo, no lo hizo con suficiencia, en tanto que refirió el número de víctimas que cuentan con planes

[198] Artículo 21. Ley 1448 de 2011.

de atención asistencia y reparación integral (PAARI) y que requieren atención psicosocial o médica, exención del servicio militar, restitución de tierras, dignificación, protección, educación, vivienda y otras medidas, de forma separada; es decir, no se informó efectivamente sobre quiénes tienen concertado el PAARI y al mismo tiempo son sujetos de un conjunto de medidas de asistencia y reparación integral de forma simultánea.

Si bien esta información resulta importante en tanto que la UARIV evidencia la identificación de necesidades particulares de las víctimas, no se da cuenta de la complementariedad entre medidas, como se pretendía conocer. Esta información parcial llama la atención, en tanto que la UARIV señaló la existencia de un "*sistema de información que permite administrar y consolidar la información necesaria en la evaluación de cada uno de los Planes realizados con cada víctima*"… que …"*cuenta con dos componentes principales, uno que regula la información relacionada con necesidades y capacidades según el caso de cada víctima, y otro que cuenta con un mapa de oferta institucional del orden nacional y territorial que permite a su vez evaluar el acceso a cada medida de asistencia y reparación*"[199]. Con base en esta respuesta de la UARIV, la CSML interpreta el PAARI como una respuesta programática para el ejercicio de derechos.

Adicionalmente, la Comisión indagó acerca del porcentaje de víctimas que con posterioridad al otorgamiento de medidas administrativas de reparación integral (indemnización, concretamente) se benefician de servicios sociales complementarios.

- La UARIV indicó que a 31 de mayo de 2013, 165.132 víctimas han recibido la indemnización por vía administrativa. De dicho total, 154.130 víctimas han sido indemnizadas vía Decreto 1290 de 2008; 3949 han sido indemnizadas vía Ley 418

[199] Informe respuesta de la UAEARIV a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, de referencia: 1110-460000008-/13-JFGR Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas. del 13 de Julio de 2013.

de 1997; y 7052 menores de edad han sido indemnizados y se ha constituido encargado fiduciario. Esto supone que a la fecha aún no han sido indemnizadas víctimas bajo la Ley 1448 de 2011.

Las medidas asistenciales o sociales se consideran *complementarias* a las medidas de reparación y contentivas de un efecto reparador, en cuanto consagren acciones adicionales a las desarrolladas por la política social común del Gobierno Nacional para las poblaciones vulnerables, incluyan criterios de priorización, y el diseño de los programas responda a las características y necesidades particulares de las víctimas.

En el mencionado reporte se destaca una oferta de servicios sociales complementarios. Los más significativos desde el punto de vista de las víctimas inscritas en los programas son las siguientes dentro de un universo de 165.132 víctimas que han recibido las indemnizaciones: el 50% participan del programa de salud; el 17% participan del programa de la ANSPE (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema); el 16% participa de los programas SIFA y Más Familia; y el 13% han participado de programas de asistencia humanitaria.

Víctimas indemnizadas que han recibido servicios sociales complementarios

Nombre Base	Total	%
Indemnizados	165132	100%
Indemnizados en Sena	3401	2%
Indemnizados en Retornos	973	1%
Indemnizados en SIFA	19815	12%
Indemnizados en Mas Familias Acción	7280	4%
Indemnizados en SIFA y Mas Familia	25757	16%
Indemnizados en AH	21302	13%
Indemnizados en Vivienda	5237	3%
Indemnizados en ANSPE	27370	17%
Indemnizados en Educación	4641	3%
Indemnizados en Salud	81744	50%
Indemnizados en PAARI - Reparación	88665	54%
Indemnizados en PAARI - Asistencia	1484	1%

Fuente: UAEARIV (2013), respuesta a requerimiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Como puede observarse, el Gobierno Nacional confirma que del universo de víctimas que ya han recibido la indemnización administrativa – como parte de su derecho a una reparación integral -, un porcentaje de ellas ha recibido igualmente atención en materia de servicios sociales tales como Familias en Acción, Red Unidos, sistema educativo, sistema de salud, capacitaciones en el SENA, entre otros. En la medida en que estos servicios sociales busquen complementar el proceso de dignificación y restablecimiento de derechos, la Comisión encontraría razones suficientes para comprender esta situación, especialmente porque el

mismo texto de la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, aclara que este tipo de medidas no pueden ser descontadas del monto de la indemnización - a pesar de que podrían tener *algún* componente reparador -.

Adicionalmente, se indagó a continuación por las víctimas que han recibido estas medidas de manera discriminada por su situación de mayor riesgo de sufrir nuevas violaciones.

La UARIV indicó que dentro del universo de las víctimas se realizó un reconocimiento de grupos poblacionales que requieren de un tratamiento diferencial. Las opciones reconocidas por la Ley conformaron un listado amplio de poblaciones que deben focalizarse de manera prioritaria para privilegiarles el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación.

Fuera de los grupos poblacionales establecidos en la Ley 1448, la Ley 1592 de 2012 estableció que las víctimas reconocidas en las sentencias emanadas de los procesos de Justicia y Paz contarán con un beneficio de *priorización* para el acceso a las medidas de reparación.

Ante la concurrencia de diversas fuentes de priorización se hace indispensable que las víctimas provenientes de los procesos de Justicia y Paz se encuentren a su vez identificadas en sus condiciones particulares que las hace priorizables además bajo los criterios de la Ley 1448. De este modo, dada su doble condición que impone su priorización ellas podrán acceder de forma inmediata a las medidas de reparación y las medidas de asistencia complementarias.

Pare el ejercicio de seguimiento a los desarrollos de la Ley en el año en curso, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, como parte de la CSML, optaron por verificar el avance en la priorización de los niños y niñas, las mujeres cabeza de familia, y las personas con discapacidad.

El reporte de UARIV señala que 21.164 niños y niñas, es decir un 12% de las víctimas indemnizadas en 2012 y hasta mayo 31 de 2013, fueron incluidos en

servicios sociales complementarios. Esta cifra muestra un esfuerzo por focalizar este grupo poblacional vulnerable. Sin embargo, dentro de los servicios incluidos se encuentra el acceso al PAARI (componente reparación), lo que puede no resultar válido como servicio social complementario de donde provienen 14.101 de los niños y niñas incluidos en el reporte.

De la misma manera, el reporte de la UARIV indicó que dentro de este universo, 4.802 mujeres cabeza de familia fueron beneficiadas con servicios sociales complementarios, es decir el 2.91% de las víctimas indemnizadas. A lo cual se hace la misma observación que dentro de tales servicios se incluye el PAARI (R) para 4.657.

En cuanto a personas con discapacidad se otorgaron servicios sociales complementarios para 4.509, lo que equivale al 2.73% de las víctimas indemnizadas. Se observa también que de ellas 3.512 lo fueron a través de los PAARI (R).

Para efectos de identificar las víctimas con riesgo de sufrir nuevas violaciones, la UARIV ha hecho un esfuerzo de identificación en el momento de la concertación del plan de reparaciones con cada una de ellas. En este trabajo ha identificado a 6.905 víctimas con riesgo de sufrir nuevas violaciones a sus derechos. Y dentro de ellas ha otorgado medidas sociales complementarias para 805 mujeres (0.63% de las víctimas indemnizadas). Mientras en personas con discapacidad otorgó esta clase de medidas a 171 víctimas (0.13%).

Por otro lado, la Comisión indagó por el porcentaje de víctimas que son beneficiarias de medidas de protección durante el procedimiento administrativo.

Al respecto, realizado el cruce de bases de datos entre las solicitudes de inscripción en el RUV consignada en los FUD, y la información suministrada por la Unidad Nacional de Protección (UNP) sobre víctimas que han recibido medidas de protección, se encontró que cuatro (4) víctimas que declararon en el FUD han recibido estas medidas. Realizado el cruce de bases de datos entre el RUV y la

información suministrada por la UNP, se tiene que 690 personas han sido reconocidas como víctimas y se encuentran incluidas en el Registro y han sido beneficiarias de medidas de protección. Finalmente, del universo de víctimas que han recibido la indemnización administrativa (165.131), se encontró que 28 de ellas han recibido medidas de protección por parte de la UNP, lo cual abarca el 0,02% del total.

En ese sentido, será importante determinar por qué disminuye de manera significativa el número de víctimas beneficiarias de medidas de protección entre el momento en que quedan inscritas en el RUV, y el momento en que reciben la indemnización administrativa. Más llamativo es el hecho de que no se demuestra correspondencia entre el número de víctimas con medidas de protección aprobadas y las continuas denuncias de amenazas conocidas por las entidades que conforman la Comisión.

Es claro en la información de la UARIV que el programa administrativo de indemnizaciones no tiene el alcance - ni pretende tenerlo - de reparar de manera *proporcional* la totalidad los daños causados. Para la Comisión también resulta claro de acuerdo con el diseño institucional adoptado y de acuerdo con la experiencia internacional, que los programas administrativos de indemnización en contextos de *violaciones masivas* se diseñan según los recursos disponibles y con la voluntad de los Gobiernos de destinarlos al reconocimiento de los derechos de las víctimas, sin que medie una orden judicial y se derive una responsabilidad por acción u omisión de los agentes del Estado.

En esta medida, el programa de indemnizaciones puesto en ejecución por el Gobierno responde al papel de *garante* de la reparación de las víctimas o, como lo denomina el reporte de la UARIV, las indemnizaciones administrativas se otorgan en desarrollo del *principio de responsabilidad* a favor de las víctimas.

Si los programas administrativos de indemnización y de reparación en general en contextos de violaciones masivas, no pueden responder *proporcionalmente* a la totalidad de los daños causados y recibidos, éstos deben orientarse de manera decidida por el principio de *integralidad* de las medidas para responder al mayor número de componentes y desarrollos ulteriores de los daños recibidos. La falta de proporcionalidad en la reparación otorgada en los programas administrativos de indemnización debe compensarse con una buena oferta de programas que otorguen integralidad a las medidas.

En consonancia con lo anterior, la información suministrada por la UARIV evidencia un esfuerzo por desarrollar un conjunto de programas que responden a diversos componentes del daño y necesidades de las víctimas.

En conjunto, se puede concluir que el diseño de la política de reparación ha tomado en consideración el mandato del Bloque de Constitucionalidad, en cuanto a dar un contenido integral a las políticas públicas de reparación a las víctimas. Sin embargo, la práctica evidencia una brecha marcada entre el deber ser y la realidad, la cual deberá irse cerrando de manera progresiva.

Teniendo en cuenta los insumos obtenidos por las entidades a la Comisión y partiendo de las distintas competencias de las mismas, llama la atención que no hay claridad sobre cómo hacer posible la integralidad de las medidas. Vale la pena señalar que la integralidad debe ser garantizada a partir del acceso oportuno y adecuado de las víctimas a estos procesos.

Adecuación de la reparación

Con respecto a la adecuación de la reparación, la CSML indagó por la existencia de diagnósticos sobre patrones y tipologías de afectación para el escenario administrativo. Lo anterior, en función de establecer si la elaboración del PAARI con cada víctima, toma en consideración las características propias no solo de la víctima, sino del contexto en el cual recibirá las medidas de reparación.

La UARIV reportó haber elaborado un Índice de Riesgo de Victimización (IRV) para los departamentos y municipios del país, el cual presenta como la herramienta con la cual identifica los patrones y tipologías de afectación en el nivel territorial. Para la UARIV, el IRV "pretende convertirse" en una herramienta que permite identificar y comparar los niveles de riesgo de victimización de los municipios, a partir de la caracterización y medición de las amenazas por conflicto armado y de la identificación de las principales vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales.

En términos generales, el IRV hace parte de la política de prevención, y busca focalizar acciones dirigidas a reducir el riesgo de victimización, permitiendo monitorear el resultado de los esfuerzos institucionales para afrontar las situaciones de riesgo en el país.

El riesgo de victimización se medirá tomando en consideración elementos tales como i) la presencia de grupos armados ilegales, ii) las acciones entre combatientes, iii) los hechos contra la población, iv) las condiciones socioeconómicas, institucionales, demográficas y geográficas de cada municipio del país.

El principio de seguridad[200] en los procesos de retorno y reubicación está orientado a la garantía de la integridad física de las personas retornadas, así como a su propiedad, territorios colectivos y los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socioeconómica. En cuanto a retornos, la UARIV reitera que el Comité Territorial de Justicia Transicional debe realizar la valoración y definición de las condiciones de seguridad, con participación de representantes de las personas y hogares a retornarse o reubicarse, con base en los informes y conceptos que emita la Fuerza Pública, el Ministerio Público y,

[200] La UAEARIV aclara en su respuesta a la CSML que el concepto de seguridad incluye los componentes de seguridad legal (seguridad personal, debido proceso), física (protección contra acciones armadas, desminado) y material (articulación con la oferta de atención y reparación integral).

cuando es el caso, las Autoridades Indígenas y Propias.

Frente a este punto, a la pregunta "*¿los patrones de victimización identificados, cómo fueron tenidos en cuenta en el diseño de los diversos programas de reparación, o en el desarrollo de sus competencias en relación con las víctimas?*", la UARIV se limitó a presentar el referido IRV, pero no respondió a la manera en que dichos riesgos identificados, son tenidos en cuenta en el diseño del PAARI para cada víctima, independientemente de que se encuentre en proceso de retorno o reubicación. Es decir, la UARIV no dio cuenta de la manera en que las medidas de reparación contenidas en el PAARI, se adecuan a las realidades del contexto geográfico de cada víctima de hechos distintos al desplazamiento forzado.

Por otro lado, en clave de *adecuación de la reparación*, la Comisión indagó por la existencia de *programas de acompañamiento* implementados durante el proceso de reparación integral, dirigidos a víctimas con mayor riesgo de sufrir nuevas violaciones a derechos humanos.

Al respecto, la UARIV explicó que la vocación de la reparación integral es que sea integral, transformadora y diferencial. Ello supone que la indemnización administrativa sea tan solo una de varias medidas de reparación, y que la sola indemnización, por si sola, no necesariamente tiene la vocación de restablecer el proyecto de vida de cada víctima. En esa medida, se hace necesaria la creación de diversos programas de acompañamiento a la inversión - en particular - y al proceso integral de reparación - en general -.

La Comisión pudo conocer acerca de los diversos programas de acompañamiento con que cuenta actualmente la UARIV, de manera que se adecuen a las particularidades de cada víctima, en razón al enfoque diferencial, a saber **i)** indemnizaciones transformadoras del programa de acompañamiento; **ii)** voluntariado para formación financiera en el programa de acompañamiento a la inversión; **iii)** estrategia de educación superior; **iv)** estrategia de recuperación

emocional grupal; **v)** estrategia de dignidad y memoria (DIME); **y v)** estrategia de pedagogía social para la acción y la no repetición (Escuela de Reparaciones).

En cuanto a las indemnizaciones transformadoras del programa de acompañamiento (Ley 1448 de 2011, Art. 134), se trata de una estrategia que busca que las medidas de reparación económica impacten positivamente a las víctimas y se traduzcan en una mejora de sus condiciones de vida, mediante el uso *adecuado* de los recursos que la víctima va a recibir como indemnización.

El programa de acompañamiento consta de cuatro líneas principales de inversión: educación técnica, tecnológica y/o profesional; adquisición y mejoramiento de vivienda; proyectos productivos y adquisición de inmuebles rurales. Para la UARIV, este Programa parte de la premisa de que "*los recursos monetarios otorgados a las víctimas a título de indemnización constituyen verdaderos instrumentos de inclusión social*".[201]

En una segunda etapa de esta estrategia, se orienta a las víctimas a través de talleres y/o ferias de servicios con las entidades del SNARIV y entidades financieras, al tiempo que se desarrollan procesos de difusión y sensibilización con material pedagógico (cartillas, plegables, videos, cuñas radiales), con el fin de difundir efectivamente conceptos de educación financiera a toda la población víctima.

Finalmente, la etapa final del proceso es la evaluación y seguimiento al proceso en conjunto con el equipo y/o entidades participantes durante la implementación de la estrategia, para determinar el impacto de la misma sobre las decisiones de inversión de las víctimas y el acceso a los mecanismos a los cuales accedieron para la adecuada inversión.

[201] Informe respuesta de la UAEARIV a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, de referencia: 1110-460000008-/13-JFGR Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas. del 13 de Julio de 2013.

La UARIV indicó que 59.245 víctimas han participado de la primera etapa de esta estrategia, mayoritariamente ubicadas en el departamento de Antioquia, y la mayoría de ellas (21.970) son mujeres cabeza de familia. Esta fase también ha beneficiado a adultos mayores (9727), afrocolombianos (2007), y personas con discapacidad (1971). En la segunda etapa, 798 víctimas han recibido los talleres de formación financiera, de las cuales 269 son niños, niñas y adolescentes (NNA).

Una segunda estrategia de acompañamiento es la denominada "voluntariado" para educación financiera, del mismo programa de acompañamiento a la inversión adecuada. El objetivo es formar a las víctimas que voluntariamente hayan optado por "ayudar a sus pares". Se selecciona a un grupo de víctimas con habilidades de liderazgo y de comunicaciones, para que sean formadores en su territorio, en el marco de la estrategia indemnizaciones transformadoras.

Esta estrategia consta de tres etapas: selección, capacitación y enganche. Será un proceso de formación a formadores, desarrollado por Banca de las Oportunidades en todo el territorio nacional, con 33 talleres para 990 víctimas. En estos talleres se empoderará a la población seleccionada en cuanto al proceso de toma de decisiones y educación financiera para la reconstrucción del proyecto de vida. Banca de las Oportunidades y la UAEARIV certificarán dicho proceso. La etapa de enganche supone la inclusión del 38% de las víctimas formadas en los talleres de Educación Financiera, quienes serán contratadas formalmente por el operador de los talleres. La UARIV no dio cifras respecto de víctimas que hayan recibido esta estrategia, por lo cual la Comisión asumirá que es un programa en proceso de implementación.

El tercer programa de acompañamiento busca garantizar el acceso y permanencia de las víctimas a la educación superior, a través de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación, el ICETEX y la UARIV, el cual cuenta con $33.484.267.627, con un plazo de ejecución desde el 31 de mayo de 2013 hasta

31 de diciembre de 2017. Los recursos de este convenio serán administrados a través del “Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado”.

Esta estrategia ofrece a las víctimas créditos 100% condonables hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes del valor total de la matrícula del periodo académico. Además, un recurso para el sostenimiento condicionado a la permanencia estudiantil por semestre y por el número de créditos o su equivalente por 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La estrategia se compone de cinco etapas: difusión, inscripción, selección, matrícula y voluntariado. La difusión de la convocatoria a las víctimas se hizo a través de la página Web del ICETEX, del Ministerio de Educación y de la UAEARIV; la inscripción es a través de un formulario virtual en la página Web del ICETEX; la selección es un trabajo conjunto de las tres entidades; la matrícula la llevan a cabo los mismos estudiantes; la etapa final es el trabajo de voluntariado de los beneficiarios en la UARIV, como requisito para la condonación del crédito y la graduación. La UARIV no dio cifras respecto de víctimas que hayan recibido esta estrategia, por lo cual la Comisión asumirá que es un programa en proceso de implementación, el cual deberá ir aclarando en qué medida se considera *reparación*, en lugar de *asistencia*.

En cuarto lugar, el Gobierno creó la estrategia de recuperación emocional grupal, la cual busca que la víctima se perciba a sí misma y por los demás como un agente activo de su propio proceso de recuperación, reconstrucción de su proyecto de vida y reparación integral. La estrategia consiste en ocho encuentros de dos horas cada uno, desarrollados semanalmente. Los grupos en los que se desarrolla la estrategia se conforman teniendo en cuenta la edad de los participantes, sus condiciones de género y los hechos victimizantes sufridos. Cada grupo cuenta con la participación de máximo 15 personas.

Las etapas subsiguientes consisten en el contacto con los *profesionales psicosociales,* quienes analizan la necesidad que tiene la víctima frente a su recuperación emocional y finalmente establecen los acuerdos necesarios para la realización del primer encuentro. Luego se realizan encuentros grupales, en los que las personas que participan pueden compartir sus sentimientos, creencias y experiencias, para que la persona que ha vivido hechos de violencia pueda reconocer que no está sola en su sufrimiento. Al final, se realiza un noveno encuentro de "cierre", para evaluar los aprendizajes adquiridos. La UARIV informó que 2697 víctimas han recibido esta estrategia, mayoritariamente en los departamentos de Meta (562), Antioquia (310), Putumayo (242) y Santander (229).

En quinto lugar, el Gobierno desarrolló la estrategia dignidad y memoria (DIME), con el propósito de incentivar ejercicios de dignificación y construcción de memoria a través de herramientas artísticas y comunicativas (dibujos, pinturas, fotografía, cortometrajes, murales, objetos reconstruidos), que se deriven en una pieza simbólica que dé cuenta de los hechos victimizantes, la generación de iniciativas en torno a los derechos humanos, la memoria y el restablecimiento del buen nombre de las víctimas y su rol social, que les permita fortalecerse como sujetos de derechos, dejando capacidades para que los participantes puedan fortalecer y generar iniciativas de memoria apalancadas por sus propios lenguajes.

Una segunda etapa de la estrategia DIME se está desarrollando con un primer grupo de adolescentes desvinculados del ICBF. La etapa final del proceso se materializa en el desarrollo de una pieza de carácter simbólico y un acto en el cual se exponen los trabajos de los adolescentes a manera de galería, para difundir el proceso y los resultados de la implementación de la estrategia. Según la UARIV, el número de NNA atendidos en el PAARI - a través del Enlace de Reparación - fue de 718, distribuidos en la ciudad de Bogotá y municipios aledaños, con quienes se implementó la etapa 1 del acompañamiento y se están focalizando 27 jóvenes para iniciar la fase 2 y 3 de la estrategia.

Finalmente, una sexta estrategia de acompañamiento se denomina “pedagogía social para la acción y la no repetición, Escuela de Reparaciones”. La Escuela de Reparaciones busca contribuir con los procesos que llevan a la sociedad en general a reconocer la capacidad de supervivencia de las víctimas del conflicto armado. Esta tiene como objetivo “formar y sensibilizar para la acción”. Para la UARIV, en la medida que se visibilizan las acciones de respuesta frente a la campaña pedagógica, se generará una transformación cultural y garantías de no repetición.

A diferencia de las otras cinco estrategias, aquí el *público objetivo* no son únicamente las víctimas, sino también funcionarios de las entidades que conforman el SNARIV, otras entidades públicas, entidades privadas, sociedad civil y comunidad internacional. Así, en una primera etapa se crea una *red de voceros* que representan a cada grupo objetivo como víctimas, líderes de comunidades, sector académico, político, privado, figuras públicas, niñas, niños y jóvenes, entre otros. Estos voceros serán los primeros en enviar los mensajes construidos en la campaña pedagógica. Una vez se cuente con estas primeras voces se podría enviar el primer mensaje. En la segunda etapa se generará un sitio Web exclusivo como *banco de voz*. Este espacio permitirá a la gente subir videos y fotos para expresarse en honor a las víctimas del conflicto. Este espacio comienza con la expresión de los voceros y víctimas. Posteriormente se abre al público para nutrir el banco como un testimonio de Colombia a favor del reconocimiento a las víctimas del conflicto interno y a favor de la reconciliación nacional. Una vez el Banco de Voz tiene la fuerza que necesita, es necesario evolucionar en el mensaje y pasar de la voz a la acción, explicando las acciones necesarias para reparar a las víctimas del conflicto desde cada lugar, desde cada punto de vista.

En conclusión, la Comisión valora de manera positiva el esfuerzo del Gobierno Nacional en aras de diseñar programas, estrategias y herramientas que busquen

dar sentido a cada medida de reparación. Lo anterior redundará en que las medidas sean *adecuadas* de acuerdo con las particularidades de cada víctima. De igual manera, la creación e implementación de los programas de acompañamiento, así como del Índice de Riesgo de Victimización (IRV), compensan desde la sede administrativa, la imposibilidad de que una víctima del conflicto sea reparada proporcionalmente en relación con el daño causado.

La Comisión celebra la creación de la estrategia DIME porque se aproxima a la necesidad de garantizar la memoria individual, tal como lo había recomendado la Procuraduría al Gobierno en su informe preventivo sobre el deber estatal de memoria, publicado en noviembre de 2012. La Procuraduría había indicado que la Ley 1448 de 2011 aludía en términos generales a la dimensión colectiva de memoria – como una garantía de no repetición en sí misma -, pero poco había previsto para garantizar la memoria individual de cada víctima. En su momento, se le recomendó al Gobierno incluir un componente de memoria dentro del plan individual de reparación de cada víctima (hoy denominado PAARI).

Sin embargo, preocupa la falta de sincronización entre los momentos de la entrega de la indemnización y los momentos en que se llevan a cabo los programas de acompañamiento. Dada la experiencia en materia de reparación vía Decreto 1290 de 2008, las víctimas reconocidas como tales por esa norma, se limitaron a recibir la indemnización económica. Este universo de víctimas, unido a las víctimas reconocidas vía Ley 418 de 1997, constituye – a la fecha - el total de víctimas que han recibido los desembolsos respectivos. En esa medida, existe un porcentaje importante de víctimas que ya recibieron la indemnización, y que lo hicieron sin tener posibilidad de recibir los programas de acompañamiento arriba mencionados.

Por tanto, si bien la Comisión reconoce la importancia de los programas de acompañamiento y si virtualidad de garantizar el enfoque diferencial, recomienda a la UARIV tener en cuenta la oportunidad con la que se otorgan las distintas

medidas de reparación con sus programas de acompañamiento respectivos, pues la falta de sincronización pueden devenir en la inoperancia, la redundancia y la inocuidad de ciertos esfuerzos del Gobierno.

La Comisión es consciente de que los programas aludidos se encuentran mayoritariamente en su etapa de diseño; no de implementación. Será labor de las entidades que componen la Comisión, en conjunto con los representantes de las víctimas ante esta Comisión, realizar el debido seguimiento al cumplimiento eficaz y oportuno de cada programa de acompañamiento, en el marco de la ruta de reparación de cada víctima.

Finalmente, en tanto que la Comisión no pudo establecer si herramientas como el IRV son tenidos en cuenta en la elaboración de cada PAARI – sobre todo para víctimas de hechos distintos al desplazamiento -, se recomienda a la UARIV informar con mayor detalle la manera en que la caracterización de cada víctima, entendida como un componente del PAARI, incluye la identificación de tipologías de victimización y patrones de riesgo en el municipio en el cual la víctima recibirá las distintas medidas de reparación. No podría ser de otra manera, si se pretende que las medidas de reparación integral que se establezcan para cada víctima, sean idóneas y cumplan con el criterio de *adecuación*.

Proporcionalidad de la reparación

La Comisión indagó por la existencia de lineamientos gubernamentales adoptados (puede ser mediante Decreto o Resolución) que establezcan claras diferencias conceptuales entre las medidas de reparación y los servicios sociales.

En su respuesta, la UARIV consideró que “no era necesario” hacer un ejercicio reglamentario más detallado respecto del marco normativo establecido en la Ley 1448 y el Decreto 4800, en tanto que el texto de estas normas aclaraba la diferencia entre servicios sociales, asistencia humanitaria y reparación. Soportó

esta afirmación añadiendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional C-1199 de 2008 y SU-254 de 2013, en los cuales la Corte aclara igualmente las diferencias jurídicas y conceptuales, y la manera como este último fallo fue tenido en cuenta para ajustar el MAARIV.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que, a pesar de existir esta claridad por parte de la UARIV, en asuntos como el seguimiento al cumplimiento a las medidas de generación de empleo para víctimas, la Comisión ha identificado que esta claridad no es completa y que no existe consenso absoluto al interior del Gobierno Nacional. En el acápite relativo al seguimiento a las medidas de empleo se explicará en mayor detalle este punto.

Por otro lado, la Comisión, a través de la Procuraduría, decidió hacer acompañamiento al proceso de reparación de dos casos de Justicia y Paz,[202] los cuales dan luces sobre el cumplimiento del criterio de proporcionalidad en la reparación. La reparación en sede administrativa, por vocación, es sustancialmente inferior a la reparación decretada en sede judicial.

La pregunta orientadora de estos estudios ha sido determinar hasta qué punto se ha satisfecho el *derecho a la reparación integral* de las víctimas, de conformidad con las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011 y luego de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, modificatoria de la Ley 975 de 2005.

En términos generales, la Comisión encontró que las víctimas reconocidas en Justicia y Paz de los estudios de caso analizados, han visto menguada su expectativa de una reparación proporcional al daño, dado que la Ley 1592 trasladó a la sede administrativa todo su proceso.

[202] Acompañamiento que no ha finalizado, hasta tanto no se verifique el otorgamiento efectivo de las distintas medidas de reparación a este grupo de víctimas.

8.3 SEGUIMIENTO A LOS COMPONENTES DE LA REPARACIÓN INTEGRAL. [203]

8.3.1 La generación de empleo rural y urbano

En diciembre de 2012, a través de un informe preventivo de la Procuraduría General de la Nación, se analizó el alcance de las medidas de generación de empleo (rural y urbano) para las víctimas, de una manera amplia e integral.

Lo anterior supuso reconocer la complejidad de articular *políticas sociales* – para la población en general - con *políticas de reparación* – para la población víctima del conflicto armado -.

En dicho informe se estableció que las medidas sociales y las de reparación no se oponen entre sí, pero se aclaró que unas y otras tienen fuentes jurídicas y finalidades distintas, por lo cual es necesario diferenciar entre unas y otras, en concordancia con lo manifestado por la Corte Constitucional.[204]

Como se mencionó en la presentación de este capítulo, para la Comisión, el criterio fundamental para interpretar si la política pública de reparación integral a las víctimas es idónea y adecuada, es el carácter transformador que ésta debe contener. Esto significa que sólo podrá garantizarse la no repetición de los hechos victimizantes si se contribuye a eliminar los esquemas de marginación y discriminación que contribuyeron a dicha victimización (Decreto 4800 de 2011, Art. 5).

[203] Los resultados del seguimiento a la restitución de tierras fueron presentados en el capítulo 7. Si bien la restitución de tierras hace parte de la reparación integral, la magnitud de esta medida – evidenciada en el mismo texto de la Ley 1448 – implicaron que la Comisión tomara la decisión de elaborar un capítulo autónomo.

[204] En su momento, la sentencia C-1199 de 2008 de la Corte Constitucional. A la fecha de presentación de este informe, la Corte profirió la sentencia SU-254 de 2013, que refuerza el punto.

Para el caso del empleo, se trata de que la oferta estatal de generación de empleo - consistente en un proceso de generación de capacidades, acumulación de activos y autosostenimiento – se lleve a cabo sin que la víctima vea obstaculizado su proceso por el mismo ciclo de dificultades materiales a que se deben enfrentar las personas en situación de pobreza.[205]

Por tanto, el momento de la pretendida caracterización socio-laboral que se realizará a las víctimas reconocidas por la Ley 1448, debe estar precedido de un *goce efectivo de derechos mínimos,* razón de ser de las medidas de estabilización socioeconómica que se implementan desde las etapas de atención y asistencia. En eso consiste el enfoque transformador del que habla el Decreto 4800 de 2011. En últimas, el camino a la reparación integral es uno solo, a pesar de estar compuesto de distintas fases que deben ser articuladas y coherentes entre sí.

El aludido informe concluyó que i) el gran obstáculo al que se enfrentan actualmente las víctimas es el hecho de que el Gobierno no cuenta con información confiable sobre el universo de víctimas y, dentro de este universo, cuántas de ellas requieren capacitación y formación para el trabajo; y ii) que el Gobierno Nacional no tiene un criterio uniforme acerca de qué constituye atención, política social y reparación. Se evidenció que algunas agencias del Gobierno tienen posiciones contrarias.

En ese sentido, el aludido informe recomendó, entre otros aspectos, i) diseñar e implementar el Programa de Generación de Empleo Urbano y Rural del que da cuenta la Ley 1448 y el Decreto 4800, de manera que se coordine con las medidas de vivienda, restitución de tierras, retornos/reubicaciones, seguridad alimentaria y créditos/pasivos; ii) aclarar qué medidas se van a entender como atención y como

[205] Dificultades como asumir los costos del transporte para trasladarse de su casa al lugar de las capacitaciones o de trabajo, y viceversa; para que las mujeres cabeza de familia puedan salir de sus casas las capacitaciones, debido a que no tienen con quién dejar a sus hijos(as); y en general, la inseguridad de contar con un mínimo vital de vivienda, alimentación y vestuario.

reparación, así como elucidar qué se va a entender como política social y como reparación. Se recomendó al Gobierno diseñar un plan de acción para cumplir las recomendaciones, dentro del mes siguiente a partir de la notificación del informe.

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de las recomendaciones, respondió a la Procuraduría con un cronograma con plazos para el año 2013-2014, período en el cual diseñará de manera definitiva el Programa de Generación de Empleo. Para junio 30 de 2013, se comprometió a entregar un documento conceptual, en el cual se estableciera como Gobierno y como SNARIV, qué se va a entender como medidas de atención, de reparación y como política social. En una comunicación remitida por la UARIV el pasado 19 de junio, esta entidad, como coordinadora del SNARIV, señaló lo siguiente:

"*Es preciso indicar que según el plan de acción reportado por el Gobierno, el próximo 30 de junio de 2013, se presentará el documento referido a la Articulación de políticas públicas y sus respectivas actividades. Este documento presenta la siguiente estructura:*

1. Antecedentes normativos y jurídicos.

2. Elementos conceptuales sobre la ruta única de asistencia y reparación integral a las víctimas.

3. Complementariedad de las políticas de generación de empleo y generación de ingresos.

4. Revisión de la oferta existente en materia de generación de ingresos y de empleo. Este punto, el más dispendioso, cuenta por parte de la Unidad con una ficha de cada programa, con precarga de alguna información disponible, que se dirigió a las respectivas entidades nacionales para su diligenciamiento. Se espera tener la información en los próximos días.

Los tres primeros puntos, con documentos elaborados, son revisados actualmente en la mesa de trabajo prevista.

Igualmente, se avanza en otros documentos, tales como (i) revisión de

instrumentos de caracterización y su cruce con el PAARI; y (ii) definición de universos y criterios de selección de hogares."[206]

Sin embargo, días después - el 27 de junio -, el Gobierno Nacional solicitó a la Procuraduría una prórroga de dos semanas para enviar el documento conceptual, lo cual evidenció una falta de consenso entre las entidades responsables en la materia, en tanto que fue el mismo Gobierno quien propuso el 30 de junio como fecha de entrega de dicho insumo. A la fecha de la elaboración de este informe, el Gobierno no aclaró este aspecto, el cual se debe considerar el punto de partida para diseñar la política pública de generación de empleo para las víctimas.

Lo que sí ha ocurrido es que el Ministerio de Trabajo[207], de manera autónoma, ha enviado a la Procuraduría informes de avance y documentos conceptuales acerca de su posición al respecto. Entre la última semana de junio y la primera semana de julio, se remitieron el informe sobre ejecución de recursos del "Programa de Rutas Integrales de Empleo y Autoempleo" [208] y el informe sobre la "ruta de empleo rural y urbano para las víctimas", que viene desarrollando en el marco de la ejecución del proyecto de inversión No. 2012011000409.

Del contenido de los informes aludidos pueden extraerse algunos aspectos esgrimidos por el Ministerio del Trabajo, en relación con las competencias y responsabilidades en la materia.

El Ministerio de Trabajo informó que su función es la de "*dar línea a las entidades nacionales y locales en la creación e implementación de programas para aumentar*

[206] Comunicación por correo electrónico enviado desde la Dirección de la UAEARIV, con fecha del 19 de junio de 2013, enviado a la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados.

[207] El Ministerio de Trabajo motivó el envío de información de manera autónoma a la Procuraduría, aduciendo su calidad de "*cabeza de sector y líder de la política de generación de empleo*".

[208] Este informe del Ministerio del Trabajo se envió en cumplimiento de la recomendación No.15 del informe preventivo publicado en diciembre de 2012, por la Procuraduría General de la Nación. La recomendación referida recomendó al Ministerio del Trabajo "*informar al país sobre la ejecución del presupuesto asignado al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano*".

las posibilidades que tienen las víctimas a la hora de ingresar al mercado laboral en igualdad de condiciones, mediante un empleo o autoempleo formal. Esto con el fin de restituirle a esta población sus capacidades para el trabajo, a la luz de las barreras y obstáculos que les impusieron diversos hechos victimizantes".[209]

Bajo esta postura, el Ministerio de Trabajo enfatizó que "*no está dentro de (sus) funciones la creación de una oferta propia en programas de formación para el trabajo, ni restituirles el empleo a las víctimas que lo perdieron como consecuencia del conflicto armado*". Es decir, el Ministerio de Trabajo aclara que busca restituir capacidades laborales y generar lineamientos para que la demanda y oferta de empleo generen las condiciones para que una víctima ingrese al mercado laboral. Se entiende que la materialización de un empleo formal o un emprendimiento dependerá de factores adicionales a la gestión propia de esta entidad.

En esa medida, en el marco del plan operativo anual (POA) del subcomité de restitución del SNARIV, se acordó que el diseño y la ejecución del Programa de Rutas Integrales de Empleo se desarrollaría en la "Mesa de Empleo Rural y Urbano", como un grupo de trabajo adscrito al Subcomité de Restitución, y en la "Mesa Técnica de Generación de Ingresos"[210], bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo.

El programa aludido inició en el año 2012 y se extenderá hasta el 2021. Busca coordinar la puesta en marcha de tres políticas de mercado de trabajo dirigidas a **i)** aumentar la demanda de la mano de obra de las víctimas en el sector público y privado; **ii)** incrementar la calidad y pertinencia de la mano de obra de las víctimas, **y iii)** mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo facilitando la interrelación entre la oferta y la demanda de mano de obra de las víctimas. Como punto de partida, este programa contempla una *fase de diagnóstico* - trasversal a las tres

[209] Documento "*Informe parcial sobre el avance en la ejecución de recursos del Programa de Rutas Integrales de Empleo y Autoempleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado*", enviado por el Ministerio del Trabajo a la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, el pasado 6 de junio de 2013, con fecha de corte 30 de mayo.
[210] Grupo de trabajo creado por el Documento Conpes 3616 de 2009 cuya secretaría general la ejerce actualmente el Departamento para la Prosperidad Social

políticas descritas - y que fue financiada en su totalidad por la bolsa "Apoyo a proyecto de generación de ingresos de entidades que atiendan a población pobre extrema y/o desplazada a nivel nacional" de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos. El informe que rindió el Ministerio de Trabajo a la Procuraduría en junio de 2013 enfatizó en la fase de diagnóstico, pues fue allí donde se invirtieron los recursos asignados al Ministerio de Trabajo en 2012.

La fase de diagnóstico consiste en la detección de los problemas que enfrentan las víctimas para acceder a un empleo/autoempleo formal, y de los vacíos en la oferta nacional y local en materia de programas de formación para el trabajo, enganche laboral y emprendimiento.

Desde 2012, se ha venido preparando **i)** una fase de caracterización socio-laboral a más de 22.000 víctimas distribuidas en cuatro ciudades capitales y 20 municipios en ocho departamentos del país[211]; **ii)** el levantamiento del perfil y la vocación productiva actual y posible de 44 municipios donde están asentadas las víctimas[212]; **iii)** el levantamiento y el análisis de la oferta nacional y local en programas de formación para el trabajo, enganche laboral y emprendimiento; **y iv)** una herramienta informática para la consulta de los perfiles de las víctimas caracterizadas, elaboración de reportes y articulación con la Estrategia de Generación de Ingresos. Estas actividades se encuentran en desarrollo.

Para caracterizar a las 22.000 víctimas, el Ministerio de Trabajo y el PNUD decidieron contratar a una firma experta en recolección de información, proceso

[211] Las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Villavicencio, y los municipios de El Bagre, Turbo, San Francisco y Cocorná en Antioquia; Tame, Araua, Puerto Rondón, Cravo Norte y Saravena en Arauca; Piamonte y Silvia en el Cauca; Montería en Córdoba; Puerto Rico en Meta; Puerto López en el Meta; Sardinata y Teorama en el Norte de Santander; y Cartago, Restrepo, Río Frío y Buenaventura en el Valle del Cauca.

[212] Para el diagnóstico de 2012, se seleccionaron los siguientes 44 municipios para el levantamiento de su perfil productivo: El Bagre, Turbo, San Francisco y Cocorna en Antioquia; Tame, Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte y Saravena en Arauca; San José de Fragua en Caquetá; Villanueva en Casanare; Guapi, Piamonte y Silvia en el Cauca; Bahía Solano, Bajo Baudó, Condoto y Unión Panamericana en Chocó; Montería en Córdoba; Puerto Rico, San Juan de Arama y Puerto López en el Meta; El Tarra, Hacarí, San Cayetano, Sardinata, Teorama, Tibú y Villa del Rosario en Norte de Santander; Puerto Asís y Santiago en Putumayo; Balboa, Pereira, Santa Rosa de Cabal y Santuario en Risaralda; Barbosa y Charalá en Santander; Alvarado, Lérida y Villa Hermosa en el Tolima; Cartago, Restrepo, Rio Frío y Buenaventura en el Valle del Cauca.

que inició en noviembre de 2012 y aún no ha finalizado. Se espera que en julio inicien las actividades. Por otra parte, el PNUD contrató a la Consultora Econometría para **i)** apoyar el diseño del instrumento de caracterización sociolaboral que va a aplicar la firma experta**, ii)** la formulación de los criterios de selección para escoger las víctimas que van a ser caracterizadas**, iii)** el diseño del sistema de información que va a permitir la consulta del perfil laboral de todas las víctimas caracterizadas, **iv)** el levantamiento de la oferta institucional en programas de generación de ingresos y empleo a nivel nacional y local en los 44 municipios y 4 ciudades seleccionadas, **y v)** la elaboración de un documento de recomendaciones para hacer el ajuste a estos programas así como el diseño de los nuevos que hagan falta.

El instrumento de caracterización fue diseñado para ser utilizado como puerta única de entrada. En esta medida, tiene dos objetivos: permitir la extracción del perfil individual de cada víctima con miras a su enrutamiento y servir de diagnóstico para la corrección de la oferta institucional existente. La caracterización no ha sido realizada y se está a la espera de escoger los perfiles de las 22.000 víctimas que participarán en esta primera fase.

En cuanto a la extracción del perfil productivo de 44 municipios distribuidos en 14 departamentos, el Ministerio del Trabajo construyó una guía metodológica para el levantamiento y consolidación de la información primaria y secundaria sobre **i)** las principales actividades productivas por sector económico que se desarrollan actualmente en cada municipio, **ii)** la forma en que se producen los bienes y/o servicios; **iii)** los potenciales de expansión de las actividades productivas; **y iv)** las estrategias para mejorar la empleabilidad de los pobladores. Para la aplicación de dicha guía, el PNUD terminó y le entregó al Ministerio del Trabajo 41 de los 44 perfiles. Actualmente, el Ministerio está haciendo la primera revisión de dichos documentos. Esta actividad en concreto, retoma en buena medida el trabajo que se había iniciado con anterioridad por parte del entonces Ministerio de la Protección Social, como seguimiento al Auto 383 de la Corte Constitucional.

Finalmente, el Ministerio del Trabajo comunicará los resultados de las actividades arriba descritas, así: **i)** en el mes de agosto (2013), publicará en la página Web de la entidad los perfiles productivos obtenidos, **ii)** durante octubre y noviembre, luego de la caracterización sociolaboral de las 22.000 víctimas, el Ministerio presentará la base de datos y el sistema de información obtenido de dicho ejercicio a las autoridades nacionales y locales competentes, buscando la articulación de las mismas con las bases de datos y los sistemas de información que reposan en otras entidades; **iii)** en diciembre, el Ministerio publicará en la página Web los ajustes y recomendaciones a las políticas públicas de generación de empleo y autoempleo para las víctimas del conflicto, y las enviará formalmente a las entidades nacionales y locales correspondientes.

En síntesis, el hecho de que el Gobierno Nacional no haya remitido a tiempo de manera conjunta[213] el documento conceptual relativo a la manera como se diferenciarán y se articularán las políticas sociales, con las de atención y reparación, así como la manifestación del Ministerio de Trabajo de que el diseño y ejecución de la política pública de empleo se encuentra "en desarrollo", denota que las víctimas se encuentran aún lejos de poder ingresar a una vida autosostenible en términos económicos, así como el país se está privando de poder contar con su potencial productivo.

Con todo, la Comisión reconoce que el Ministerio de Trabajo fue la única entidad que no sólo remitió varios informes de avance a la Procuraduría, sino que presentó un plan de acción estructural e integral, conformado por convenios, campañas de difusión ante el sector privado, alianzas público-privadas, capacitaciones, el diseño de un módulo especial en el Servicio Público de Empleo, y montos concretos para la ejecución de dichas actividades. Si bien este plan de acción se encuentra en diseño, este Ministerio fue la única entidad dentro del SNARIV que presentó – dentro de los tiempos de elaboración del presente

[213] En este punto es necesario insistir en que fue el mismo Gobierno Nacional quien informó a la Procuraduría que respondería a las recomendaciones del informe de seguimiento de diciembre de 2012, de manera conjunta y en bloque.

documento - información que permitiese un seguimiento de la CSML al cumplimiento de las medidas de empleo y pudo presentar un plan de acción estructural a corto, mediano y largo plazo, lo cual debe reconocerse.

A la fecha de presentación del presente informe anual al Congreso de la República, la política pública en materia de empleo rural y urbano para las víctimas se encuentra en su fase de diagnóstico y diseño.

A través de la Comisión, se hace un llamado enfático al sector privado empresarial, con el fin de cumplir con su deber de solidaridad y de participación conjunta, establecidos en el mismo texto de la Ley de Víctimas.[214] Se realizará un seguimiento especial a las entidades del SNARIV que deben promover la participación del sector privado – a través de figuras como, por ejemplo, las alianzas público privadas - en la puesta en marcha de un mercado laboral que se adecue a las necesidades de las víctimas.

Para el informe anual de 2014 ante el Congreso de la República, la Comisión dará cuenta del avance en la política pública de generación de empleo, en clave de reparación integral y transformadora.

8.3.2 Acceso a Créditos

En materia de asistencia crediticia a las víctimas, la Ley[215] estableció algunos aspectos que han sido desarrollados por las entidades de la siguiente forma:

Sector Económico

- La expedición de la Circular Externa 10 de 2012, por parte de Bancoldex, que define las características del Cupo Especial de Crédito para Empresas constituidas por Víctimas del Conflicto Armado Interno.

[214] Ley 1448 de 2011, Arts. 14 y 33.
[215] Art 128 y 129 Ley 1448 de 2011, Art 141, 142 Decreto 4800 de 2011.

- La suscripción de un convenio interadministrativo entre Bancoldex y la UARIV, en el que se establece la transferencia de los recursos referentes al diferencial de tasa de redescuento, de acuerdo con los recursos disponibles. Para tal efecto, se expidió la Circular Externa No. 002 del 5 de Abril de 2013, mediante la cual se da a conocer a los intermediarios del sistema financiero y al público en general, la línea de crédito para empresas conformadas por población víctima del conflicto armado. Para tal efecto, se dispuso un cupo de ochocientos once millones de pesos mcte ($811.000.000), cuyos intermediarios serán los bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras que tengan cupo en Bancoldex. Los beneficiarios de este cupo serán las personas naturales *consideradas como* micros, pequeñas, medianas y grandes empresas de todos los sectores económicos excepto el agropecuario, que se encuentren en las categorías previstas en el artículo 3 de la Ley 1448.
- La adopción del Protocolo de acreditación de la calidad de víctimas, en el marco del citado convenio interadministrativo. Esta acreditación se efectúa una vez la persona manifiesta su intención de acceder a la línea de crédito, a través del enlace territorial de la UARIV, en donde se determinará a través de la Dirección de Registro de la Información, el estado en que figura la víctima en el RUV.

De acuerdo con la información suministrada por Bancoldex, en lo corrido del año se han recibido cinco solicitudes de redescuento por parte de cuatro intermediarios financieros. Estas solicitudes fueron remitidas a la UARIV, de conformidad con el citado protocolo y solo se ha dado respuesta a uno de los solicitantes que ostenta la calidad de víctima del conflicto armado, solicitud que se encuentra en trámite de desembolso.

No obstante lo anterior, es importante indicar que en 2003, Bancoldex expidió la Circular Externa No. 10 de Diciembre 30, mediante la cual se creó una línea especial de crédito para desplazados y población vulnerable afectada por la violencia. Conforme a esta modalidad de crédito, Bancoldex informa que hasta noviembre de 2012, se realizaron 59.840 operaciones de crédito para atender necesidades de financiación de empresas de población víctima, las cuales han recibido desembolsos de aproximadamente 138 mil millones de pesos.

De esta información se colige que a la fecha las víctimas beneficiadas son personas en situación de desplazamiento y que aún en el marco de la Ley 1448 de 2011, esta medida no llega del todo a las víctimas incluidas en el RUV y que manifiesten estar interesadas en acceder a la línea de crédito.

En razón a lo anterior la Comisión considera necesario evaluar por qué existe tan poca demanda de las víctimas para acceder a las líneas de redescuento, teniendo en cuenta criterios como el fácil acceso al crédito y a las garantías, el monto y la tasa de interés, entre otros. Este aspecto será objeto de seguimiento durante el próximo período anual.

Sector Agropecuario

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario presentó una propuesta para que los créditos otorgados por los intermediarios financieros a las víctimas del conflicto armado pudieran ser redescontados con cargo al Programa Especial de Crédito para Financiar Proyectos Productivos Agropecuarios, desarrollados por esta población. Mediante Resolución No. 3 del 16 de mayo de 2012, se dispone de un monto máximo de cien mil millones de pesos. No obstante, la ejecución de este programa no se ha llevado a cabo toda vez que según lo señalado por Finagro, la UARIV no ha cumplido con la obligación legal que le impone el artículo 142 del

Decreto 4800 de 2011, en el sentido de proveer los recursos necesarios para cubrir el diferencial de tasa de estos créditos[216].

Ante esta respuesta de Finagro, se evidencia la falta de articulación entre estas dos entidades, lo cual está teniendo repercusiones negativas en el desarrollo de esta medida de restitución. Este aspecto será objeto de seguimiento durante el próximo período anual.

8.3.3 Vivienda Rural

De acuerdo con las disposiciones emanadas desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Restitución de Tierras ha venido desarrollando esfuerzos de coordinación interinstitucional con el fin de propender progresivamente el restablecimiento del proyecto de vida y estabilización de las víctimas de despojo, abandono y menoscabo en sus bienes. En este sentido la Unidad de Tierras ha diseñado los siguientes instrumentos:

Programa Estratégico de Vivienda Rural

Este Programa será desarrollado por el Banco Agrario mediante el Programa de Vivienda Rural. La labor de la Unidad de Tierras[217] es presentar al Banco los listados de los postulantes al Programa, para lo cual en 2012 se focalizaron 662 cupos para hogares postulantes en los departamentos de Sucre, Bolívar, Magdalena, Meta, Nariño, Antioquia y Tolima. En este sentido y, según manifiesta la Unidad de Tierras, el Banco Agrario inició la contratación de las Gerencias Integrales de Vivienda[218], las cuales cumplirán la labor de operadoras del mencionado programa, desarrollando actividades preparatorias para el inicio de construcción de vivienda, dando prioridad a los criterios de microfocalización.

[216] Oficio No. 2013011245 fechado 13 de Junio de 2013, suscrito por Andrés Parias Garzón Secretario General Finagro.
[217] Oficio No.DSC2-201302430, fechado 8 de Julio de 2013, suscrito por Alcelic Coneo Barbosa, Directora jurídica, Unidad de Restitución de Tierras.
[218] Las Gerencias Integrales seleccionadas son: Servivienda, Confamiliar Antioquia, Confamiliar Cartagena, Adet y Confatolima.

Atendiendo a las sentencias proferidas por los jueces de tierras en los procesos de restitución, la Unidad focalizó hogares postulantes para un total de 604 cupos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

En el marco del citado programa, el Banco Agrario y la Unidad de Tierras se encuentran adelantando gestiones tendientes a la identificación y visita a los predios focalizados, la presentación de los beneficiarios del programa, la designación del comité de participación y la designación del comité de validación.

Con el objeto de dar cumplimiento a los postulados de este programa, la Unidad de Tierras ha iniciado el acercamiento con los entes territoriales para presentarlo en los Comités Territoriales de Justicia transicional, con el fin de lograr que las alcaldías y gobernaciones presten su colaboración en la ejecución de la política habitacional para las víctimas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad[219]. La Comisión considera indispensable que la Unidad de Tierras asista y oriente a las entidades territoriales en la generación de capacidades que permitan formular y estructurar planes en la construcción de vivienda para la población víctima[220], dado que es en el nivel territorial donde se materializan estas políticas, las cuales aún no trascienden a la esfera de lo local. Este aspecto – alusivo a la articulación Nación-territorio - será objeto de seguimiento durante el próximo período anual.

8.3.4 Programa de Alivio de Pasivos

Este programa, adoptado mediante el Acuerdo No. 009 de 2013, emanado de la Unidad de Restitución de Tierras[221], fija las reglas y procedimientos para el alivio de los pasivos vinculados a predios formalizados o restituidos. Los beneficiarios de

[219] Art 135, Decreto 4800 de 2011
[220] Art 136, Decreto 4800 de 2011
[221] En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo 121 de la misma ley y el artículo 9 numeral 11 del Decreto 4801 de 2011,

este programa son las personas que a través de sentencia judicial hayan sido beneficiarias de la restitución, compensación o formalización de predios y que por motivo de los hechos victimizantes entraron en mora. El programa no solo contempla el pago de dinero en aras de sanear los pasivos asociados a un predio restituido[222], sino todas las gestiones adelantadas por la Unidad de Tierras, a través del Fondo o de las sociedades fiduciarias contratadas para la administración de sus recursos, destinadas a la generación de condiciones favorables[223] para el pago de las obligaciones que tengan relación con el predio restituido.

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Tierras, el citado programa se está aplicando en catorce municipios del país donde ha habido sentencias de restitución y se ha logrado su materialización gracias a acuerdos con las autoridades locales.

No obstante lo anterior, las víctimas manifiestan[224] frente a la etapa postfallo, que con el logro de la restitución no termina el proceso, ya que requieren planes productivos sostenibles, acordes con su desarrollo y proyecto de vida, orientados a fortalecer al campo, para lo cual se requiere asistencia de la Unidad de Tierras. Adicionalmente, refieren que no hay concertación con las víctimas para la entrega de las ayudas y adecuaciones y no tienen en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de víctimas con discapacidades y adultos mayores. De igual forma, manifiestan que existe falta de información frente a deudas relativas a los predios, ya que las víctimas que están en mora no han visto condonadas sus deudas.

[222] Acreencias a favor de cualquier persona originados en la propiedad, posesión u ocupación de un predio objeto de restitución y no es necesario que el predio este gravado para garantizar su pago (art 36 Decreto 4829 de 2011)
[223] Condonación, refinanciación, rebajas, descuentos, ampliaciones de plazos, concesiones de tasas preferenciales, entre otros.
[224] Rendición de Cuentas Unidad de Tierras, 21 de Junio de 2013, llevada a cabo en el marco del control participativo de la Contraloría de General de la Nación

8.3.5 Indemnización

Una de las medidas fundamentales del proceso de reparación integral a las víctimas es la indemnización administrativa que está reglamentada en los artículos 132, 133 y 134 de la Ley 1448 de 2011 y en los artículos del 142 al 162 del decreto 4800 de 2011. El plan financiero de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras concretado en el documento CONPES 3712 de 2012, establece unas metas financieras anuales de 863 mil millones de pesos en pagos de indemnizaciones administrativas para 2012 y 615 mil millones de pesos a pagar por el mismo concepto cada año desde 2013 hasta 2021 para alcanzar un total de 6.3 billones de pesos aproximadamente. Este plan no fue modificado por la actualización de metas realizada en el documento CONPES 3726 de 2012 que concretó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV).

Este plan prevé indemnizar administrativamente alrededor un millón de víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado. La indemnización a las víctimas del desplazamiento forzado se dará en los términos del parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448. A la fecha, no se conoce un modelo de costos estimados y proyectados en el tiempo, ni un modelo de priorización de las víctimas a indemnizar.

La UARIV reportó en el informe del SNARIV al Congreso de la República del mes de marzo de 2013, que había pagado durante el año fiscal de 2012, 157.013 indemnizaciones por un valor de 912 mil millones de pesos. Esta información ha sido verificada por la Comisión, con las salvedades que presentamos en este acápite.

En efecto, en el marco de la Comisión, la Contraloría realizó una auditoría al programa de indemnizaciones administrativas. El objeto de este acápite es mostrar los resultados de esa auditoría, las características de las indemnizaciones

administrativas otorgada en 2012 y 2013 y subrayar algunos elementos frente a los alcances del programa.

En la primera parte se mostrarán las conclusiones de la auditoría realizada al proceso de indemnización administrativa realizada en 2012. En la segunda parte se mostraran las características de la indemnización administrativa otorgada en 2012. En la tercera parte se describirán los avances del programa en 2013. Finalizaremos con las conclusiones de rigor.

8.3.5.1 Auditoría al proceso de indemnización administrativa en 2012

Antes de presentar las principales características de las indemnizaciones administrativas otorgadas por el Gobierno Nacional durante el año 2012 a las víctimas del conflicto armado interno, interesa a la Comisión insistir en algunos problemas relacionados con los sistemas de información que sustentan el programa de indemnización administrativa. Estos problemas fueron evidenciados en el transcurso del proceso de auditoría realizado al programa de indemnización administrativa coordinado por la UARIV y cuyos resultados se encuentran en el documento "Evaluación del Proceso de Indemnización Administrativa a las Víctimas de la Violencia en Colombia – Año Fiscal 2012 –", elaborado por el grupo de seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, adscrito a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, con destino a la Corte Constitucional.

Además del examen a las bases de datos, se examinó una muestra de 32 expedientes y documentos que soportan las decisiones en materia de valoraciones, registros en el RUV y adjudicación de indemnizaciones administrativas. Las observaciones y hallazgos resultantes de este trabajo auditor se dieron a conocer oportunamente a la UARIV en el desarrollo de la auditoría, y luego fueron evaluadas sus respuestas y se produjo un informe final.

Las principales fuentes de información fueron dos bases de datos suministradas oficialmente por la UARIV a la Contraloría: la primera base contenía la información sobre las indemnizaciones administrativas otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008; la segunda correspondía a las indemnizaciones administrativas pagadas atendiendo las disposiciones de la Ley 418 de 1997. Es importante subrayar que el decreto 4800 de 2011, en el parágrafo primero del articulo 155 ordena a la UARIV pagar en forma preferente y prioritaria las indemnizaciones solicitadas al amparo del decreto 1290 de 2008. Por esta razón, si bien hablamos de indemnizaciones pagadas en el marco de dicho decreto, deben entenderse como indemnizaciones pagadas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Algunas de las conclusiones más importantes de ese trabajo fueron las siguientes: Frente a los expedientes de las víctimas que sirven para soportar los procesos de valoración, inclusión en el RUV y adjudicación de la indemnización administrativa, la UARIV presenta serias deficiencias en el inventario de los archivos magnéticos; no existe un orden cronológico ni de organización de los documentos y aparecieron documentos no relacionados con las víctimas. Esto es importante porque el manejo de los archivos magnéticos tiene repercusiones al momento de otorgar las indemnizaciones administrativas, por ejemplo:

- En consulta realizada a la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) existen víctimas de homicidios cuyas cédulas aún se encuentran activas y con asignación de puesto de votación. Figuran también personas indocumentadas en unas fuentes de información pero que en otras fuentes poseen copia de su documento de identidad.
- Se han dejado de incluir algunas víctimas debido a que no se consultaron todos los documentos adjuntados por éstas.
- Se encuentran victimas con un hecho victimizante diferente al declarado, lo que conduce a pagos superiores a los legalmente permitidos.
- Los valoradores de las solicitudes de inclusión en el Registro de Víctimas (RUV) usan el criterio de geo-referenciación para verificar que el hecho

victimizante denunciado ocurrió con ocasión del conflicto armado; sin embargo no queda consignada en los archivos la fuente o documento consultado que soporta la decisión de inclusión.

- Las cartas de indemnización dirigidas a las víctimas no incluyen el valor en letras de las sumas adjudicadas, lo que eleva el riesgo de confusión o adulteración de documentos en los procedimientos de pago.

Frente a las bases de datos, se evidenciaron los siguientes problemas puntuales:

a. Un número de cédula de la víctima o del destinatario corresponde a dos o más nombres distintos.
b. Existen errores en el tipo y/o número de documento de identidad.
c. Se presentan errores en la tipificación del hecho victimizante.
d. Un mismo número de radicado posee repetidos destinatarios.
e. Duplicidad de registros (expedientes)

Los anteriores problemas se originan en fallas de registro de los datos y de inter-operatividad (articulación) entre los sistemas de información de las entidades que conforman el SNARIV (particularmente la Registraduría Nacional). No es casual la insistencia de la Ley 1448 de 2011 y de los organismos de control en la necesidad de mejorar la calidad de los sistemas de información. La UARIV debe perfeccionar estos procedimientos para identificar de manera veraz y oportuna la calidad de víctima y no incurrir en inconsistencias.

La Comisión comprende las dificultades inherentes a la construcción y depuración de una base de datos tan enorme como el RUV (unos 6 millones de registros); no obstante, considera que los problemas hallados en bases de datos relativamente pequeñas como las de indemnizaciones administrativas 2012 (alrededor de 150.000 registros) no son tan justificables. En efecto, en estas últimas bases aparecen notorios problemas de registro de la información; la base

correspondiente a Ley 418 de 1997, no permite determinar el estado de las indemnizaciones administrativas para saber si fueron efectivamente cobradas, se encuentran en bancos o fueron devueltas al Tesoro. Estos problemas informáticos no solo impiden un análisis más profundo sino que ocasionan confusiones e improductividad en la gestión que pueden tener consecuencias legales.

8.3.5.2 Características de las indemnizaciones administrativas otorgadas en el año fiscal de 2012 en el marco del decreto 1290 de 2008.

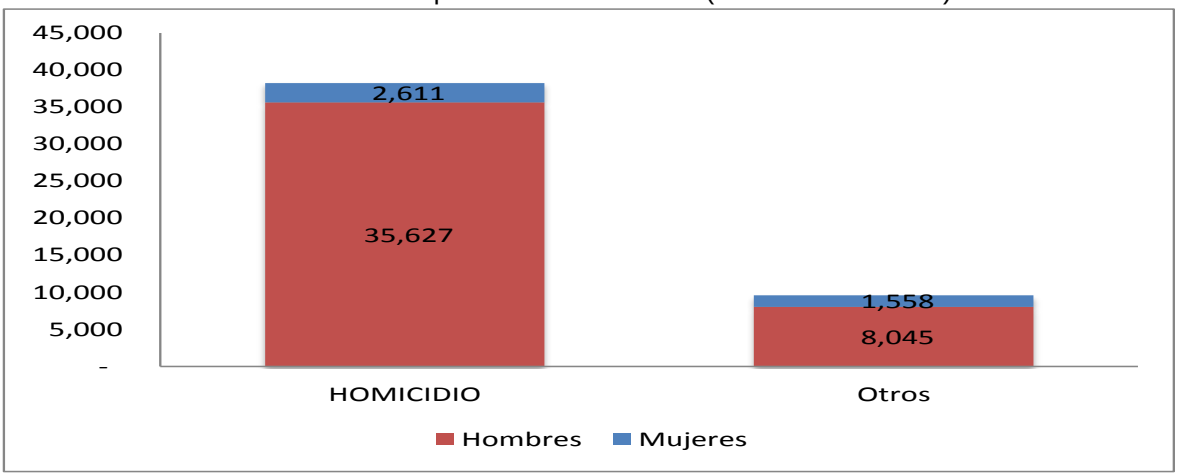
Esta base de datos contenía 146.015 registros (filas) que corresponden a 47.841 procesos (expedientes) obligatoriamente vinculados a una víctima directa y que pueden estar relacionados - aunque no necesariamente - a múltiples víctimas indirectas.

Por ejemplo, un (1) expediente de una (1) víctima directa de homicidio (o desaparición forzada) necesariamente implica la existencia de uno o más parientes suyos receptores de la indemnización y denominados víctimas indirectas. Por el contrario, un adulto víctima directa de lesiones personales o desplazamiento forzado, por ejemplo, normalmente es el mismo receptor de la indemnización y no necesariamente se vincula a víctimas indirectas. Finalmente, una misma persona puede ser víctima de varios hechos victimizantes. Por los anteriores motivos, en la base de datos el número de hechos victimizantes (o de expedientes) no necesariamente coincide con el número de filas (registros).

Las gráficas 1 y 2 ilustran el fenómeno. De las víctimas directas indemnizadas en 2012, son mujeres 4.169 y son hombres 43.672. El universo de las víctimas destinatarias de la indemnización muestra una proporción inversa: 90.368 son mujeres y 54.308 son hombres (1.339 personas carecen de información al respecto). Las víctimas directas han sido mayoritariamente los hombres, mientras

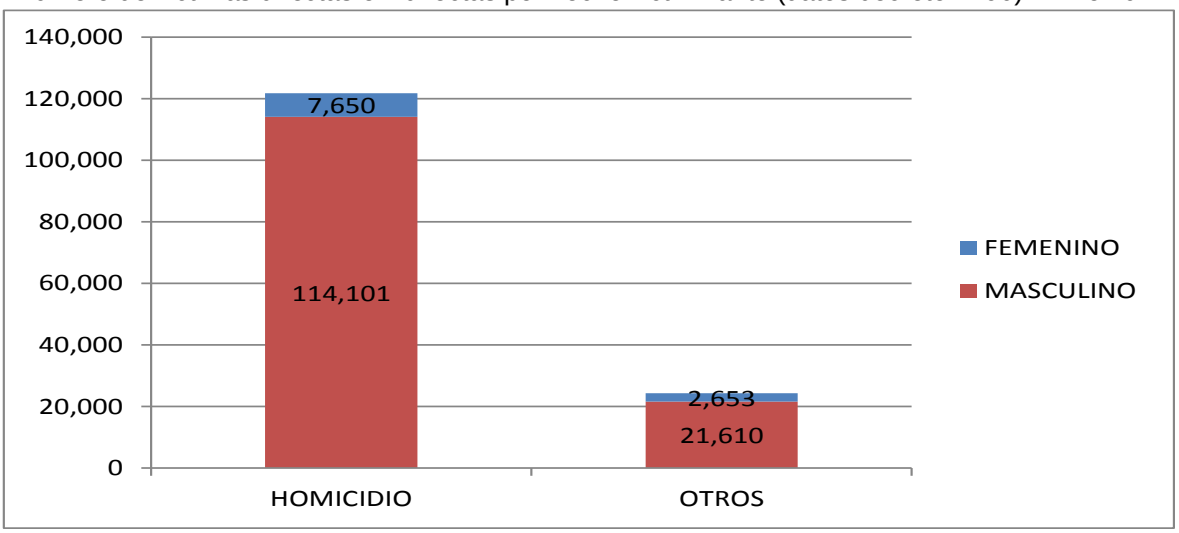
las mujeres y niños sobrevivientes (no reclutados para la guerra) recibieron la mayor parte de las indemnizaciones en 2012.

Gráfica 1.
Número de víctimas directas por hecho victimizante (datos decreto 1290) – Año 2012



Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

Gráfica 2.
Número de víctimas directas e indirectas por hecho victimizante (datos decreto 1290) – Año 2012



Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

Cuadro 1.
Número de víctimas directas e indirectas por hecho victimizante (datos decreto 1290) – Año 2012

HECHO VICTIMIZANTE	VICTIMAS DIRECTAS	FEMENINO	MASCULINO	VICTIMAS DIRECTAS E INDIRECTAS	FEMENINO	MASCULINO
HOMICIDIO	38238	2611	35627	121751	7650	114101
DESAPARICION FORZADA	6928	569	6359	21557	1657	19900
SECUESTRO	1285	284	1001	1317	291	1026
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	637	126	511	637	126	511
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	531	507	24	531	507	24
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	205	64	141	205	64	141
DESPLAZAMIENTO FORZADO	11	6	5	11	6	5
TORTURA	5	2	3	5	2	3
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE NO CAUSEN INCAPACIDAD PERMANENTE	1		1	1		1
TOTAL GENERAL	47841	4169	43672	146015	10303	135712

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

Durante el año 2012, la indemnización administrativa de las 146.015 víctimas (directas e indirectas) ascendió a $831.577.484.844 pesos, suma de la cual se pagó el 79.7% por homicidios y el 13.9% por desaparición forzada. Los detalles aparecen en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.

Valor de la indemnización por hecho victimizante (datos decreto 1290)

HECHO VICTIMIZANTE	VALOR DE LA INDEMNIZACION	PORCENTAJE
HOMICIDIO	662,601,065,557	79.7%
DESAPARICION FORZADA	115,936,884,463	13.9%
SECUESTRO	28,915,260,900	3.5%
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	10,956,999,425	1.3%
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	9,240,043,500	1.1%
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	3,779,889,000	0.5%
TORTURA	85,005,000	0.0%
DESPLAZAMIENTO FORZADO	57,803,400	0.0%
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE NO CAUSEN INCAPACIDAD PERMANENTE	4,533,600	0.0%
TOTAL	**831,577,484,844**	**100.0%**

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

Ahora bien, el lugar de ocurrencia de los delitos contra la población colombiana indemnizada en el año 2012 por concepto del decreto 1290 de 2008 tiene la siguiente característica: Antioquia concentra el 32% de los hechos victimizantes seguido, muy de lejos, por Santander y Valle (6%), Cauca y Meta (4%). Este ordenamiento sufre leves modificaciones cuando se observa la estadística de departamentos a los que fueron giradas las indemnizaciones.

Cuadro 3. Lugar del giro de las indemnizaciones (datos decreto 1290/2008) – Año 2012 –

PARTAMENTO	VALOR INDEMNIZACION	PORCENTAJE
TOTAL GENERAL	$ 831,577,484,844	100%
ANTIOQUIA	$ 268,264,435,673	32%
VALLE DEL CAUCA	$ 54,105,216,349	7%
SANTANDER	$ 51,688,799,530	6%
CAUCA	$ 42,053,926,866	5%
META	$ 40,774,323,921	5%
NORTE DE SANTANDER	$ 31,194,657,907	4%
CESAR	$ 30,873,334,347	4%
PUTUMAYO	$ 28,307,553,970	3%
NARIÑO	$ 27,838,520,254	3%
CAQUETA	$ 27,770,985,327	3%
MAGDALENA	$ 22,609,890,842	3%
BOGOTA D.C.	$ 21,034,049,717	3%
CORDOBA	$ 20,958,463,627	3%
TOLIMA	$ 18,498,566,480	2%
HUILA	$ 16,825,404,141	2%
RISARALDA	$ 16,459,607,454	2%
ARAUCA	$ 16,093,649,771	2%
BOLIVAR	$ 13,659,380,626	2%
CASANARE	$ 11,841,950,138	1%
CALDAS	$ 11,253,173,536	1%
ATLANTICO	$ 10,162,512,819	1%
SUCRE	$ 8,828,809,062	1%

CUNDINAMARCA	$ 8,589,739,506	1%
LA GUAJIRA	$ 8,019,565,709	1%
CHOCO	$ 7,173,237,454	1%
QUINDIO	$ 6,016,970,754	1%
GUAVIARE	$ 5,796,842,074	1%
BOYACA	$ 4,432,304,692	1%
VICHADA	$ 227,357,773	0%
VAUPES	$ 125,082,024	0%
AMAZONAS	$ 99,172,500	0%

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

Es importante subrayar que no todas las indemnizaciones administrativas giradas a los bancos habían sido cobradas por las víctimas al momento de construcción y entrega de la base de datos, según lo evidencia el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Situación financiera de las Indemnizaciones Administrativas (datos decreto 1290)

Diciembre de 2012

ESTADO	VALOR DE LA INDEMNIZACION	NUMERO DE INDEMNIZACIONES	%
COBRADO	$ 358,532,945,882	63,641	44%
EN BANCO	$ 327,582,689,254	57,704	40%
EN TESORO	$ 84,049,565,647	14,077	10%
REVISIÓN	$ 32,300,229,761	5,681	4%
CTA. TERCEROS	$ 29,100,720,300	4,911	3%
(en blanco)	$ 11,334,000	1	0%
Total general	$ 831,577,484,844	146,015	100%

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2012. UARIV

En efecto, solo el 44% del valor girado por indemnizaciones fue efectivamente cobrado por las víctimas y un 40% permanecía en el Banco Agrario el 31 de diciembre de 2012. Conviene aquí hacer una aclaración. De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, su convenio con el Banco Agrario estipula que el dinero recibido por este último debe reintegrarse a la Tesorería una vez transcurra un (1) mes de notificada la víctima sobre la disponibilidad del dinero y ella no acuda a retirarlo. Por tanto, no es lícito concluir que durante el año 2012 el 40% del valor de indemnizaciones retornó al Tesoro. El promedio anual de reintegros de indemnizaciones al Tesoro Nacional a causa de búsquedas infructuosas de las víctimas fue del 10%.

La Comisión solicitó durante el mes de julio de 2013 una nueva base de datos de las indemnizaciones administrativas otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008 para establecer su estado definitivo. Según la información suministrada por la UARIV, el estado definitivo de las indemnizaciones administrativas otorgadas en 2012 por concepto del decreto 1290 es el siguiente:

Cuadro 5.

Situación financiera definitiva de las Indemnizaciones Administrativas (datos decreto 1290)

Diciembre de 2012

ESTADO	NUMERO INDEMNIZACIONES	VALOR	PORCENTAJE
COBRADO	110,292	617,388,671,983	74.27%
EN REVISIÓN	14	92,560,244	0.01%
REINTEGRADO	35,710	213,801,568,618	25.72%
TOTAL	146,016	831,282,800,846	100.00%

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

Lo anterior evidencia un problema de ubicación de las víctimas para la entrega de su indemnización. El 25% del monto de las indemnizaciones fuer reintegrado al tesoro.

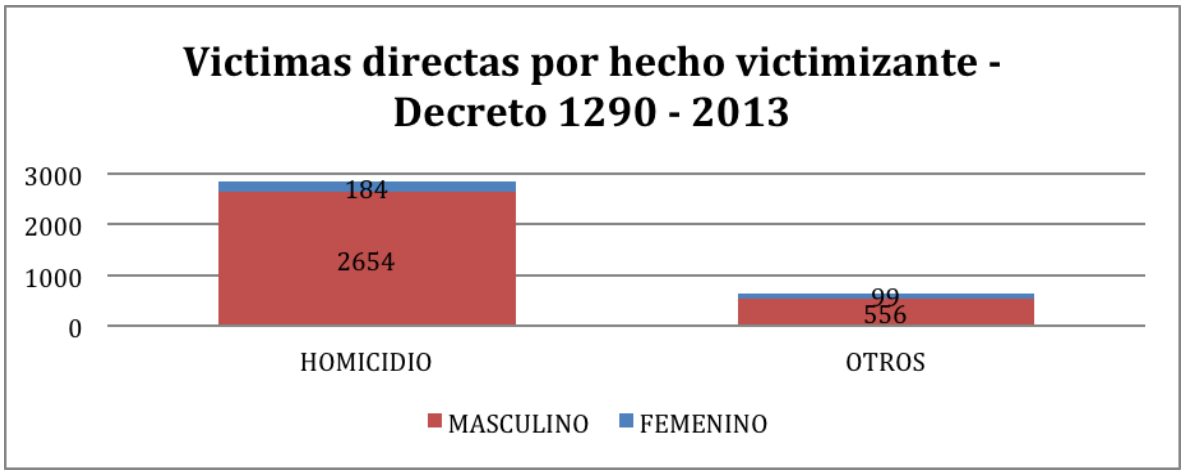
8.3.5.3 Características de las indemnizaciones administrativas otorgadas en el año fiscal de 2013 el marco del decreto 1290 de 2008.

Con fecha a mayo 31 de 2013, y según la información brindada por la UARIV a los órganos de control, se han otorgado 8114 indemnizaciones administrativas en el marco del decreto 1290 de 2008. Estas indemnizaciones presentan las siguientes características: de los 8114 registros, se encuentran en la base 3493 víctimas directas, de las cuales seis no cuentan con el número de radicado que identifica el proceso.

Se repiten las características fundamentales ya señaladas: las víctimas directas son fundamentalmente hombres y el hecho victimizante predominante es el homicidio.



Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV



Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

Los siguientes cuadros muestran la distribución por hecho victimizante del conjunto de las 8114 indemnizaciones administrativas pagadas al 31 de mayo por concepto del decreto 1290, y el total pagado por dicho concepto.

HECHOS VICTIMIZANTES	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
HOMICIDIO	400	6541	6941
DESAPARICION FORZADA	78	866	944
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	23	95	118
SECUESTRO	19	63	82
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	14		14
DESPLAZAMIENTO FORZADO	4	4	8
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	4	3	7
TOTAL	542	7572	8114

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

La distribución de las indemnizaciones sigue el curso de las anteriores. Antioquia está recibiendo de lejos la mayor cantidad de las mismas aunque es igualmente el departamento donde se concentra la ocurrencia de los hechos victimizantes a indemnizar en el marco del decreto 1290.

DEPARTAMENTO DE GIRO	VALOR DE LAS INDEMNIZACIONES	N. DE INDEMNIZACIONES
ANTIOQUIA	18,211,035,830	3178
VALLE DEL CAUCA	3,478,124,388	502
CAUCA	2,902,347,164	409
SANTANDER	2,352,195,275	366
CESAR	2,077,642,037	355
BOGOTA D.C.	1,809,581,133	343
NORTE DE SANTANDER	1,953,850,556	254
META	1,668,598,001	247
NARIÑO	1,657,795,674	245
CAQUETA	1,414,982,061	219
RISARALDA	1,411,002,658	213
MAGDALENA	1,216,869,819	171
PUTUMAYO	1,024,788,865	163
HUILA	959,394,081	160
CORDOBA	797,576,563	156
TOLIMA	922,317,350	132
ATLANTICO	656,128,446	119
CASANARE	704,147,572	119
CHOCO	688,489,869	116
BOLIVAR	604,486,728	108
QUINDIO	690,986,596	102
CUNDINAMARCA	623,458,239	98
SUCRE	534,582,408	87
ARAUCA	457,470,864	75
LA GUAJIRA	317,626,768	65
CALDAS	475,839,466	52
BOYACA	205,214,739	34

AMAZONAS	132,828,962	23
GUAVIARE	8,842,500	2
VAUPES	1,964,214	1
Total general	49,960,168,826	8114

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

El problema fundamental es nuevamente el estado de los giros realizados. La Comisión solicitó en el mes de junio de 2013 una base de datos con la información de las indemnizaciones administrativas otorgadas al 31 de mayo de 2013. En esa base de datos aparecía la siguiente información:

ESTADO	N. DE INDEMNIZACIONES	%	VALOR DE LAS INDEMNIZACIONES
EN BANCO	8,105	99.89%	49,885,756,154
COBRADO	9	0.11%	74,412,672
TOTAL	8,114	100.00%	49,960,168,826

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

Esto denotaba un porcentaje muy bajo en términos de las indemnizaciones efectivamente cobradas por las víctimas pero además no aclaraba cuántas de ellas habían sido devueltas al Tesoro nacional. Frente a la inquietud manifestada a la UARIV, se hizo entrega, en julio de 2013, de una nueva base en la cual esta consignada la siguiente información:

ESTADO	N. DE INDEMNIZACIONES	%	VALOR DE LAS INDEMNIZACIONES
COBRADO	7,569	93.28%	46,739,985,435
REINTEGRADO	542	6.68%	3,186,581,891
EN BANCO	2	0.02%	10,021,500
ABONADO	1	0.01%	23,580,000
Total general	8,114	100.00%	49,960,168,826

Fuente: Base de datos Decreto 1290 – 2013. UARIV

Aquí la información cambia radicalmente por cuanto de menos del 1% en junio de 2013, a julio de 2013 se habían cobrado el 93% de las indemnizaciones. Más allá de que se trate de una falta de actualización de las bases de datos o de otro problema de tipo administrativo, los órganos de control insisten en la necesidad de mejorar los sistemas de información, su calidad e interoperabilidad, y su disponibilidad pública, pues estos problemas de información pueden tener efectos fiscales y disciplinarios serios en caso de detrimentos patrimoniales probados.

8.3.5.4 Conclusiones del acápite de indemnización

De las bases de datos de indemnizaciones administrativas suministradas a los organismos de control por la UARIV se concluyen los siguientes datos globales: En 2012 se indemnizaron a 149.962 personas por $872.550 millones.

Concepto	Valor $	Número de víctimas indemnizadas
Indemnizaciones otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008	831.577.484.844	146.015
Indemnizaciones otorgadas en el marco de la ley 418 de 1997	40.972.729.145	3.947
Total - Indemnizaciones otorgadas en el marco de la ley 1448 de 2011	**872.550.213.989**	**149.962**

Fuente: Bases de datos Decreto 1290, Ley 418, 2012. UARIV

Sin embargo, de las indemnizaciones otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008, solo el 75% fue efectivamente cobrada. De las indemnizaciones otorgadas en el marco de la Ley 418 de 1997 no disponemos de información al respecto.

Por lo demás, en su Informe de Gestión de diciembre de 2012[225], la UARIV informó que durante el año 2012 se indemnizaron administrativamente 157.014 víctimas por un valor de $912.522 millones. La diferencia radica en que los organismos de control no tuvieron acceso a las bases de datos que contienen la información sobre el encargo fiduciario constituido para 7.052 niños, niñas y adolescentes, según lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

El siguiente cuadro compara estas dos fuentes de datos: el encargo fiduciario ascendió a $39.971 millones de pesos en convenio suscrito en 2012 con el Banco de Colombia.

Concepto	Valor	Número de víctimas indemnizadas
Información UARIV – Informe Congreso	$912.521.977.630	157.014
Información Bases de Datos	$872.550.213.989	149.962
Contrato Encargo Fiduciario - 2291 - Diciembre 21 de 2012 – UARIV – Informe al Congreso	$39.971.763.641	7.052

[225] UARIV, Informe de Gestión. Diciembre 2012. Página 9. El informe se encuentra en : http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/Informe_Gestion_Unidad_Victimas.pdf

Ahora bien, en lo que va corrido de la Ley 1448 de 2011, sin tener en cuenta el encargo fiduciario, se han pagado 158.076 indemnizaciones administrativas por un valor de 922 mil millones de pesos.

Concepto	Valor	Numero
Indemnizaciones otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008 a Diciembre de 2012	831,577,484,844	146,015
Indemnizaciones otorgadas en el marco del decreto 1290 de 2008 a Mayo de 2013	49,960,168,826	8,114
Indemnizaciones otorgadas en el marco de la ley 418 de 1997 durante el 2012	40,972,729,145	3,947
Total - Indemnizaciones otorgadas en el marco de la ley 1448 de 2011 (Decreto 154 del decreto 4800)	922,510,382,815	158,076

Fuente: Bases de datos Decreto 1290, Ley 418, 2012 y 2013. UAEARIV

Sin embargo, a diciembre de 2012 aproximadamente el 25% del valor de las indemnizaciones administrativas giradas a los bancos fueron devueltas al Tesoro nacional.

Es importante aclarar que los recursos girados a los bancos por concepto de indemnizaciones administrativas, no pueden permanecer en el sistema bancario más de 30 días. La Comisión llama la atención de la UARIV sobre la necesidad de establecer si existen problemas en términos de ubicación de las víctimas pero, más importante, es determinar las necesidades de recursos físicos, humanos y financieros para implementar el programa de acompañamiento a la inversión de los recursos otorgados a las víctimas por concepto de indemnización administrativa.

Este insumo debe servir para discutir y establecer si el plan financiero establecido en el CONPES 3712 es suficiente para cubrir la indemnización administrativa del conjunto de las víctimas, máxime si el número de víctimas sigue aumentando fruto

de la dinámica creciente de un conflicto armado que no ha terminado. Por lo demás, la información evidencia que aun cuando el conflicto armado ha sido más intenso en ciertos departamentos, sus consecuencias se diseminan por todo el territorio nacional.

Finalmente es importante recomendar a la UARIV precisar a la Comisión y al país en general, cuál va a ser el modelo para priorizar los pagos de las indemnizaciones.

8.3.6 Rehabilitación

Según los artículos 136 y 137 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, debe crear e implementar, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la Ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). En el primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 elaborado por la Comisión y presentado al Congreso de la República en agosto de 2012, fue posible evidenciar que tal programa se encontraba en proceso de construcción a pesar de haberse vencido el término para su terminación e implementación. Este hecho fue motivo de preocupación en razón a las repercusiones en la efectiva y adecuada atención de las víctimas para su asistencia y rehabilitación en salud física y mental y en el ejercicio de los derechos que les asiste en el marco de la Ley.

Con el fin de recopilar información para la elaboración del presente informe, la Comisión, a través de la Defensoría del Pueblo, aplicó al Ministerio de Salud un instrumento de recolección de información en el que esa entidad reportó haber diseñado el PAPSIVI. Posteriormente, la Defensoría solicitó el documento que diera cuenta de la formulación del programa, así como de su validación, pilotaje e implementación; no obstante, el Ministerio no hizo entrega formal de la información solicitada, a pesar de un nuevo requerimiento efectuado en visita posterior en el mes de junio. Dado lo anterior, la Comisión no cuenta con información sobre el estado y ejecución de tal documento, así como de los desarrollos a partir de su

formulación, más allá de aquella reportada por la UARIV, en un informe reciente[226], al mencionar que el PAPSIVI aún no ha iniciado su implementación.

El Ministerio de Salud informa a la Comisión que el documento CONPES 3726 de 2012, establece las rutas iniciales e indicadores del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y aclara que *"se tiene previsto el desarrollo de un proceso de construcción participativa y continua del programa en los siguientes meses del año 2012" y* que en 2013, se ha efectuado un proceso de construcción del PAPSIVI en los espacios de participación de las víctimas, lo que constituye un adelanto en la materia[227].

También es importante considerar que el Ministerio de Salud, en agosto de 2012 presentó al Congreso de la República el Informe de Gestión sobre Acciones Desarrolladas para la Aplicación de la Ley 1448 de 2011, documento en el cual se da cuenta del grado de avance sobre el PAPSIVI, así como sobre el respectivo Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, haciendo anotación sobre las estrategias encaminadas a garantizar el acceso a salud por parte de las víctimas.

En este documento[228], el Ministerio de Salud refirió que en el mes de abril de 2013, se daría inicio a la fase 4 del PAPSIVI: "*Implementación, evaluación, seguimiento y retroalimentación*", empezando por la aprobación mediante acto administrativo del documento respectivo; avance sobre el cual no se tiene conocimiento formal.

[226] Informe Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Rad. 20134109247041 del 11/7/13. Referencia: Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctima;, dirigido a la Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado de la Procuraduría General de la Nación y a la delegada para la Orientación y asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo.
[227] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara. Marzo de 2013. Pág. 20
[228] Informe de Gestión del Ministerio de Salud y Protección Social sobre Acciones Desarrolladas para la Aplicación de la Ley 1448 de 2011. Pág.16.

Lo anterior resulta inquietante – por decir lo menos -, teniendo en cuenta que la asistencia en salud y rehabilitación debe ser complementaria al resto de las medidas de asistencia y reparación integral, de cara a la superación de los efectos de la violencia armada entre las víctimas; aún más, teniendo en cuenta que ya se han cumplido dos años de la promulgación de la Ley, por lo que se hace cada vez más importante que el Ministerio implemente este programa de manera inmediata y efectiva.

Por otro lado, en el Informe del SNARIV presentado a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara en el mes de marzo de 2013, se hace referencia al trabajo adelantado y los avances obtenidos en el Subcomité Técnico de Rehabilitación, mencionando la construcción y conceptualización interinstitucional de algunos documentos como: las directrices del enfoque psicosocial, el PAPSIVI, la estrategia de reconstrucción del tejido social "Entrelazando", los lineamientos para la formación del talento humano y la construcción de criterios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud y de forma diferencial del derecho a la rehabilitación. Adicionalmente, la realización de "*video-conferencias para la atención a víctimas con enfoque psicosocial, la celebración del seminario nacional para unificar criterios en materia de Rehabilitación Integral, la evaluación de los desarrollos técnicos del Subcomité a la luz del modelo de Rehabilitación Integral y, el desarrollo de orientaciones técnicas para los Comités Territoriales de Justicia Transicional en las acciones relacionadas*"[229].

La UARIV reportó al Ministerio Público[230] el diseño de herramientas de monitoreo y evaluación para la Estrategia de Recuperación Emocional a nivel grupal implementada por ésta, en el marco del Programa de Acompañamiento, en el que se han atendido 2.697 víctimas.

[229] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara. Marzo de 2013. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Rad. 0134109247041 del 11/7/13

[230] Documento presentado por la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas de referencia: Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas. Radicado No 1110-460000008-/13-JFGR. Del 10 de Julio de 2013.

De igual forma, el informe del SNARIV menciona los avances del Ministerio en relación con el PAPSIVI afirmando que "*ha avanzado en el diseño del Programa…, en la formación de 252 funcionarios que asumirán esta labor, y en la socialización del Programa con las víctimas y entidades territoriales en 18 departamentos. Mientras concluye este proceso de consulta y construcción conjunta, el Ministerio brinda atención psicosocial y atención en salud con enfoque psicosocial a las víctimas en 10 entidades departamentales, reportándose 1.038 planes de atención psicosocial en modalidad individual, 15 planes en modalidad familiar y 55 planes en modalidad comunitaria*"[231].

Como parte de los avances que existen en la materia, cabe resaltar los esfuerzos del Ministerio para garantizar el seguimiento y monitoreo a la política pública en materia de salud para las víctimas; de tal suerte que la entidad cuenta con sistemas de información que, mediante la bodega de datos SISPRO (Sistema de Gestión de Datos), realiza actualizaciones periódicas y permanentes de la información para consultas de la población víctima del conflicto armado. De igual forma, se encuentra en implementación el Sistema de Seguimiento y Monitoreo a la Atención en Salud de las Víctimas del conflicto armado, el cual tiene como base los indicadores de goce efectivo de derechos para el sector salud y los indicadores de proceso para medir el cumplimiento de las obligaciones relacionadas de las entidades territoriales.

Se destaca también que en el informe a las Comisiones Primeras del Congreso[232] se hace mención del plan operativo del Subcomité de Rehabilitación que, para el año 2013, se propuso acciones importantes para que las entidades traduzcan la conceptualización en propuestas concretas que garanticen el derecho a la rehabilitación, generando en las instituciones compromisos frente a las obligaciones que la ley establece.

[231] Ibíd., Pág. 8.
[232] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara. Marzo de 2013.

Un aspecto fundamental para que las víctimas del conflicto armado puedan acceder a las medidas de rehabilitación, se relaciona con las estrategias y mecanismos de divulgación sobre la oferta en atención psicosocial y salud integral, responsabilidad del PAPSIVI, como lo establece el artículo 165 del Decreto 4800 de 2011.

No obstante, La CSML recomienda fortalecer las estrategias de divulgación frente a la oferta de servicios a los que las víctimas tienen derecho, bien sea que éstas sean provisionales, en espera de la implementación definitiva del Programa, con lo cual podría garantizar que en las regiones más apartadas del país las víctimas cuenten con el conocimiento de la información respectiva y accedan de manera efectiva y oportuna a los servicios que requieren.

La rehabilitación integral es un derecho que parte de la solicitud de las víctimas. Este deseo se materializa con la elaboración conjunta del Plan Individual de Reparación Integral (PAARI) por parte de la UARIV, así como con la subsecuente puesta en marcha de las medidas de reparación. Actualmente, se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas –RUV – **5.568.988**[233] víctimas, de las cuales solo 67.590 cuentan con la formulación del plan de reparación[234] . Estas cifras ponen de presente la necesidad de mayor celeridad en el proceso de construcción de los planes de reparación, con el objetivo de agilizar el acceso de las víctimas a las medidas de rehabilitación integral a las cuales tienen derecho según lo contemplado en la ley.

Si bien a la fecha no se encuentra en implementación el PAPSIVI, el Ministerio reporta tener establecidos lineamientos para el diseño y ejecución de las acciones que garanticen el ejercicio de medidas de rehabilitación[235] y haberse propuesto como meta la atención de 42.706 personas en implementación del PAPSIVI. A la

[233] Ver información en el capítulo de Registro Único de Víctimas.
[234] Información obtenida del diligenciamiento de los instrumentos aplicados por la Defensoría del Pueblo a las entidades del SNARIV entre abril y junio de 2013.
[235] El documento de los lineamientos no fueron enviados como soporte a la Defensoría del Pueblo.

fecha el Ministerio refiere que 16.139 víctimas se encuentran accediendo a medidas de rehabilitación física y mental.

En indagaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio reporta que los recursos para el programa de rehabilitación son específicos para tal función y son asignados por el Gobierno Nacional en un 99% y en un 1% provenientes de la Cooperación Internacional. Sin embargo, afirman que con respecto al año anterior tales recursos han disminuido, lo que preocupa dado que puede traducirse en dificultades de ejecución de las medidas de rehabilitación para la población víctima y va en contravía de los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad consagrados en la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 establece en su artículo 167 la puesta en marcha, por parte de la Unidad, de los Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social. Si bien no se tiene información sobre la puesta en marcha de estos centros, la UARIV reporta que, en materia de reparación colectiva, se ha generado la estrategia denominada "Entrelazando", sobre la cual se ha capacitado a 107 funcionarios en total, 50 de nivel nacional y 57 a nivel territorial[236]. Al respecto se recomienda la oportuna divulgación y difusión de la estrategia entre un número mayor de funcionarios de entidades del SNARIV, especialmente, de alcaldías y gobernaciones, para garantizar la correcta orientación a las víctimas respecto de la misma.

La Comisión considera que los avances reportados representan una oportunidad potencial para las víctimas de acceder a sus derechos a la asistencia en salud y rehabilitación. Sin embargo, respecto del PAPSIVI, resulta evidente que los esfuerzos aún no son suficientes para garantizar acciones especializadas y diferenciales, que respondan de manera directa a los mandatos de la Ley en atención a las necesidades en salud. Razón por la cual, se reitera la necesidad urgente de implementar inmediata y efectivamente el PAPSIVI y fortalecer las

[236] Información obtenida de documentos anexos al diligenciamiento de los instrumentos aplicados por la Defensoría del Pueblo a las entidades del SNARIV entre abril y junio de 2013.

estrategias de coordinación Nación – Territorio, que permitan la adopción y puesta en marcha de las directrices emanadas desde el nivel nacional.

Por otra parte, vale la pena resaltar el trabajo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) respecto del Programa "*Música para la Reconciliación*", el cual ofreció formación artística musical y atención psicosocial a 14.195 niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas en 32 departamentos e incluyó a 635 víctimas en condición de discapacidad.

Finalmente, el ICBF desarrolló medidas para la mejora de las condiciones psicológicas, sociales y económicas de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto. Entre ellas se cuenta la Estrategia de Cero a Siempre (interinstitucional) mediante la que se garantizó a 223.504 niñas y niños entre 0 y 6 años de vida, víctimas de desplazamiento forzado, el acceso a salud, nutrición, educación inicial, cuidado, protección y atención integral.[237]

La Comisión, con base en la información reportada por el Ministerio de Salud y de Protección Social, la UAEARIV, el DPS y el ICBF, considera que estas entidades han adoptado diferentes medidas encaminadas a la atención en salud física y mental, tanto para la asistencia como para la rehabilitación y reparación colectiva; medidas que resultan insuficientes respecto de la demanda potencial de **5.568.988** víctimas sujetos de asistencia y reparación integral, incluidas en el Registro Único de Víctimas. Asimismo, advierte la necesidad de una efectiva articulación de los programas existentes, con el fin de garantizar la acción sin daño en los procesos de atención a las víctimas.

8.3.7 Satisfacción

Los avances de las entidades sobre esta medida pueden evidenciarse a través de la implementación del Protocolo de Atención a Libretas Militares a las víctimas de

[237] Ídem.

la violencia; de un documento preliminar sobre los lineamientos para llevar a cabo actos de perdón público; y especialmente, en lo tocante a la política pública de memoria.

El análisis de los avances en las medidas de satisfacción debe efectuarse a la luz del cumplimiento de los componentes de accesibilidad, divulgación y comunicación, coordinación, participación y de los principios de gradualidad, progresividad e integralidad, en los cuales se enmarca la política de reparación integral de las víctimas, concretamente, en relación con la reparación simbólica y el derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad.

Un elemento fundamental para que las víctimas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos es la a*ccesibilidad* que tienen a los distintos mecanismos previstos por la ley y a la institucionalidad, para dar inicio a la estabilización socioeconómica y a la reparación integral. En este contexto, las entidades han señalado la existencia de rutas y protocolos en ejecución, que facilitan la comprensión de los procedimientos necesarios para lograr el acceso a estas medidas.

No obstante, persisten los obstáculos para el desarrollo de dichas rutas, pues se encuentran limitaciones físicas como la falta de personal, la escasez en infraestructura y las dificultades para acceder a lugares apartados. Por otro lado, llama la atención que dentro de las limitaciones sociales, las condiciones de seguridad son un factor definitivo,[238] lo que resulta preocupante en términos de las pretensiones de las víctimas y de la sociedad frente al derecho a la verdad, así como también en lo que se refiere a la dignificación y el resarcimiento político-moral al que le apuntan las acciones que buscan mitigar estos daños, a través de la reparación simbólica.

Las rutas y protocolos para el acceso de las víctimas a los mecanismos de reparación deben acompañarse de estrategias de comunicación adecuadas. Si

[238] Este aspecto se precisa con mayor detalle en el capítulo alusivo a las medidas de protección a víctimas.

bien las entidades han mencionado avances en la difusión de los contenidos mediante el uso de redes sociales, televisión, páginas Web, talleres y/o reuniones, radio, etc., con los que pretenden llegar a un significativo número de personas de distintas características, se han evidenciado acciones estatales sobre las cuales no se tiene suficiente conocimiento; ejemplo de ello es que las víctimas no tienen mayor información sobre su derecho a la exención del servicio militar obligatorio[239].

Perdón público

Los actos de perdón público son definidos como una forma de difundir la verdad sobre los hechos ocurridos en el marco del conflicto. Tienen como objetivo la reparación simbólica, la dignificación de las víctimas y el reconocimiento social de su situación. Al respecto, el Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción preparó un documento preliminar sobre los lineamientos a seguir para llevar a cabo los actos de perdón público y de reconocimiento de la responsabilidad de los hechos.

Así las cosas, sobre la participación de agentes del Estado en estos actos, se estableció que: *"En caso de que judicialmente se haya comprobado la responsabilidad directa de algún funcionario público por acción o por omisión en la realización de las violaciones, el Estado deberá reconocer dicha situación*"[240].

Para la CSML adoptar este criterio limitaría el acceso a verdad de las víctimas de agentes del Estado que no optaron por medidas judiciales, sino por la reparación por vía administrativa a través de la Ley 1448 de 2011 y que exigen el reconocimiento de la responsabilidad estatal. Se debe recordar que las medidas de satisfacción tienen una vocación hacia la verdad histórica – verdad en sede no judicial -, por lo que las víctimas de agentes del Estado no podrían ejercer el

[239] Información referenciada por las víctimas en la indagación efectuada por la Defensoría del Pueblo sobre su acceso a los programas de reparación integral.
[240] Lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes, y solicitudes de perdón público. Documento Preliminar 15 de julio de 2013.

derecho a la verdad histórica, toda vez que esta supondría la existencia previa de un proceso judicial y una sentencia en ese mismo sentido.

Se recomienda a la UARIV y al Comité Ejecutivo de la Ley, como responsables de elaborar estas directrices, tener en cuenta el desarrollo de la política que propone el Plan de Acción del CONPES 3726 de 2012 en relación con el concepto de *verdad*[241] del cual parte la Ruta de la Verdad del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica*,* pues en términos del derecho a la verdad y a la reparación en el contexto de la justicia transicional, las víctimas del Estado que no acceden a procesos judiciales se encontrarían en una condición de desigualdad en relación con las víctimas que sí optaron por acudir ante los jueces de la República.

Adicionalmente, es necesario realizar ajustes en relación con la inclusión de elementos propios del principio del enfoque diferencial, pues no se dio cuenta de los procesos especiales que se deben seguir en los casos en que las víctimas son niños, niñas y jóvenes y los casos de violencia sexual, ya que requieren de un abordaje diferenciado. Por esta razón se hace necesario que el ICBF acompañe de manera permanente estos procesos. De igual forma, cabe resaltar la importancia de vincular este proceso de perdón público con la Política Nacional de Reconciliación para los Niños, Niñas y Adolescentes que adelanta el ICBF.

Aunque algunas de las medidas de satisfacción tengan dentro de sus objetivos lograr el esclarecimiento histórico de los hechos, es fundamental que el andamiaje judicial prosiga con las investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos y esté abierto a realizar indagaciones por los casos que a la fecha no han sido objeto de investigación y que se encuentran en la impunidad, además de continuar con la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas.

[241] Este componente busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias de su comisión. Este componente se debe entender en dos dimensiones: la verdad histórica, procedente de los organismos del Estado así como de las diversas expresiones de la sociedad civil; y la verdad judicial, obtenida a través de los procesos judiciales seguidos en contra de los perpetradores de crímenes atroces. Ésta última se desarrolla en el componente de justicia, pero se entiende como un complemento de la verdad.

Exención del servicio militar obligatorio

En el informe 2011-2012, la CSML encontró que el desarrollo de esta medida se restringía al establecimiento de un acuerdo para el intercambio de información entre la UAEARIV y el Ministerio de Defensa a través de la Red Nacional de Información. Para la presentación de este informe, se destaca que las referidas entidades desarrollaron el "*Protocolo de Atención a Libretas Militares a Víctimas de la Violencia*", en el cual se establecen los lineamientos para la aplicabilidad de esta medida.

En la revisión de este documento, se encuentra que *"el Distrito Militar debe aplazar a los jóvenes para su incorporación según el término establecido para la valoración en la ley 1448 de 2011, artículo 156 "(…),"*[242] que es de 60 días; no obstante, se debe tener en cuenta que actualmente el proceso de valoración de las víctimas presenta serias demoras. Dado lo anterior, la CSML considera importante que, de una parte, la UAEARIV agilice los procesos de valoración, cumpliendo con los términos que establece la Ley[243] y, de otra parte, que el Ministerio de Defensa, atendiendo al principio de favorabilidad[244] consagrado en la Ley, flexibilice los tiempos de aplazamiento, hasta tanto la víctima esté debidamente notificada de la decisión en firme. Situación similar se presenta en relación con las víctimas a las cuales se les ha negado su inclusión en el Registro Único de Víctimas y que han interpuesto los recursos de la vía gubernativa, sin que haya una decisión en firme.

A lo anterior se suma que los Distritos Militares realizan la consulta sobre el estado de la víctima ante la UARIV mediante la Red Nacional de Información, la cual brinda la información pertinente para adelantar el proceso de exención del servicio militar obligatorio; sin embargo, en entrevista efectuada a la Autoridad de

[242] Protocolo de Atención a Libretas Militares de las Víctimas de la Violencia.
[243] 60 días hábiles.
[244]Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Septiembre de 2005.

Reclutamiento, se mencionó la dificultad que representa para esta institución el no tener acceso a la información en tiempo real, lo que afecta su propósito de cumplir con las responsabilidades fijadas en la ley.

Resolver la situación militar para las víctimas, además de ser una medida de satisfacción, representa la posibilidad de estabilizarse socio-económicamente, pues este es un requisito para acceder a un empleo formal.

La obtención de la libreta militar supone una serie de costos tales como su elaboración, el pago de las multas de inscripción y de compensación (remiso). En los dos primeros casos, los costos siempre deben ser asumidos por la víctima.[245] En el caso de la multa por compensación, la víctima debe asumir los costos correspondientes, cuando éstas se hayan generado con anterioridad al hecho. Dado lo anterior, se recomienda que:

1. Se aplique la exención del pago por multa de inscripción cuando esta se haya generado con posterioridad al hecho victimizante.
2. En caso de que la víctima tenga multas anteriores a los hechos, pueda acceder a facilidades de pago - si así lo requiere - para normalizar su situación y mitigar la posibilidad de que se vean comprometidos otros derechos, desconociendo la reparación adecuada y transformadora contenida en la legislación y la jurisprudencia constitucional.

Por último, a pesar de que se elaboró y aprobó el Protocolo, este documento no prevé directrices específicas para los connacionales residentes en el exterior, quienes también tienen derecho a esta medida. En tal sentido, se hace un llamado a la UAEARIV y a las Autoridades de Reclutamiento, para que convengan las acciones pertinentes y se garantice a esta población el acceso a este derecho.

[245] A excepción de aquellos casos en los que las víctimas se vinculen a algunos de los programas sociales del Gobierno Nacional.

El deber estatal de memoria

Durante el segundo semestre de 2012, la CSML, a través de la Procuraduría General de la Nación, realizó un seguimiento preventivo a la labor del Centro de Memoria Histórica (CMH), la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y el Archivo General de la Nación (AGN).

Mediante un informe preventivo publicado en noviembre de 2012, se analizó el cumplimiento del deber de memoria estatal, de conformidad con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, enfatizando en el sentido amplio con el que debe interpretarse el deber y derecho de memoria. El informe se enmarcó especialmente en el *deber* de memoria histórica (dimensión colectiva de la memoria) a cargo del Estado colombiano, sin el ánimo de desconocer la igual importancia que reviste el cumplimiento de medidas de memoria individual.

Para la Comisión, en la memoria como derecho[246], es distinto el derecho de *la sociedad en general* a conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo ocurrido, al derecho que les asiste a todas las *víctimas* (directas e indirectas), como medida de reparación integral (verdad, satisfacción y no repetición). La memoria de las víctimas del conflicto no se entenderá garantizada si el Estado implementa medidas genéricas para toda la población (dimensión colectiva de la memoria, como garantía de no repetición), pero no tiene en cuenta las particularidades y derecho a la reparación integral de las víctimas (bien sean individuales o colectivas) en sí mismas consideradas.

El Estado colombiano en su conjunto deberá facilitar la manera en que se satisfaga el derecho a la memoria en *todas* sus dimensiones, de manera que no se confundan memoria y reparación – a pesar de las marcadas coincidencias entre una y otra -.

[246] El aludido informe se refirió a la doble connotación de la memoria: como un deber (a cargo del Estado) y un derecho (a favor de las víctimas y de la sociedad en general).

El aludido informe recomendó, entre otros aspectos, avanzar en la creación del protocolo de política archivística en materia de DDHH y DIH; avanzar en materia de acuerdos de contribución a la verdad y la reparación; avanzar en la elaboración del informe general sobre el surgimiento y evolución de los grupos armados al margen de la ley; difundir y utilizar como referentes cada uno de los informes de memoria histórica publicados por la entonces CNRR y el actual CMH; que el deber estatal de memoria sea la vía cultural, política y social para la inclusión ciudadana y la superación pacífica del conflicto.

En la interlocución con diversas entidades estatales en torno a las recomendaciones de dicho informe, la CSML advierte significativas dinámicas institucionales, a saber:

El Centro de Memoria Histórica (CMH) dio cuenta de diversas realizaciones: Avances en la construcción de la política archivística de derechos humanos (Protocolo de política archivística); registro especial de archivos de memoria histórica; instalación de equipos del orden nacional y regional sobre Acuerdos de contribución a la verdad; instalación de sedes regionales del Centro; informe público sobre el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales, el cual tuvo su lanzamiento oficial el 24 de julio del año en curso.

La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) desarrolla una estrategia de divulgación dirigida a la sociedad y a la población desmovilizada sobre los derechos y obligaciones a que alude la Ley 1424 de 2010 (Acuerdos de contribución a la verdad histórica y la reparación); según información del Sistema de Información para la Reintegración (SIR), con fecha de corte 31 de mayo de 2013, 24.842 personas desmovilizadas suscribieron el formato para la verificación previa de requisitos (Decreto 2601 de 2011). A la fecha de corte en mención, se perfeccionaron 8149 Acuerdos de Contribución a la Verdad.

También ilustra la ACR acerca de la remisión de los acuerdos: al CMH se han remitido 4283 acuerdos con sus respectivos anexos, y a la Fiscalía General de la

Nación se han remitido 4108. Asimismo en lo que atañe a la administración, conservación, preservación, custodia y consulta de los documentos de los desmovilizados.

La UARIV informó de los avances en los planes de reparación individual y colectiva a las víctimas de los informes del Grupo de Memoria de la extinta CNRR y del Centro de Memoria Histórica (El Salado, El Tigre, La Libertad, San Carlos, Bahía Portete, El Placer y la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare).

El Ministerio de Defensa Nacional ha definido criterios de organización documental en cuanto a archivos de memoria histórica - violación de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y de grupos armados al margen de la ley -, en el Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Comando General y Policía Nacional. También se dio cuenta de la celebración de actos de perdón público y reconocimiento de daños, con fundamento en órdenes judiciales que aluden a acciones u omisiones de miembros de la Fuerza Pública.

La Unidad Nacional de Protección (UNP) dio noticia de la creación de grupos especiales para la atención de líderes y reclamantes en procesos de restitución de tierras, víctimas de despojo, abandono forzado y amenazas en contra de la vida y la integridad, víctimas en general del conflicto armado y gestores de memoria. Informa también sobre la interlocución con el CMH en el propósito de proteger a las víctimas de que dan cuenta los informes de memoria.

El Archivo General de la Nación avanza en la definición de líneas de acción conjuntas con el CMH; trabaja en el acompañamiento a los grupos étnicos en el registro, conformación y protección de sus archivos; y en la articulación y desarrollo del Sistema Nacional de Archivos.

El Ministerio de Educación Nacional ha elaborado documentos conceptuales, metodológicos y pedagógicos para la implementación de atención a víctimas y reconstrucción de la memoria histórica en el escenario escolar. En tal sentido ha

habido dinámicas de concertación metodológica con el CMH. El Ministerio adujo prestar asistencia técnica a las Secretarías de Educación para la divulgación de los informes de la CNRR y del CMH, e implementa proyectos educativos con enfoque diferencial étnico y de memoria histórica.

El Ministerio de Cultura informó de una serie de realizaciones: convenio con el CMH a efectos de difundir los informes de memoria; fortalecimiento del sector cultural de Bojayá en torno a la memoria histórica; trabajo conjunto con la Asociación de familiares de las víctimas de Trujillo en torno al proyecto "Trujillo: renaciendo en la esperanza, crea espacios de formación y creatividad cultural en torno a la memoria histórica"; desarrollo del proyecto de memoria y recuperación del tejido social en la comunicad de Mampuján; desarrollo de proyectos de memoria histórica en el departamento de Cesar; trabajo conjunto con el CMH en el propósito de traducir a lenguas nativas el Informe General de Memoria; Convocatoria Nacional de Estímulos - líneas de narrativas sobre conflicto armado y memoria histórica -.

En aras de la transparencia de los procesos y de la memoria histórica sobre el despojo de tierras, el Consejo Superior de la Judicatura refirió la publicación en la página Web de las sentencias y medidas cautelares emitidas por los 54 despachos de restitución; igualmente la labor conjunta con el CMH en materia de sensibilización a los jueces, manejo de archivos de derechos humanos y bases de datos sobre memoria histórica.

El Ministerio del Interior dio cuenta de la articulación de las dinámicas e informes del CMH con la formulación de los planes específicos de protección y atención de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado.

Así las cosas, la Comisión considera que del texto de la Ley 1448 y el Decreto 4800, así como de los decretos ley en materia étnica, al igual que de la labor que se ha llevado a cabo por las entidades del SNARIV con competencias en la

materia, se puede afirmar que el país cuenta con una política pública de memoria histórica.

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, la medición a cargo de la Comisión respecto del nivel de cumplimiento de las distintas medidas de reparación, debe ser distinta para cada medida. Los avances reportados por cada entidad objeto de seguimiento dan cuenta del potencial con el que cuentan las víctimas y la sociedad en general, en materia de sistematización de relatos, y su respectiva difusión y pedagogía, en clave de reconciliación.

Asimismo, es importante continuar con la iniciativa de constituir en política pública el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), para que se incluya formalmente en los planes de estudio de la educación básica, técnica, tecnológica y universitaria de la totalidad de los estudiantes, a partir de las acciones concretas que deba realizar el Ministerio de Educación en corresponsabilidad con el CMH.

El CMH ha dado inicio a la asesoría técnica para la realización de iniciativas en memoria histórica enlazadas a los Planes de Desarrollo de ocho entidades territoriales[247]. Teniendo en cuenta que Colombia consta de 32 departamentos y 1.126 municipios[248], llama la atención que solo ocho entes territoriales estén incluyendo este componente dentro de sus planes de acción, por lo que la CSML considera que, en atención al deber de corresponsabilidad y al principio de colaboración armónica, los entes territoriales deben solicitar al CMH el apoyo técnico para la incorporación de iniciativas de memoria histórica a partir de los próximos Planes de Desarrollo.

La CSML continuará su labor de seguimiento al cumplimiento del deber de memoria estatal en todas sus dimensiones, recomendando una sensibilización aún

[247] Informe de gestión 2012, CMH: Alcaldía de Tumaco y la Gobernación de Nariño, la Gobernación de Arauca, las Alcaldías de El Castillo, Vistahermosa y Granada en el departamento del Meta, la Gobernación de Santander y la Gobernación de Caquetá.
[248] Fuente: ICGAC 2013.

mayor en medios masivos de comunicaciones y procurando la materialización de la memoria dentro de las políticas de los entes territoriales. En estos últimos dos aspectos, aún no se perciben avances satisfactorios.

Por último, bajo el principio complementariedad de las medidas de reparación, es relevante que los procesos que auscultan los recuerdos de las víctimas deben fundamentarse en la acción sin daño; en razón a lo anterior, se recomienda que toda iniciativa de memoria histórica en la que participen las víctimas, se encuentre articulada con el acompañamiento psicosocial y comunitario del PAPSIVI y la Estrategia para la reconstrucción del tejido social "Entrelazando".

8.3.8 Garantías de no repetición

La Ley 1448 en su artículo 149 consagra la adopción por parte del Estado Colombiano de garantías de no repetición. Sobre este punto se hará énfasis en el *diseño e implementación de una estrategia general de comunicaciones en Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario, la cual debe incluir un enfoque diferencial* así como también *el diseño de una estrategia de capacitación y pedagogía en materia de respeto de estos derechos, la cual debe estar dirigida a funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la Ley, incluyendo a los miembros de la Fuerza Pública".*

Dando alcance a lo dispuesto en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considera la Comisión que "*el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad*" y que estos actos derivados de constantes discriminaciones y abuso de poder a lo largo de la historia de nuestro país, han sembrado violencia y generado brechas insolubles que deben ser diezmadas a través de la sensibilización de los derechos humanos, los cuales constituyen hoy

un código universal de conducta y un criterio compartido de legitimación de las instituciones políticas.

En este sentido, se requiere la formación de los servidores públicos en materia de derechos humanos y su sensibilización en torno a los derechos de las víctimas, con el objeto de brindar la atención y asesoría adecuada que garantice su acceso a la reparación integral, así como un correcto apoyo jurídico y psicológico.

Al respecto, la Comisión ha identificado los siguientes avances, de acuerdo con la información recibida sobre las actuaciones de las entidades del SNARIV:

- Capacitación Estrategia Pedagógica para la Acción y la No Repetición - Escuela de Reparaciones de la UARIV[249]. Como se mencionó arriba, esta estrategia está dirigida a miembros de la rama judicial, funcionarios públicos, maestros, miembros de la fuerza pública, líderes de víctimas, funcionarios del CICR y estudiantes de derechos humanos y DIH. En ella se han capacitado a 1290 personas en temas relacionados con la justicia transicional, los procesos de restitución de tierras, la reparación integral, transformadora y efectiva, medidas de satisfacción como la exención del servicio militar obligatorio, entre otros. Igualmente, desarrolla una estrategia de educación virtual en derechos humanos y DIH.

- La Estrategia de divulgación del PAPSIVI, Autocuidado y Misión Médica: enfocada en la atención a víctimas con enfoque psicosocial y formación al talento humano, desarrollada por el Ministerio de Salud y de Protección Social en coordinación con la UARIV, dirigida a funcionarios de 13 direcciones territoriales de esa última entidad.

- Capacitación a la fuerza pública en aspectos relacionados con los derechos a la verdad justicia, la reconciliación y la reparación integral de las víctimas

[249] GARANTIAS DE NO REPETICION; "Respuestas cuestionario requerimiento reparación integral a las víctimas" por parte de la Unidad de Víctimas a la Defensoría del Pueblo el 10 de julio de 2013.

desde un enfoque diferencial por parte del Ministerio de Defensa. Dicha Entidad informó[250] que se han capacitado 600 funcionarios en un año.

- El Ministerio de Educación por su parte ha diseñado el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) incorporado al Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH que pretende que este plan se constituya en la política pública de educación.

- Con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Ministerio de Educación adelantó el Programa Eduderechos y su posicionamiento se efectúo en las agendas educativas locales de las secretarías de educación de Meta, Santander, Bucaramanga, Chocó, Quibdó, Valle del Cauca, Pasto y Nariño, incorporando el Programa en 125 instituciones educativas. De esta forma, el Ministerio de Educación manifestó su intención de continuar con esta alianza para ampliar la cobertura del Programa Eduderechos en ocho nuevas secretarías de educación[251].

- Mediante los instrumentos anteriormente mencionados, el Ministerio de Educación afirma haber realizado un proceso de capacitación dirigido a cerca de 6000 docentes sobre derechos humanos y DIH.

La Comisión reconoce los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares en cuanto a la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos y DIH y hace un llamado para que dichas acciones sean incrementadas en su alcance y cubrimiento nacional.

[250] Instrumento de Medición aplicado al Ministerio de Defensa y Autoridades de Reclutamiento, Defensoría del Pueblo, Mayo de 2013.
[251] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral (SNARIV) a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, Consultado 17 De Julio De 2013.

8.4 LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA REPARACIÓN

8.4.1 Introducción

El objetivo de este acápite es hacer una evaluación de la implementación del programa de reparación colectiva consagrado en los artículos 151 y 152 de la Ley 1448. El punto de partida de esta evaluación es la importancia estratégica que le concedemos a este componente de la Ley, tanto desde el punto de vista de las víctimas como también desde la perspectiva del Estado. En ese sentido, una de las conclusiones fundamentales del acápite es que el Gobierno Nacional no ha dado muestras de entender la importancia estratégica de la reparación colectiva y tampoco sus potencialidades para la consecución de los objetivos establecidos por la Ley 1448.

Esta conclusión se deriva del análisis de la Comisión a la implementación del programa de reparación colectiva, coordinado por la Subdirección de reparaciones de la UARIV. La debilidad del programa de reparación colectiva no se manifiesta solamente en sus avances frente a las metas establecidas en el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas, sino ante todo, en las asignaciones presupuestales, el tamaño del equipo destinado para tal labor, la falta de planificación y coordinación del programa con otros programas dirigidos por la entidad - como son la política de retornos y reubicaciones y la estrategia de rehabilitación psicosocial llamada “entrelazando” -, y los evidentes problemas de articulación interinstitucional entre las entidades del SNARIV.

El presente acápite se dividirá en seis partes: i) importancia estratégica del proceso de reparación colectiva; ii) antecedentes del actual programa de reparación colectiva; iii) fases del proceso de reparación colectiva según las normas vigentes; iv) capacidad institucional y coordinación; v) el caso de la Universidad de Córdoba; vi) algunas conclusiones.

8.4.2 Importancia de la reparación colectiva

La importancia de la reparación colectiva reside fundamentalmente en que permite no solo avanzar en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 1448 (verdad, justicia y reparación integral con garantías de no repetición para las víctimas), sino que además es un elemento vital para la democratización de nuestras relaciones sociales, construidas en el caso colombiano, en medio de décadas de conflicto armado. Este proceso de democratización debe basarse en el conocimiento y reconocimiento de lo que ha ocurrido y en la participación de las víctimas en la construcción de la verdad y la memoria histórica.

La búsqueda de estos dos objetivos (reparación integral para las víctimas y fortalecimiento de la democracia) subrayan la importancia de la reparación colectiva. Que el Estado trabaje mancomunadamente con las víctimas para entender lo que le sucedió, por ejemplo, a una comunidad indígena, a un grupo político, a una organización social y que trate de hacerles justicia mediante un plan integral de reparación integral (PIRC) no es en sí una cuestión menor. Se trata de avanzar en la construcción concreta de un Estado Social de Derecho en territorios muchas veces caracterizados por la ausencia casi total del Estado. Sin embargo, intentar que la mayor parte de la sociedad reconozca los hechos ocurridos y propender por que el conjunto de los ciudadanos se comprometan a luchar para que ese tipo de situaciones de discriminación, estigmatización y eliminación física de miembros de grupos, organizaciones y comunidades no vuelvan a repetirse, ese es el reto fundamental de la reparación colectiva.

La reparación colectiva tiene como punto de partida el trabajo comunitario, el restablecimiento de la confianza y la construcción de una verdad basada en la caracterización de los daños sufridos por los colectivos en tanto tales. Es decir, la reparación colectiva parte de reconstruir un relato sobre lo ocurrido y sobre la manera en que el conflicto armado afectó al grupo, a la comunidad o a la

organización en cuestión. Esta caracterización de los daños es fundamental, tal y como lo describe el Grupo Pro-Reparación Integral[252]:

> "Existe una gran diferencia entre la reparación de daños colectivos y la reparación colectiva de daños individuales. La primera se fundamenta en el reconocimiento de los efectos que han sufrido las colectividades víctimas, como la destrucción de redes sociales, de propuestas políticas, de cosmovisiones, de alternativas de vida y procesos de construcción de memoria; mientras que la segunda, responde a una visión que limita los recursos y mecanismos para la aplicación de una política de reparación integral, en la medida en que homogeniza los daños causados individualmente a los miembros de una comunidad" (Grupo Pro-Reparación Integral, 2008,5)

De la anterior definición se desprenden tres elementos fundamentales a tener en cuenta en la implementación de un programa de reparación colectiva: **i)** el carácter diferencial y participativo de la construcción de los PIRC[253], **ii)** el reto de reparar integralmente a las víctimas de un conflicto armado que no ha terminado; **y iii)** la necesidad de evidenciar unos *mínimos* de todo PIRC.

Lo anterior supone retos como vencer la desconfianza hacia el Estado, así como evidenciar las dimensiones jurídicas, económicas, políticas, territoriales, morales,

[252] El Grupo de Trabajo Pro-Reparación Integral, es una coalición de organizaciones, que desde diferentes disciplinas, trabaja en conjunto el tema de la reparación integral y su relación inescindible con los derechos a la verdad y a la justicia. Hacen parte de este grupo: El banco de datos del CINEP, la corporación AVRE – Apoyo a Víctimas de la Violencia Sociopolítica pro Recuperación Emocional, la corporación colectivo de abogados "José Alvear Restrepo", la fundación "Manuel Cepeda Vargas", el instituto latinoamericano de servicios legales alternativos –ILSA, el programa de iniciativas universitarias para la paz y la convivencia de la Universidad Nacional de Colombia PIUPC, y la ONG Diakonia.

[253] Efectivamente en el marco del derecho a la reparación colectiva establecido en los artículos 2, 21, 59, 151 y 152 de la ley 1448 de 2011 se contemplan medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición que deben ser incluidas en los PIRC. Sin embargo, estas medidas no pueden ser homogéneas para todos los sujetos de reparación colectiva pues deben responder a la particular caracterización de los daños sufridos por los colectivos en cuestión.

culturales y simbólicas de la victimización.[254] La reparación colectiva no es importante solamente para las víctimas directas, sino también para el Estado y la sociedad en su conjunto; desde una perspectiva compleja, la victimización de los grupos, comunidades y organizaciones afecta a la sociedad en su conjunto, de la siguiente manera:

> "Dentro de los efectos producidos en el conjunto de la sociedad, es posible identificar: i) La privación de la pluralidad y de la posibilidad de opciones diversas de construcción de lo público, lo cual favorece la consolidación de posturas autoritarias que tienden a homogenizar la sociedad por medio de la institucionalización de la violencia dirigida contra sectores específicos de la población, ii) La configuración de referentes culturales, valores, representaciones, significados e imaginarios colectivos, que justifican los crímenes perpetrados contra determinados individuos y colectividades estigmatizadas, iii) La naturalización de los mecanismos arbitrarios de control y represión social que generan el olvido y la impunidad de violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, iv) La criminalización de la defensa y reivindicación de los Derechos Humanos, que implica el desconocimiento de las libertades fundamentales y el debilitamiento de procesos organizativos orientados a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria." (Grupo Pro-Reparación Integral, 2008, 6)

En este sentido, los procesos de reparación colectiva son un componente fundamental de la Ley 1448 que ayudan a romper cierta lectura individualista que se puede hacer de la ley, y que deben permitirle a la sociedad colombiana comprender y tener una explicación racional de las causas y consecuencias de décadas de conflicto armado. Se trata de avanzar en el aprendizaje de lo que

[254] Un ejemplo que evidencia las dificultades de partir de las caracterizaciones concretas de los daños, es que estos pueden ser irreversibles, como lo demuestra, por ejemplo, la pérdida de la lengua y de la cultura propia de una comunidad indígena que es desplazada por la fuerza de su territorio ancestral.

como sociedad hemos vivido para construir herramientas ciudadanas que nos permitan profundizar la democracia.

8.4.3 Antecedentes de la reparación colectiva

Los antecedentes del programa de reparación colectiva establecido en los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011, y reglamentado en los artículos 222 a 234 del decreto 4800 de 2011 se encuentran en los artículos 49, 50 y 51 de la ley 975 de 2005 que crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR. Dicha ley le ordenaba a la CNRR darle lineamientos al Gobierno Nacional para la creación de un programa institucional de reparación colectiva. Para cumplir tal tarea, la CNRR decidió en su momento implementar unos planes piloto que sirvieran de base para la construcción de una metodología de intervención comunitaria en la cual se sustentara la política pública de reparación colectiva. Los planes piloto se desarrollaron en las siguientes comunidades[255]:

(1) Corregimiento Libertad, Municipio de San Onofre, Departamento de Sucre,
(2) Comunidad afro-colombiana, Municipio de Buenos Aires, Departamento del Cauca,
(3) Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander,
(4) Inspección El Tigre, Municipio Valle del Guamuéz, Departamento del Putumayo,
(5) Corregimiento El Salado, Municipio Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar,
(6) Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, con sede en el Corregimiento La India, Municipio de Landázuri, Departamento de Santander,

[255] Al respecto ver el documento "Programa Institucional de Reparación Colectiva - PIRC" de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR.

(7) Asociación Caminos de Esperanza – Madres de la Candelaria, con sede en el Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia, y
(8) Sindicato de Profesores de la Universidad de Córdoba, Municipio de Montería, Departamento de Córdoba.

El objetivo de la implementación de los planes piloto no era concretar un programa de reparación colectiva en sí, sino dar recomendaciones al Gobierno en términos de los enfoques, alcances y contenidos de un programa de reparación colectiva.

La implementación concreta de los planes piloto estaba a cargo del Estado aunque sin responsables concretos. Sin embargo, a partir de la experiencia de los planes piloto, la CNRR realizó en su momento una serie de observaciones importantes de las cuales la Comisión subraya dos: lo relacionado a la deficiencia de la oferta institucional, y lo concerniente a la participación de las víctimas en la construcción del plan de reparación colectiva. Frente al primer punto la CNRR subrayó lo siguiente:

> "este proceso permitió identificar la precaria condición del ejercicio de múltiples derechos por parte de las poblaciones que aceptaron ser parte de los pilotos. También se identificó una falta de capacidad institucional para responder adecuadamente a obligaciones estatales básicas en un Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural. Esta situación hace que la implementación de una política de reparación deba distinguirse de otras medidas y obligaciones del Estado. Para ello, es fundamental que el PIRC se articule de manera adecuada tanto con las otras medidas de reparación previstas por el Estado colombiano (coherencia interna) como con la ejecución de las políticas sociales y de desarrollo promovidas por las entidades territoriales y por el Gobierno nacional (coherencia externa). Esta articulación debe permitir que las políticas se ejecuten de manera armónica sin confundir los fines y propósitos de cada una de ellas, pero reconociendo que son complementarias y que su interrelación potencia su marco de acción. Tomando en cuenta además que las condiciones de pobreza y exclusión soportadas por las comunidades y grupos estuvo en algunos casos relacionadas con situaciones como la desviación de recursos públicos inicialmente destinados para la inversión social hacia el financiamiento o

> enriquecimiento de los grupos armados ilegales, lo cual profundizó la pobreza de los sujetos de reparación colectiva, así como incrementó su vulnerabilidad frente al accionar de estos mismos grupos." (PIRC, 22)

Frente al segundo punto, la CNRR resaltó que la reparación colectiva debe entenderse como un proceso de inclusión y construcción conjunta de un Estado Social de Derecho y no solamente como la entrega de ciertos beneficios o medidas particulares. Lo anterior sirve para subrayar que la participación de las víctimas en la caracterización de los daños y en el diseño del plan de reparación colectiva es fundamental para el proceso de fortalecimiento democrático que hemos subrayado.

8.4.4 Análisis del estado de la reparación colectiva, de acuerdo con la normatividad vigente[256]

En esta sección interesa a la CSML mostrar de manera concreta las fases del programa de reparación colectiva para poder subrayar los problemas y obstáculos que se han encontrado en la implementación de dichas disposiciones.

Como se mencionó, la implementación del programa de reparación colectiva se realiza a través de la construcción e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Estos planes, que se elaboran de manera particular para cada sujeto de reparación colectiva, pueden contener medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, según lo amerite el caso. Aquí surgen las primeras dos preguntas: ¿Quiénes son los sujetos de reparación colectiva? – y ¿Quiénes son los responsables de la implementación de las medidas que conforman el PIRC?

Frente a la primera pregunta la ley establece que son sujetos de reparación colectiva las comunidades, grupos y organizaciones tal y como están definidas en

[256] Ley 1448 de 2011, arts. 151 y 152; Decreto 4800 de 2011, arts. 222 a 234; Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; y CONPES 3726 de mayo de 2012.

el documento “Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos en el registro único de víctimas”, aprobado por el comité ejecutivo del SNARIV el día 9 de enero de año 2013. Sin embargo, frente a las consideraciones consignadas en ese mismo documento sobre los eventos que configuran los daños a sujetos colectivos es importante tener en cuenta, además de lo allí establecido, lo decretado por el Auto 119 del 24 de junio de 2013 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que reformula el concepto de víctimas establecido en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

A la CSML le interesa subrayar que las comunidades, los grupos y las organizaciones son víctimas y sujetos de reparación colectiva toda vez que han sufrido infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, en los tres casos que consagra el artículo 151 de la ley 1448 de 2011.

Frente a la segunda pregunta, el CONPES 3726 de 2012 establece lo siguiente:

> “La implementación de los Planes de Reparación Colectiva estará a cargo de todas las entidades competentes para la ejecución de las diferentes medidas de reparación del Plan. En esta fase, la Unidad coordinará la ejecución del Plan, apoyará la gestión los recursos técnicos y financieros para la implementación de estas medidas y ejecutará las que sean de su competencia.” (CONPES 3726, 79).

En la siguiente sección analizaremos los problemas de coordinación interinstitucional en el SNARIV. Lo que sí se quiere subrayar aquí es que la responsabilidad en la coordinación esta en cabeza de la UAEARIV y debe ser ella quien haga llegar a los organismos de control la información que permita hacer seguimiento y monitoreo a los compromisos establecidos en el marco de los PIRC.

Ahora bien, para el diseño y la implementación de los PIRC está estipulada una serie de fases a seguir que comentaremos a continuación sucintamente:

1) Fase de identificación y registro: la identificación y el registro en el RUV de los sujetos de reparación colectiva puede hacerse mediante mecanismos de oferta o de demanda. El mecanismo de oferta consiste básicamente en que la UAEARIV invita a un colectivo a hacer parte del programa de reparación colectiva. En este caso, si el colectivo acepta la invitación, la entidad surte el proceso de registro en el RUV. El mecanismo de demanda consiste en que el colectivo solicita su ingreso formal en el RUV mediante el diligenciamiento de un formulario único de declaración – FUD Colectivo – ante el Ministerio Público. Sea por oferta o por demanda, el proceso de registro implica la existencia de un FUD colectivo y la capacidad de sistematización de la información allí consignada. A la fecha, la CSML no conoce la existencia legal de ese FUD colectivo, y entiende que no está operando, lo cual implicaría la imposibilidad de los colectivos de acceder al RUV, y la inoperancia del mecanismo de demanda. Finalmente es importante subrayar que el mecanismo de registro debe permitir la identificación individual de los miembros de los sujetos colectivos de reparación.

2) La fase de alistamiento consiste en un conjunto de capacitaciones sobre reparación colectiva que le permitan a la comunidad participar en el proceso de diseño e implementación del PIRC. Aquí uno de los elementos fundamentales a resaltar además del establecimiento de las "reglas de juego", es la conformación de un *comité de impulso*, encargado de representar al colectivo víctima en las diferentes mesas de trabajo. Igualmente es importante subrayar que en esta fase está contemplado el inicio de la atención en términos de rehabilitación psicosocial, lo cual implicaría la articulación al programa de la estrategia de la UAEARIV para la reconstrucción del tejido social denominada "entrelazando".

3) La fase de identificación y diagnóstico del daño es quizás una de las más importantes porque no solamente tiene consecuencias en términos de las afectaciones, necesidades y expectativas de las comunidades sino también, como hemos subrayado anteriormente, en términos de verdad y memoria histórica. Esta fase tiene como producto fundamental un documento (acta) de caracterización del

daño. En esta parte de diagnóstico es fundamental la interoperabilidad de los sistemas de información y en especial del registro colectivo para poder cruzar la información del daño colectivo con aquella del daño individual.

4) La fase de diseño y formulación concertada del PIRC implica dos ejercicios. En el primero se realiza una priorización de los componentes de la reparación integral. En el segundo deben quedar claramente establecidas las entidades responsables de todas y cada una de las medidas incorporadas en el PIRC, el presupuesto necesario para la implementación de las mismas, y los tiempos de implementación que en todo caso no podrán superar los tres años. Estos planes deberán ser aprobados en el caso de los sujetos colectivos de carácter nacional por la UARIV, y en el caso de los sujetos con presencia territorial por el respectivo Comité Territorial de Justicia transicional – CTJT –.

5) La fase de implementación puede durar hasta tres años y es importante subrayar el rol de la UARIV en la coordinación logística, operativa y técnica que implican el desarrollo de los PIRC. El marco normativo concibe en esta la fase la adopción de medidas de prevención y protección de nuevas victimizaciones a los sujetos de reparación colectiva; sin embargo estas medidas deben adoptarse desde la fase de acercamiento.

6) La última fase es la de seguimiento, evaluación y monitoreo del cumplimiento de las medidas establecidas en el PIRC. Es de resaltar que todo PIRC debe incluir los responsables del seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las medidas allí establecidas. Sin embargo, el marco normativo estipula que el programa de reparación colectiva debe contar con un sistema de rendición de cuentas.

El programa de reparación colectiva para el caso de las comunidades étnicas es similar en sus fases, aunque existen ciertas particularidades que serán discutidas en extenso en el informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los

decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.[257] Por ahora, la Comisión resalta tres preocupaciones frente a la implementación de los PIRC para pueblos y comunidades étnicas: (i) dificultades de acceso al RUV por parte de las comunidades étnicas; ii) los obstáculos que encuentra la consulta previa; iii) la importancia del territorio (y por ende de la restitución de sus derechos territoriales).

Analizadas las distintas fases del proceso de reparaciones colectivas, la primera observación de la Comisión frente a la implementación del programa es la falta de un sistema de información confiable. La información presentada de manera oficial sobre las asignaciones presupuestales y los sujetos de reparación colectiva no es clara.

En el informe presentado por el SNARIV al Congreso de la República en marzo de 2013, la UARIV señala que gracias a su gestión se logró incluir el programa de reparación colectiva en el Conpes 3726 de 2012. Esto permitió asegurar los recursos presupuestales específicos para la ejecución del programa que de otra manera no existirían. En efecto, en el primer plan financiero de la Ley de Víctimas, - Conpes 3712 de 2012 -, no se tuvo en cuenta el programa de reparación colectiva. Este error se corrigió en el Conpes 3726 de 2012 de la siguiente manera:

> "Adicionalmente, se incluye un componente de Reparación Colectiva que no fue explícitamente costeado anteriormente, y para el cual se estima un valor de $400 mm destinados a estructurar y ejecutar planes de reparación, para los sujetos colectivos que señala el artículo 152 de la Ley 1448 de 2011." (CONPES 3726, 35)

[257] De manera sucinta, las fases del programa de reparación colectiva para comunidades étnicas son i) identificación, ii) registro, iii) pre-consulta y alistamiento, iv) consulta previa, v) protocolización del PIRC, vi) implementación, seguimiento y monitoreo.

El problema de esta asignación presupuestal es su carácter arbitrario pues no conocemos ningún tipo de justificación ni análisis de costos que justifique esta cifra. El tema se hace más complejo cuando se relacionan los recursos presupuestales asignados con las metas establecidas en el Conpes 3726 de 2012, en términos de *sujetos colectivos reparados*. Según el documento Conpes 3726 de 2012, la meta es atender 833 sujetos de reparación colectiva durante el periodo 2011 – 2021; sin embargo, tampoco es claro el origen de esta meta máxime cuando el mecanismo de demanda para la inscripción de los sujetos colectivos en el registro único de víctimas RUV aún no está en funcionamiento y el mecanismo de oferta ha identificado a la fecha (corte a mayo 31 de 2013) 209 sujetos de reparación colectiva. La Comisión llama la atención de la UARIV sobre la necesidad de actualizar la información pública sobre la ejecución presupuestal de todos sus programas y en especial del programa de reparación colectiva. En el caso del proyecto de inversión: "implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional" la ficha BPIN publicada en la página Web de la UARIV no presenta la información actualizada, lo que da lugar a equívocos cuando es contrastada con otras fuentes de información como el SIIF del Ministerio de Hacienda o el SPI del DNP.

Según la ficha BPIN publicada en la página Web de la UARIV, la apropiación vigente de este proyecto de inversión asciende a $72.385.000.000 pesos moneda corriente de 2013; sin embargo, al contrastar estas cifras con los otros sistemas oficiales de información, la cifra que corresponde a la apropiación vigente por este concepto es de $45.000.000.000 pesos moneda corriente de 2013. Esto no significa que el programa de reparación colectiva disponga de este presupuesto puesto que de los 45.000 millones, 16 mil millones se asignaron a la estrategia de rehabilitación social "entrelazando" que efectivamente participa del programa de reparación colectiva pero tiene además otras tareas. Mil millones se destinan a la reparación colectiva judicial y los otros 28 mil millones van a la implementación del programa de reparación colectiva.

En la ficha BPIN 2012011000418 se ha presupuestado un valor de 44.375.000.000 pesos moneda corriente por año hasta el 2021 para el programa de reparación colectiva sin que se conozcan los estudios de costos de la implementación de los PIRC que justifiquen estos valores; tampoco es clara la distribución regional de estos recursos para el año 2013. Es decir, no se tienen elementos de análisis para afirmar que los recursos alcanzan o no para las necesidades de la reparación colectiva.

Finalmente, la Comisión llama la atención sobre el escaso avance financiero del proyecto de inversión "implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional". A la fecha, en términos de compromisos, obligaciones y pagos la ejecución presupuestal muestra un fuerte rezago tal y como lo evidencia el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP.

La segunda observación tiene que ver con el avance del programa de reparación colectiva y el cumplimiento de las metas anuales establecidas en términos de sujetos de reparación colectiva con un PIRC en estado de implementación. El documento Conpes 3726 de 2012 establece como metas anuales la formulación para el año 2012 de 32 Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC - y para el año 2013, la formulación de 156 PIRC (incluyendo los 32 casos anteriores). La ficha BPIN 2012011000418 trae la siguiente distribución anual de metas que no se ajustan exactamente a lo establecido en el Conpes 3726 de 2012.

Metas Programa Reparación Colectiva		
Año	PIRC Formulados por año	PIRC totalizados
2013	156	156
2014	124	280
2015	93	373
2016	92	465
2017	92	557
2018	92	649
2019	92	741
2020	92	833
2021	92	925

Fuente: Ficha BPIN 2012011000418. Cálculos del Autor.

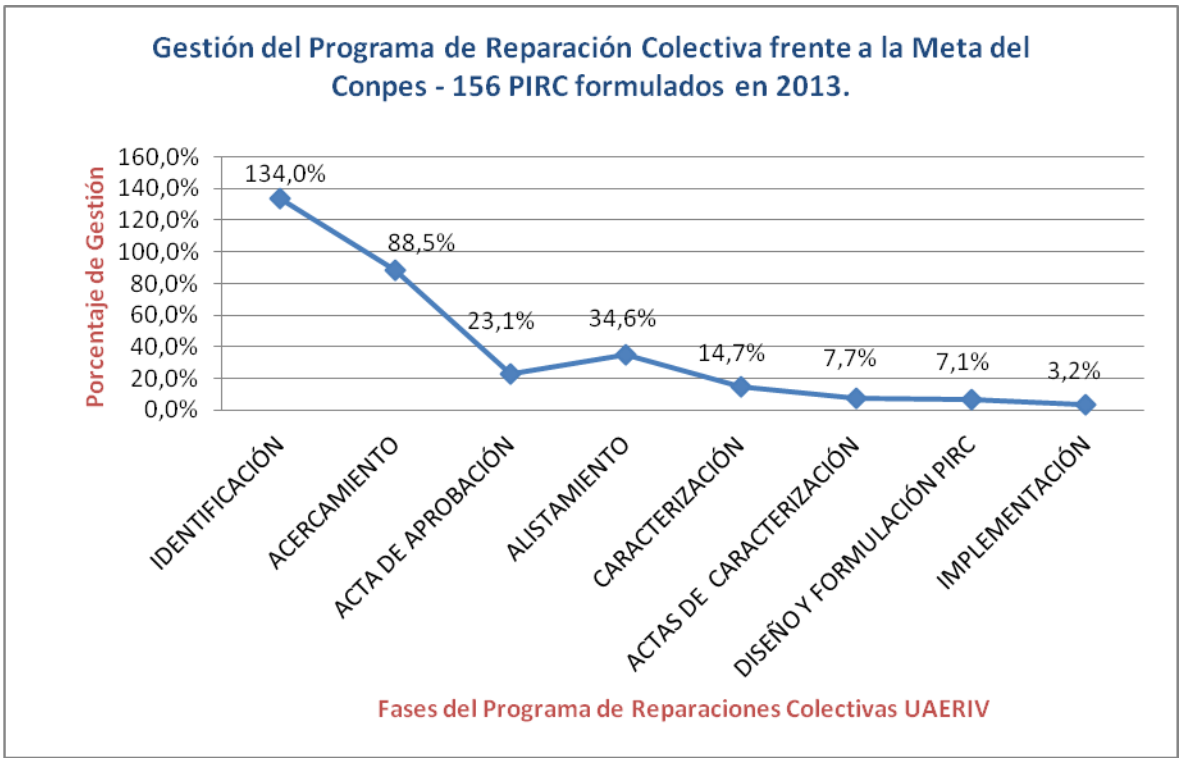
Las cifras sobre los sujetos de reparación colectiva identificados no son claras. El día 12 de marzo el subcomité de reparación colectiva del SNARIV envió a las entidades asistentes un listado de 156 casos priorizados para el 2013, los cuales incluían los 32 casos del año anterior. Sin embargo, el listado enviado no daba suficiente información respecto al avance del proceso o la fase en la que se encontraba el proceso de reparación colectiva. El día 31 de marzo los organismos de control solicitamos a la UAEARIV información más precisa sobre el estado de estos 156 casos para lo cual se diseñó y se solicitó el diligenciamiento en una matriz específica. La UAEARIV, en respuesta a esta solicitud, envió oportunamente la matriz diligenciada la cual contenía 182 casos totales, 32 identificados en el 2012 y 150 nuevos casos identificados en el año 2013. Posteriormente, el subcomité de reparación colectiva envió el día 20 de mayo, una matriz ajustada y mejorada de los casos de reparación colectiva, la cual registraba un total actual de 209 casos, 39 de ellos identificados en el año 2012 y 170

restantes identificados en el año 2013. Con base en esas respuestas se presentan los siguientes resultados del programa de reparación colectiva.

Avances del Programa de Reparación Colectiva												
TIPO DE SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA	IDENTIFICACIÓN	¿INICIO LA FASE DE ACERCAMIENTO?	¿EXISTE UN ACTA DE APROBACIÓN?	ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO?	¿INICIARON FASE DE PRECONSULTA PREVIA?	¿INICIARON FASE DE CONSULTA PREVIA?	CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO INICIADA	CARACTERIZACIÓN DE DAÑO COLECTIVO VALIDADA?	DISEÑO Y FORMULACIÓN DEL PIRC?	PIRC CON EL CTJT (ÉTNICOS)?	POR LOS CTJT/SRC/ACTA DE MININTERIOR?	EN FASE DE IMPLEMENTACIÓN?
Comunidad	116	77	2	37	N/A	N/A	17	6	5	0	3	3
Organización /Grupo	15	14	7	5	N/A	N/A	5	5	5	0	2	2
Sujeto colectivo afrocolombiano	29	16	11	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Sujeto colectivo indígena	47	29	14	7	0	1	1	1	1	0	0	0
Sujeto colectivo Rrom o Gitano	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	209	**138**	**36**	**54**	**0**	**1**	**23**	**12**	**11**	**0**	**5**	**5**

Fuente: Respuesta de la UARIV a la solicitud de información 2013EE0046648 de la CGR. Cálculos del Autor.

La matriz muestra que si bien a 31 de mayo de 2013 han sido identificados 209 sujetos de reparación colectiva solo se ha iniciado la fase de acercamiento con 138 sujetos de reparación colectiva. De la misma manera solo se ha iniciado la fase de alistamiento con 54 sujetos de reparación colectiva. Esta es la fase en la cual se acuerdan las reglas de interacción, los tiempos, los lugares de encuentro y el mecanismo de toma de decisiones, por lo cual se subraya su importancia. De igual manera, a la fecha solo se ha iniciado la fase de caracterización del daño con 23 sujetos de reparación colectiva y solo se ha iniciado la fase de formulación del PIRC con 11. Finalmente, a la fecha solo se encuentran 5 PIRC en la fase de implementación que por lo demás puede durar 3 años.



Fuente: Respuesta de la UARIV a la solicitud de información 2013EE0046648 de la CGR. Cálculos del Autor.

Ahora bien, en respuesta a los entes de control, la UAEARIV confirmó esta información según la cual a 31 de Mayo los PIRC aprobados por los Comités Territoriales de Justicia Transicional son solo 5 – los cuales venían del trabajo de formulación de planes piloto que había comenzado a realizar la CNRR desde 2005 -. Estos son:

- Comunidad de El Tigre, municipio del Valle del Guamuez, Putumayo.
- Comunidad de El Salado, municipio del Carmel de Bolívar, Bolívar.
- Comunidad de Libertad, municipio de San Onofre, Sucre.
- Organización campesina Asociación Trabajadores Campesinos del Cararé (ATCC), varios municipios de Santander.
- Organización de la Universidad de Córdoba, ciudad de Montería, Córdoba.

Una tercera observación tiene que ver con los PIRC formulados y en formulación. Los organismos de control llaman la atención sobre el hecho de que los PIRC

formulados no cumplen los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011. El parágrafo 1 del artículo 230 del decreto 4800 de 2011 establece los contenidos mínimos de los PIRC en los siguientes términos:

> "Los Planes Integrales de Reparación Colectiva deberán contener, como mínimo, las medidas de reparación colectiva con enfoque diferencial, los responsables de su ejecución, el presupuesto y los tiempos en que se ejecutarán de acuerdo con su priorización, así como la definición de los responsables del seguimiento, monitoreo y evaluación".

Es importante establecer presupuestos, responsables y cronogramas de ejecución claros en cada uno de los PIRC formulados y por formular. Igualmente es importante que las entidades del SNARIV con responsabilidades en la ejecución de los PIRC conozcan sus obligaciones, las puedan planificar, presupuestar y ejecutar. Hasta el momento no es posible identificar los tiempos, las entidades comprometidas y especialmente, la apropiación presupuestal destinada por cada una de las instituciones involucradas para dar cumplimiento a los PIRC. De la misma manera, la fase de evaluación y monitoreo es fundamental para la garantía de una reparación integral, por lo cual también se llama la atención sobre la ausencia de indicadores de evaluación o sistemas claros de monitoreo, los cuales atendiendo a la coherencia en la formulación de políticas o acciones de política pública deben ser planteados desde el momento de planeación. Finalmente es importante construir el sistema de rendición de cuentas no solo porque está estipulado en el artículo 232 del decreto 4800 de 2011 sino además porque se trata de permitirle a los organismos de control y sobre todo a los sujetos de reparación colectiva hacerle seguimiento y monitoreo a su PIRC.

La cuarta observación se refiere a la debilidad del proceso de registro y valoración para la inclusión de sujetos colectivos en el registro único de víctimas, en cuanto a dos hechos puntuales: i) El documento de criterios de valoración debe tener en cuenta lo estipulado por la Corte Constitucional en la sentencia C – 781 de 2012

para la definición de los sujetos de reparación colectiva y del Auto 119 del 24 de junio de 2013 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 para la definición de los eventos que configuran daños por reparar de manera colectiva; ii) a fecha 31 de mayo, ningún sujeto de reparación colectiva ha sido incluido en el RUV y el formulario único de declaración para sujetos colectivos aún no ha sido implementado para la toma de declaraciones por valorar. Es importante señalar que la no inscripción en el RUV obstaculiza la posibilidad de contar con información clara y oficial acerca de los sujetos que han sido valorados y los resultados de su valoración y por otra parte, vulnera el derecho al registro de los sujetos colectivos que han sido víctimas del conflicto.

La quinta observación tiene que ver con los casos de reparación colectiva para los grupos étnicos. Fundamentalmente nos interesa señalar que estos grupos carecen de prioridad en el plan de acción de la UAEARIV. Según se explicó en el subcomité de reparación colectiva realizado el día 2 de mayo de 2013, la razón por la cual no se ha podido avanzar en la reparación colectiva de los grupos étnicos es la inexistencia de un convenio con el Ministerio de Interior cuyo objeto se refiere a la coordinación interinstitucional que requiere el proceso de consulta previa. A pesar de que los estudios previos ya están realizados, el referido convenio no se ha firmado.

Los organismos de control quieren llamar la atención de la UAEARIV sobre la importancia de la participación del Ministerio del Interior en el subcomité de reparación colectiva y sobre la necesidad de avanzar en las fases de pre-consulta y alistamiento con los grupos étnicos. La ausencia de un convenio sobre el tema de la consulta previa no puede convertirse en un obstáculo al proceso de reparación colectiva de los grupos étnicos.

Por otra parte, el día 2 de mayo, en el marco del subcomité de reparación colectiva, se presentaron metas generales de plan operativo del subcomité de reparación de colectiva en la cual la línea de reparación para sujetos étnicos aún

no tenía objetivos definidos, lo cual denota la precariedad en el avance de este tema y la marginalidad con la que se afronta este tipo de reparación.

8.4.4 Capacidad institucional y espacios de coordinación para la reparación colectiva

Interesa a la Comisión exponer algunos problemas en términos de la debilidad del equipo encargado para esta labor y la falta de planificación y coordinación del programa tanto con otros programas dirigidos por la UAEARIV, como lo son la política de retornos y reubicaciones y la estrategia de rehabilitación psicosocial llamada “entrelazando”, como con las otras políticas y entidades del SNARIV.

El primer punto a subrayar es la conformación del equipo que está a cargo del programa de reparación colectiva. De las 35 personas que prestan servicios en la UARIV para la coordinación del programa, tan solo ocho son de planta. El resto son contratistas de los cuales a 22 se les vencía el contrato el 30 de junio de 2013, según la información brindada por la UARIV a los organismos de control. Este equipo debe coordinar y acompañar todas las fases de diseño e implementación de los 925 PIRC que es la meta establecida en la ficha BPIN 2012011000418. Cada PIRC debe contener medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. El diseño y la implementación de cada PIRC puede durar hasta 4 años si tomamos en cuenta la fase de identificación y acercamiento. Esto implica además la coordinación de la UAEARIV con las 40 entidades que pertenecen al SNARIV. Por lo demás, los funcionarios en cuestión no solo cumplen labores en el marco del programa de reparación colectiva, sino otras funciones misionales al interior de la dirección de reparaciones de la UARIV.

Este equipo de trabajo debe encargarse además de implementar un programa de reparación colectiva con una fuerte presencia nacional para lo cual se ha establecido la siguiente división territorial:

- Zona Norte. Direcciones Territoriales de Magdalena, Córdoba, Cesar/Guajira, Atlántico, Bolívar, y Sucre.
- Zona Sur - Llanos orientales. Direcciones Territoriales de Meta/Llanos Orientales, Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Putumayo.
- Zona Centro. Direcciones Territoriales de Caquetá/Huila, Central, Norte de Santander/Arauca, Magdalena Medio y Santander.
- Zona Antioquia - Eje Cafetero. Direcciones Territoriales de Antioquia y Eje Cafetero.
- Zona Chocó - Urabá. Direcciones Territoriales de Chocó y Urabá.
- Casos nacionales. Se encarga de los casos nacionales como periodistas o sindicatos.

Sin embargo, desconocemos la existencia de una estrategia o modelo de priorización de los sujetos de reparación colectiva con los cuales se va a trabajar. Esta priorización debería tener en cuenta tanto los avances de la política de restitución de tierras como los avances de la política de retorno y reubicación. La articulación entre la UARIV y la UAEGRTD es crucial en el componente de reparación integral, de forma que se garantice la integralidad y articulación de la oferta institucional. No es clara la articulación entre los casos de reparación colectiva priorizados y las zonas microfocalizadas y que además han contado con sentencias de restitución. De los 138 casos con los cuales se ha realizado acercamiento 83 son comunidades. Cerca del 50% de estas comunidades se encuentran en zonas microfocalizadas y cerca del 36% de comunidades cuenta con una sentencia de restitución de tierras. Sin embargo, tan solo el 28.5% de las comunidades ubicadas en zonas microfocalizadas ha aprobado su ingreso al Programa de Reparaciones colectivas. Y tan solo un caso de comunidades con sentencia de restitución de tierras ha aprobado su ingreso.[258]

Los organismos de control consideran fundamental que se fortalezca la articulación entre la UARIV y la UAEGRTD teniendo en cuenta que dentro de las

[258] Estos datos son tomados de la respuesta de la UAEARIV a la solicitud de información 2013EE0046648 de la Contraloría General de la República.

diferentes afectaciones de las comunidades, una de las más importantes ha sido la vulneración de los derechos territoriales de los pueblos. Las dos Unidades, si bien tienen vías de focalización distintas son coincidentes en su responsabilidad sobre el levantamiento de la caracterización de afectaciones de acuerdo con su misión institucional. Por lo anterior, su acción colaborativa jugará un rol central en la construcción de los PIRC, su coherencia y factibilidad de cumplimiento.

El otro elemento sobre el cual se quiere insistir es la necesidad de articular los procesos de retorno con la priorización de los sujetos de reparación colectiva. Lo anterior dado que existen evidentes restricciones a la restitución y al retorno por las difíciles condiciones de seguridad en los territorios y por otra parte, porque los procesos de reparación colectiva no presentan avances en los casos retornados o con proyección de retorno.

En el caso de las comunidades étnicas, el retorno representa una de las medidas más importantes de reparación integral. Solo una comunidad que regresa a su territorio puede restablecer efectivamente sus relaciones sociales en el marco de su cultura. Por lo anterior, es fundamental la coordinación de los programas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y restitución de derechos territoriales.

Por otra parte, se considera importante que los PIRC estén acompañados de un sólido componente de atención y rehabilitación psicosocial. En este momento, la rehabilitación colectiva se lleva a cabo a través de la estrategia denominada “Entrelazando”, que trabaja con los grupos, organizaciones y comunidades de acuerdo con lo concertado con cada una y con un modelo flexible y diferencial. Sin embargo, la estrategia “Entrelazando” no está plenamente articulada con el programa de reparación colectiva.

Frente a los espacios de coordinación, la Comisión expone las siguientes preocupaciones. Hemos advertido que el subcomité de reparación colectiva presenta fallas en su funcionamiento y una débil articulación interinstitucional.

Además de los problemas de quórum que se han presentado reiteradamente, es grave que solo en junio de 2013 haya sido posible aprobar el Plan Operativo Anual – POA – del subcomité, el cual distribuye las responsabilidades en materia de reparación colectiva entre las distintas entidades del SNARIV pero deja a las entidades sin posibilidades reales de concretar presupuestalmente dichas tareas. Se reitera la importancia de generar estrategias de cohesión institucional para garantizar la participación y el compromiso de todas las entidades adscritas al subcomité, por parte de la secretaria técnica del mismo. De igual manera consideramos importante que el subcomité técnico de reparación colectiva invite a la Unidad Nacional de Protección teniendo en cuenta que la mayoría de los problemas al origen de la victimización de los sujetos colectivos no han sido solucionados.

El subcomité de enfoque diferencial también presenta deficiencias en su funcionamiento. Su responsabilidad de dar lineamientos y recomendaciones acerca de la transversalización del enfoque de género, infancia, discapacidad y enfoque étnico en la implementación de las medidas contempladas por la Ley de Víctimas y decretos ley implica que el impacto de su coordinación y articulación se corresponda con una adecuada atención a la mayor parte del conjunto de víctimas. Es por lo anterior que la CGR ofició a la Unidad el día 30 de abril de 2013 haciendo énfasis en el incumplimiento de las obligaciones propias de este subcomité por la grave preocupación derivada de que transcurrido el primer cuatrimestre del año, no se hubiese realizado la primera sesión interinstitucional. La Unidad respondió oportunamente a la CGR el día 3 de mayo informando acerca de las actividades realizadas en el marco del enfoque diferencial, la mayoría de ellas de orden específico y algunas que hacían parte de responsabilidades generales de los funcionarios pertenecientes al SNARIV. Sin embargo, la información aportada ratificó que este subcomité no había sesionado formalmente a la fecha. Posteriormente se realizó una sesión el día 14 de mayo de 2013 de manera oficial, la cual tenía como objetivo la aprobación del POA 2013 y la presentación del cronograma. Sin embargo, la aprobación del POA no tuvo

lugar y como compromiso se sugirió por parte de las entidades asistentes el ajuste del mismo por la Secretaría Técnica del Subcomité con una fecha de plazo de 30 de mayo de 2013. La CGR considera que la aprobación del POA es una actividad fundamental de planeación, la ausencia de la misma hace deficiente la articulación y coordinación de este espacio. Por otra parte se recomienda de manera relevante que este subcomité se articule con los diferentes espacios de planeación y coordinación y en especial con el subcomité de reparación colectiva.

8.4.6 El colectivo Universidad de Córdoba

La CSML ha hecho acompañamiento al proceso de reparación colectiva de la Universidad de Córdoba, por lo cual se incluyen los hallazgos a la fecha. Mediante el Acuerdo No. 006 del 6 de febrero de 2013, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Córdoba adoptó el "Proceso de reparación colectiva de la Universidad de Córdoba y se convocan las respectivas mesas interinstitucionales de trabajo".

En su calidad de coordinador del SNARIV y del proceso de reparación colectiva, la UARIV llevó el caso de la Universidad de Córdoba al Subcomité de Reparación Colectiva en las sesiones del 28 de diciembre de 2012 y 21 de marzo de 2013. En la sesión del 21 de marzo de 2013, las entidades presentes se comprometieron a participar en las mesas de trabajo temáticas diseñadas para implementar las distintas medidas de reparación.

El miércoles 10 de abril se llevó a cabo la jornada de instalación y primera jornada de trabajo de las mesas, conformadas por la UARIV y la Universidad de Córdoba. Fueron integradas cinco mesas de trabajo con las siguientes denominaciones: **i)** mesa de asuntos laborales, **ii)** mesa de asuntos administrativos de la Universidad, **iii)** mesa de memoria histórica y dignificación de las víctimas, **iv)** mesa de educación **y v)** mesa de garantías de no repetición.

Con posterioridad a esta fecha, cada una de las mesas de trabajo se dio su propio reglamento y se han venido reuniendo con alguna periodicidad, avanzando de esta manera cada una a su ritmo, en el proceso con el cual se comprometieron.

Luego de haber acompañado la fase inicial de la implementación de la reparación colectiva a la Universidad de Córdoba, la Comisión encuentra que **i)** llegar a la suscripción del Acuerdo No. 006 del 6 de febrero de 2013, por sí solo, constituyó un avance en materia de dignidad, porque marcó el inicio del proceso de reparación colectiva; **ii)** a pesar de que la UARIV considera que el plan del proceso de reparación se encuentra aprobado, algunos integrantes del Consejo Superior de la Universidad de Córdoba han manifestado su inconformismo frente a las medidas que se han venido discutiendo en cada una de las mesas de trabajo y quieren que se vuelvan a discutir para que la aprobación sea de carácter bilateral y no unilateral, como – aducen -ha sido hasta el momento. Esto se ha convertido en un freno u obstáculo para el normal desarrollo de las mesas; **iii)** la Rectora de la Universidad de Córdoba ha mostrado una buena disposición frente al desarrollo de las temáticas de cada una de las mesas de trabajo; **iv)** la conformación y el inicio de labores de la Comisión Suprauniversitaria también ha sido un avance importante; **v)** la conformación del comité técnico para analizar pensiones y procesos laborales en general ha sido otro avance significativo del proceso; **vi)** otro obstáculo del desarrollo del proceso ha sido cuando se llega a la posibilidad de considerar como víctima a la Universidad de Córdoba en su calidad de ente. En muchas ocasiones, las autoridades académicas plantean su objeción a seguir sacando sumas económicas de su presupuesto, cuando la institución académica tiene derecho a recibir una reparación administrativa por tener tal calidad; y **vii)** en general, el entendimiento de los diferentes actores que conforman la Universidad de Córdoba (profesores, trabajadores, pensionados y estudiantes) ha sido un elemento para rescatar del proceso.

La Comisión, en virtud del acompañamiento y el impulso que pretende dar al proceso de reparación colectiva de la Universidad de Córdoba, se permite recomendar lo siguiente:

1.- a la UARIV y a las autoridades de la Universidad de Córdoba, que se pongan de acuerdo, a la mayor brevedad posible, sobre la viabilidad del plan que se ha puesto en marcha durante el desarrollo del proceso de reparación colectiva.

2.- al Centro de Memoria Histórica, avanzar con eficiencia en el cumplimiento de sus compromisos, tendiente a la satisfacción de las expectativas generales que las víctimas tienen frente al proceso de reparación colectiva.

3.- al Gobierno Nacional, específicamente en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, que en lo posible tomen las medidas necesarias para la agilización de la consecución de las partidas presupuestales indispensables para el adecuado desarrollo del proceso de reparación colectiva.

4.- a la Fiscalía General de la Nación, para que optimice su actividad, su colaboración y en términos generales su participación en el desarrollo del proceso de reparación colectiva.

8.4.7 Conclusiones acerca de la reparación colectiva

De acuerdo con lo señalado frente al programa de reparación colectiva, se observa que el cumplimiento de las metas establecidas está lejos de cumplirse. Esto evidencia que el Gobierno, el SNARIV, la UARIV y la sociedad colombiana en su conjunto no han entendido la importancia estratégica de este componente de la Ley. Esta incapacidad se convierte en una nueva fuente de victimización puesto que no estamos enfrentando los procesos económicos, políticos, sociales y culturales de marginalización, estigmatización, discriminación y sistemática eliminación de los miembros de grupos, organizaciones y comunidades que han sido víctimas de graves violaciones al derecho internacional humanitario.

El logro de los objetivos planteados por el programa de reparación colectiva pasa por el cumplimiento de los artículos 149 y 150 de la Ley 1448 de 2011 que estipulan que el Estado colombiano debe propender por lograr la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos al margen de la ley y el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados.

Sin embargo, el reto que se estableció la sociedad colombiana es lograr la reparación integral de las víctimas en medio del conflicto. En ese sentido, el programa de reparación colectiva debe contribuir no solamente a luchar contra las causas de la victimización de los sujetos colectivos, sino además debe generar transformaciones concretas en términos materiales, políticos, sociales y culturales que le permitan a los sujetos colectivos el goce efectivo de sus derechos incluidos entre ellos el derecho a la reparación colectiva, la verdad y la justicia. Además, el programa de reparación colectiva debe difundir ante la sociedad colombiana la verdad de lo acontecido de forma tal que se genere la construcción de un saber social que aporte a la lucha contra la persecución, estigmatización y la discriminación sobre grupos, organizaciones o comunidades.

El programa de reparación colectiva debe construir de manera urgente un modelo de priorización de los sujetos colectivos a reparar ya que como en repetidas ocasiones lo ha subrayado la Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, muchas de las comunidades, grupos y organizaciones víctimas están en riesgo de exterminio físico y cultural producto de procesos sistemáticos de desplazamiento y eliminación física de sus miembros.

La reparación colectiva se fundamenta en la caracterización del daño construida entre el Estado y las comunidades en un proceso participativo y diferencial. En este sentido es fundamental para la formulación de los PIRC la articulación de este programa con el trabajo que realiza el Centro de Memoria Histórica. Construir una verdad con las victimas sobre los acontecimientos de su victimización y

difundir la memoria colectiva de esos eventos es una tarea fundamental para la UARIV.

A la fecha los avances del programa de reparación son bastante precarios. A pesar de estar construyendo sobre lo realizado en su momento por la CNRR, no existe un sistema de información claro sobre los sujetos de reparación colectiva identificados, el avance del proceso, las metas del programa y la planificación estratégica para la consecución de dichas metas. Tampoco existe un sistema que permita el registro de los sujetos de reparación colectiva en el RUV, lo cual permitiría sistematizar la información indispensable para la priorización de los casos más importantes. Existen graves problemas de articulación interinstitucional y hacen falta análisis técnicos sobre las necesidades financieras en materia de reparación colectiva.

Finalmente, la Comisión señala que si bien la UARIV es la entidad responsable de la coordinación del programa de reparación colectiva, son todas las entidades del SNARIV quienes deben concretar las diferentes disposiciones estipuladas en los PIRC para lo cual deben presupuestar los recursos y los equipos necesarios. En este sentido los órganos de control llaman la atención sobre la falta de voluntad política de las distintas entidades del SNARIV y los entes territoriales para trabajar mancomunadamente con la UARIV.

8.5 LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ

En el presente acápite se presentará un diagnóstico preliminar de lo observado, en la medida en que el acompañamiento no ha culminado.

8.5.1 Situación de las víctimas de alias “El Iguano” – Justicia y Paz

Dado que la sentencia en contra de Jorge Iván Laverde Zapata, alias El Iguano, se encuentra en firme, luego de la interlocución con distintas autoridades del nivel central y el nivel territorial, puede esgrimirse lo siguiente:

En cuanto a la Gobernación del Norte de Santander, el Secretario de Atención a Víctimas se ha referido al caso en los siguientes términos a la situación de las víctimas en su departamento:

- La falta de caracterización de la población víctima ha sido un obstáculo para conocer la situación real de sus condiciones de vida. Como solución a esta problemática, se han reunido el equipo humanitario local y las autoridades departamentales con la finalidad de elaborar una ficha metodológica de caracterización de las víctimas, para así avanzar en el diseño de esta herramienta.
- Las necesidades que más demandan las víctimas del conflicto armado en el departamento son el servicio de salud, el servicio de educación, el acceso a la vivienda y la generación de ingresos y/o proyectos productivos.
- Los mayores problemas que han tenido que enfrentar las Secretarías de Vivienda y Medio Ambiente, de Educación, de Agua Potable y Saneamiento Básico, de Gobierno, de Desarrollo Social, de Salud y de Atención a Víctimas son la escasez de recursos, la dispersión de la población, el conflicto armado y la falta de empoderamiento de los alcaldes municipales.

La Alcaldía de Cúcuta, por su parte, ha indicado lo siguiente:

- Las entidades e instituciones de los niveles nacional, departamental y municipal no cuentan con una base de datos o ficha de caracterización de la población víctima del conflicto armado.
- Se evidencia la presencia de las bandas denominadas “Los Rastrojos” y “Los Urabeños”, los cuales buscan radicarse en zonas periféricas de la ciudad de Cúcuta, sitios que han sido escogidos también por las víctimas del conflicto armado. Lo anterior ocasiona que temas como las garantías de no repetición se vean afectadas y/o vulnerados por parte de los sujetos delictivos, en detrimento de la población víctima.
- Las autoridades municipales han procurado darle cumplimiento a las normas de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011.
- Los cuellos de botella para la efectiva aplicación de la Ley y de la sentencia han sido la situación económica y contable por la que atraviesa el municipio, lo que ha dificultado el otorgamiento de recursos para sufragar el costo de las medidas de atención y asistencia consagradas en la Ley 1448 de 2011; la contratación del recurso humano que no es suficiente; las ambigüedades y vacíos de los conjuntos normativos por aplicar; la falta de sensibilización de algunas instituciones y funcionarios; la falta de estrategias de monitoreo y seguimiento a las diferentes actuaciones.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Norte de Santander y el procurador judicial de víctimas para el departamento indicaron lo siguiente:

- Las actividades que despliega la Unidad Nacional de Protección (UNP) en el departamento de Norte de Santander no son muy efectivas.
- El cumplimiento de los exhortos de la sentencia ha sido muy lento; todo depende de una decisión de las autoridades nacionales.
- No existe registro actualizado y completo de víctimas y de victimarios.

- Algunas víctimas aseguran que las medidas de garantía de no repetición no les han llegado porque han continuado los ataques y las muertes contra miembros de sus familias, así como algunos se han tenido que desplazar por amenazas que se han proferido en su contra.
- "El Iguano" no aportó bienes al proceso, lo cual ha dificultado el desarrollo del alistamiento de los mismos, con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley 1592 de 2012.
- El proceso de reparación colectiva de "El Iguano" ha sido tortuoso por lo que todos los responsables de la conflagración no se han vinculado al mismo: el nivel de vinculación de los victimarios apenas llega a un término medio.

En relación con lo anterior, se rindió un informe por los procuradores 89 y 94 judiciales II penales, sobre la primera audiencia de seguimiento a la sentencia contra "El Iguano". Esta audiencia se realizó en la ciudad de Cúcuta el día 23 de abril de 2013. Del informe aludido se puede extractar lo siguiente:

- Ninguna de las autoridades llamadas a cumplir los exhortos de la sentencia lo ha hecho en su totalidad.
- La Presidencia de la República solicitó seis (6) meses más para poder cumplir con el exhorto a su cargo: mensajes a transmitir con la colaboración de RTVC y el desarrollo de unos foros con periodistas de la Universidad de Antioquia y otros en forma virtual.
- A 6 de mayo de 2013, el Ministerio de Defensa Nacional no había determinado los agentes de policía y el personal militar que colaboraron con los paramilitares; sin embargo, la Fuerza Pública se comprometió a garantizar que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repetirán. La magistrada ponente otorgó un término de seis (6) meses para que el Ministerio identifique a los miembros del Ejército y de la Policía mencionados en la sentencia de "El Iguano".

- El municipio de Cúcuta no ha realizado prácticamente ninguna gestión para dar cumplimiento a los exhortos de la sentencia a su cargo. Por lo tanto, la magistrada les otorgó un término de dos (2) meses para presentar un informe en el que manifiesten con qué cuentan y qué han hecho para satisfacer las necesidades de las víctimas relacionadas con su rehabilitación.
- El Consejo Superior de la Judicatura debe difundir un video para dar cumplimiento al exhorto de la sentencia a su cargo. Manifestaron en la audiencia que lo tienen adelantado en un 70%; por lo tanto, la magistrada ponente les otorgó un término de dos (2) meses.
- La Fiscalía General de la Nación es la entidad que ha puesto mayor voluntad para el cumplimiento de los exhortos de la sentencia a su cargo. Por ejemplo, ya hay cinco (5) investigaciones en curso contra funcionarios de la misma, el Fiscal elaboró un proyecto sobre la compulsa de copias, la seccional de Cúcuta creó y nombró el coordinador del trabajo de compulsa de copias en la región. Sin embargo, los representantes de esta entidad en la audiencia manifestaron que tienen un (1) año para dar resultados sobre el cumplimiento de los exhortos de la sentencia a su cargo.
- El Fondo para la Reparación (FRV) informó en la audiencia que se está adelantando un registro de los destinatarios de la reparación que están incluidos en la presente sentencia. En la audiencia informaron que se fijó la tercera semana de junio como fecha para la operación de pago de la reparación. Adicionalmente, manifestaron que ese día las víctimas conocerán si se les va a reparar con fundamento en los topes de indemnización de la Ley 1448 de 2011 o en lo manifestado en la sentencia.

La Procuraduría tuvo la oportunidad de obtener la voz de los representantes de las víctimas reconocidas en la sentencia. Las 226 víctimas cobijadas por la sentencia están representadas por la Asociación de Familias Unidas del Conflicto Armado de Norte de Santander (ASFUCANS), la cual a su vez encuentra su vocería en cinco de sus representantes, quienes actúan de manera mancomunada.

El grupo de cuatro voceros que acudieron a una convocatoria de reunión presencial en la sede de la Procuraduría Regional de Norte de Santander, entre otras cosas, manifestaron lo siguiente:

- Que la gran mayoría de las víctimas no se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual les ha dificultado el acceso a las medidas diferentes a la reparación administrativa.
- Que la seguridad de las víctimas es un tema al que no se le ha prestado suficiente atención. Por ejemplo, su asistencia a las audiencias se da sin ningún tipo de protección. Durante el año 2012, algunos líderes recibieron amenazas y la familia del hermano difunto de uno de los líderes está fuera del país por la existencia de amenazas en su contra.
- Que la situación actual de muchas de las víctimas es deplorable: algunos sin trabajo, otros sin techo, otros más sin alimentos, una parte de ellos sin salud y otra parte endeudados. Esta situación se ha visto agravada de manera específica por la situación económica general del área metropolitana de la ciudad de Cúcuta y ha sufrido la crisis socioeconómica histórica de la región del Catatumbo.
- Como cuellos de botella para la garantía a un derecho a la reparación integral, se reiteró una y otra vez por parte de las víctimas, la inseguridad jurídica que generó la expedición de las leyes 1448 y 1592, respectivamente. Las víctimas reconocidas en la sentencia aducen haber sido asaltadas en su buena fe, al habérseles generado expectativas respecto a la indemnización que podrían obtener por la vía judicial, cuando el Gobierno actualmente les manifestó que el monto de la indemnización se ajustaría a la tasación establecida en la Ley 1448 y el Decreto 4800.
- Se manifestó repetidamente que existe una falta de interés y de conocimiento de muchas autoridades locales sobre el tema particular de las víctimas del proceso de reparación colectiva de “El Iguano”.
- No obstante lo anterior, las víctimas hacen un reconocimiento especial al proceso de interlocución con el nivel nacional y territorial de la UAEARIV,

así como al acompañamiento permanente que han recibido de parte de la MAPP-OEA.

En síntesis, con respecto al derecho a la reparación integral de las víctimas de la sentencia de Justicia y Paz en contra de Jorge Iván Laverde Zapata alias "El Iguano", del acompañamiento que ha venido realizado la CSML a través de la Procuraduría, debe concluirse lo siguiente:

1. Las víctimas aducen inseguridad jurídica e inseguridad en su vida e integridad. Manifestaron su voluntad de colaboración con las diferentes autoridades que se han enumerado a lo largo del presente acápite. Sin embargo, fueron puntuales en expresar sus preocupaciones relacionadas con las dificultades que se han presentado con el tema de la inseguridad jurídica respecto a la sentencia porque se les ha manifestado que la reparación va a salir con fundamento en los topes de indemnización de la Ley 1448 de 2011. Este punto evidencia la preocupación de la CSML respecto al criterio de la *proporcionalidad* de la reparación, comparando la sede judicial con la sede administrativa.
2. Adicionalmente, expresaron su preocupación relacionada con el incumplimiento de las medidas de reparación diferentes a la indemnización administrativa.
3. Las autoridades departamental y municipal a cargo del cumplimiento de los exhortos de la sentencia se limitan a expresar "su buena voluntad" para sacar adelante sus responsabilidades. La CSML hace un llamado en el sentido de que "la buena voluntad" no basta para poder satisfacer las necesidades y requerimientos de las víctimas.
4. El Fondo de Reparación (FRV) se comprometió en la audiencia de seguimiento con una fecha específica para la reparación; la CSML hará seguimiento en detalle al cumplimiento de este compromiso.

La Comisión celebra la capacidad de organización y el empoderamiento legal que han tenido las víctimas y sus representantes, y se permite exhortar a las diferentes entidades públicas mencionadas en el presente acápite a dar cumplimiento efectivo y ágil a los diferentes exhortos de la sentencia que tienen a su cargo, so pena de las actuaciones que se estimen pertinentes por parte de la Procuraduría General de la Nación. Especialmente, se insta de manera específica al gobierno departamental de Norte de Santander y al municipal de Cúcuta para que se integren de una manera más activa y efectiva en las mesas de participación y decisión frente al cumplimiento de los exhortos de la sentencia.

8.5.2 Las víctimas de Édgar Ignacio Fierro – Justicia y Paz

La situación de las víctimas reconocidas en la sentencia de Justicia y Paz en contra de Édgar Ignacio Fierro es crítica. Con base en entrevistas recientes[259] a algunas víctimas en la ciudad de Barranquilla, se concluye que el Estado aún no ha reparado a aproximadamente 2000 personas - 37 en Valledupar y Pueblo Bello, (Cesar); 170 en Sitio Nuevo, Santa Marta y Plato, (Magdalena); las demás en 23 municipios del Atlántico-.

Del acompañamiento al cumplimiento del derecho a una reparación integral para este grupo de víctimas, la CSML, a través de la Procuraduría General de la Nación, manifiesta lo siguiente:

- Serias dificultades para la identificación de las víctimas consideradas en las sentencias: a diferencia de las víctimas de alias El Iguano y el Bloque Catatumbo, en este caso apenas se ha determinado la ubicación de un 30% de las víctimas; este aserto es también corroborado por el trabajo de campo de diversas brigadas de la Defensoría del Pueblo. Al respecto se

[259] En el marco del estudio de caso y acompañamiento al proceso en mención, entre el 7 y el 9 de mayo de 2013, la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos realizó una visita de comisión a la ciudad de Barraquilla.

plantea la hipótesis - cuya explicación es la continuidad de las dinámicas de violencia - de que un número significativo de víctimas no reside ya en el departamento del Atlántico. Se menciona el caso del municipio de Soledad, en tanto situaciones de pobreza, violencia e inseguridad ilustran las barreras para la identificación en comento. También se alude a las limitaciones técnicas y de personal de los personeros municipales a efectos de contribuir en el tema tratado.

- Necesidad de que las víctimas sean protegidas: las víctimas entrevistadas son enfáticas al plantear que continúa la violencia en sus regiones y que, por ende, no cesa el miedo y la zozobra.

- Carencia de atención psicológica por parte del Estado: Coinciden también las víctimas en que el Estado no cumple con dicha obligación.

- Tardanza en el pago de las indemnizaciones y preocupación por los montos a recibir: para las víctimas entrevistadas, no ayuda a su precariedad económica el no haber recibido las sumas que ordenaron los jueces de Justicia y Paz; les preocupa la información recibida en el sentido de que la UAEARIV pagará menos dinero que el establecido por los jueces. Esta es la misma preocupación ya manifestada respecto al caso de las víctimas de alias El Iguano.
- Urgencia de la reparación colectiva: Manifiestan las víctimas de Édgar Ignacio Fierro que sus comunidades requieren que se cumplan las órdenes judiciales en materia de reparación colectiva a efectos de que haya memoria y se dignifique el nombre de sus parientes víctimas; asimismo que se den medidas de protección y que se reactive el tejido social.

Del impulso preventivo que se desarrolla entre la Procuraduría, la UAEARIV y la Gobernación del Atlántico, la CSML advierte que en septiembre de 2013 empezará a ejecutarse un convenio entre las referidas entidades y un operador que se contrate, en el propósito de ubicar a las víctimas y concertar con ellas las

medidas de reparación colectiva. Esta tarea revista la mayor importancia, al constituirse en el primer paso para el proceso de reparación integral que, se reitera, se encuentra en un estado precario.

El Fondo de Víctimas (FRV) manifestó que terminado el 2013 habrá realizado ya un significativo número de pagos de indemnización a las víctimas de los casos de Justicia y Paz, entre las cuales se encuentran las de alias Édgar Ignacio Fierro.

En general, la Comisión concluye que las víctimas reconocidas en la sentencia referida se encuentran lejos de ver garantizado su derecho a una reparación integral. Esta situación se evidencia en la medida en que no ha sido posible siquiera identificar cuáles son las víctimas. Con todo, debe igualmente mencionarse que un número considerable de estas víctimas aparecen en la sentencia sin números de identidad, lo cual aminora la responsabilidad del Gobierno Nacional a la fecha. El problema se creó desde el mismo fallo.

El caso de las víctimas de Édgar Ignacio Fierro no es suficiente para generalizar respecto al resto de casos de las víctimas reconocidas en Justicia y Paz. Sin embargo, es un buen medidor para contrastar la teoría con la realidad. Se evidencia que es casi inexistente la implementación de las distintas medidas y programas de acompañamiento mencionados al inicio del presente capítulo, dado que no se conoce siquiera quiénes son las víctimas en este caso.

8.6 Conclusiones del capítulo reparación integral

Como puede observarse a través del seguimiento que la CSML ha realizado al cumplimiento de las medidas de reparación, no son pocos los retos a cargo del Gobierno Nacional, de cara a una política de reparación integral a las víctimas, la cual, no sobra decirlo, abarca mucho más que preocupaciones económicas.

La Comisión reitera la importancia de que la Ley 1448 de 2011 supuso un avance cualitativo en relación con el reconocimiento de la calidad de víctima del conflicto armado, al reconocer una responsabilidad clara del Estado como garante de los derechos, en lugar de implementar medidas simplemente asistenciales. La Ley en sí misma es un avance en materia de reparación integral.

En general, la Comisión reconoce los enormes esfuerzos del Gobierno Nacional en su conjunto y, en particular, de la UARIV como entidad coordinadora del SNARIV, a la hora de diseñar una política pública de reparación integral, adecuada, proporcionada, accesible, coordinada, suficientemente difundida, con participación de las víctimas.

Sin embargo y, también en términos generales, la Comisión encuentra que la reparación integral a las víctimas es, luego de dos años de entrada en vigencia de la Ley y más allá de la sola indemnización, un proyecto; una aspiración. El hecho de que reiteradamente se haya encontrado que los programas contentivos de la política de reparación están en etapa de diseño, significa que no se han empezado a implementar. Esta situación impide evaluar el impacto real de las políticas del Gobierno en la materia.

La Comisión no fue ajena a esta situación. Por ello no considera que este sea el momento para evaluar el impacto real de la política de reparación integral a las víctimas. Sí considera que es el momento de identificar los cuellos de botella que impiden que las víctimas puedan acceder a los distintos programas y planes de reparación.

En primer lugar, para la Comisión, si bien la Ley 1448 tiene una vocación reparadora que cambie la lógica asistencial con que se entendió la política pública para las víctimas que existía antes de 2011, este propósito aún no se logra materializar. Las víctimas aún parecen depender considerablemente de los

desembolsos y las ayudas humanitarias a que tienen derecho en las etapas de atención y las entidades territoriales son quienes deben asumir los costos – económicos, sociales, políticos – de estas medidas, en tanto que la UARIV demora considerablemente la inclusión de las víctimas al RUV y, por ende, a la ruta de reparación (PAARI componente reparación).

En segundo lugar, no es posible que entre en ejecución un PAARI – componente reparación – si no existe a la fecha una caracterización de las víctimas en sus distintos componentes, e.g. sociolaboral, físico y psicosocial. Mientras no se conozcan las necesidades reales de las víctimas y del entorno en el que llevarán a cabo sus rutas de reparación, no va a ser posible adecuar la oferta institucional en torno a ese fin.

En tercer lugar, si bien es claro que la misma Ley 1448 consagra los principios de gradualidad y progresividad, preocupa a la Comisión la poca claridad con que el Gobierno balancea estos principios con el principio de igualdad, en cuanto se comprueba en la práctica la confluencia y simultaneidad con que la UARIV consagra distintas categorías de población *prioritaria*. No es claro si tendrán prelación los niños, niñas y adolescentes - vía Convención de los Derechos del Niño y Constitución Política de 1991 -, las víctimas que llegarán a sede administrativa provenientes del proceso judicial de Justicia y Paz, las mujeres cabeza de familia, las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, entre otros grupos poblacionales que coinciden claramente con el concepto genérico de “población en condición de vulnerabilidad”.

En cuarto lugar, preocupan a la Comisión los desniveles en cuanto a la oferta estatal relacionada con las medidas de reparación integral. El cumplimiento de las responsabilidades a cargo de las distintas entidades que integran el SNARIV es marcadamente desigual. Esto ha conllevado a que la UARIV asuma funciones que, en principio, no son de su resorte e.g., garantía del componente psicosocial,

prevención de riesgos en el nivel territorial. Si las entidades no actúan como parte de un sistema, la UARIV se va a desbordar, pues este informe ha evidenciado dificultades administrativas por parte de esta entidad, que empeorarían si ésta asume tareas que no le corresponden.

En quinto lugar, si bien la Comisión reconoce los enormes esfuerzos del Gobierno por individualizar cada sufrimiento y cada realidad de cada víctima a través de los planes de acción individualizados (PAARI), preocupa que la intención de evitar homogeneizar y generalizar devenga en frustraciones para las mismas víctimas. En otras palabras, preocupa a la Comisión que la magnitud del problema – un universo de cerca de seis millones de víctimas y un país en medio de un conflicto armado vigente – impida restablecer casi seis millones de proyectos de vida distintos.

Finalmente, la Comisión reconoce que los problemas identificados en la implementación de la política pública para las víctimas no distan mucho de los problemas identificados en las políticas públicas sectoriales en general. Es decir, se trata de un problema con arraigo histórico. Por tanto, más allá de pretender que la Ley logre algo que no se ha logrado en general con ninguna otra política con un alcance tan amplio como la de víctimas, de lo que se trata es de tomar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como un ejercicio que pueda servir de modelo incluso para los hacedores de políticas públicas en general, tanto del nivel central como del nivel territorial. Por tanto, esta Ley es realmente un asunto de todos y no exclusivamente de los funcionarios públicos a cargo del cumplimiento de la Ley.

Quedarán por debatir una serie de aspectos aún no resueltos frente a la reparación, los cuales se irán abordando a lo largo de los próximos informes anuales para el Congreso de la República, tales como:

- Si la reparación debe ser transformadora y, por ende, susceptible de ser evaluada con indicadores mensurables y medibles, ¿cómo superar la falta

de claridad en materia de cifras sobre el universo total de víctimas? A la fecha no existe una caracterización confiable del número de víctimas.

- ¿Cómo conciliar la indemnización judicial con la indemnización por vía administrativa? ¿Hasta qué punto son compatibles en este aspecto la Ley 1592 de 2012 y la Ley 1448 de 2011?
- ¿Cómo lograr superar el problema de un Fondo de Reparación a Víctimas, sin fondos? ¿cómo hacer más eficiente la persecución de bienes de los victimarios?
- ¿Cómo entender la articulación y posible confrontación entre las políticas sociales que corresponden al deber ordinario del Estado, con las medidas de reparación a las víctimas?
- ¿Cómo se va a planificar la discusión en torno a la aparente coexistencia de dos políticas públicas en materia de víctimas (las de las víctimas de desplazamiento y las de las *otras* víctimas)?
- En últimas, ¿cómo y cuándo se podría conocer si una víctima se considera reparada de manera integral?

8.7 RECOMENDACIONES

- Es necesario que la UARIV, como entidad coordinadora del SNARIV, promueva – y dé cuenta del impacto de esta promoción - la incorporación del enfoque diferencial dentro de los procesos de reparación integral a las víctimas a nivel territorial.
- Si bien la Comisión reconoce la importancia de los programas de acompañamiento y su virtualidad de garantizar el enfoque diferencial, recomienda a la UARIV tener en cuenta la oportunidad con la que se otorgan las distintas medidas de reparación con sus programas de acompañamiento respectivos, pues la falta de sincronización pueden

devenir en la inoperancia, la redundancia y la inocuidad de ciertos esfuerzos del Gobierno.

- En tanto que la Comisión no pudo establecer si herramientas como el Índice de Riesgo de Victimización son tenidos en cuenta en la elaboración de cada PAARI – sobre todo para víctimas de hechos distintos al desplazamiento -, se recomienda a la UARIV informar con mayor detalle la manera en que la caracterización de cada víctima, entendida como un componente del PAARI, incluye la identificación de tipologías de victimización y patrones de riesgo en el municipio en el cual la víctima recibirá las distintas medidas de reparación. No podría ser de otra manera, si se pretende que las medidas de reparación integral que se establezcan para cada víctima, sean idóneas y cumplan con el criterio de *adecuación*.
- Se hace un llamado enfático al sector privado empresarial, con el fin de cumplir con su deber de solidaridad y de participación conjunta, establecidos en el mismo texto de la Ley de Víctimas (art. 14 y 33). Se realizará un seguimiento especial a las entidades del SNARIV que deben promover la participación del sector privado – a través de figuras como, por ejemplo, las alianzas público privadas - en la puesta en marcha de un mercado laboral que se adecue a las necesidades de las víctimas.
- La Comisión hace un llamado al cumplimiento de las fechas previstas de entrega de los resultados del levantamiento del perfil laboral de las entidades territoriales, y de la caracterización sociolaboral de las víctimas.
- La rehabilitación integral es un derecho que parte de la solicitud de las víctimas. Este deseo se materializa con la elaboración conjunta del Plan Individual de Reparación Integral (PAARI) por parte de la UARIV, así como con la subsecuente puesta en marcha de las medidas de reparación. Actualmente, se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas **5.568.988 personas**[260], de las cuales 67.590 cuentan con la formulación

[260] Ver información en el capítulo de Registro Único de Víctimas.

del plan de reparación[261]. Estas cifras ponen de presente la necesidad de mayor celeridad en el proceso de construcción de los planes de reparación, con el objetivo de agilizar el acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral a las cuales tienen derecho según lo contemplado en la ley.

- Se reitera la necesidad urgente de implementar inmediata y efectivamente el PAPSIVI y fortalecer las estrategias de coordinación Nación – Territorio, que permitan la adopción y puesta en marcha de las directrices emanadas desde el nivel nacional.
- En cuanto a la implementación del programa de acompañamiento a la inversión de los recursos otorgados a las víctimas por concepto de indemnización administrativa, la Comisión llama la atención de la UARIV sobre la necesidad de establecer la solución a los problemas de ubicación de las víctimas, para evitar que los recursos regresen al Tesoro Público sin haber llegado directamente a los beneficiarios reales. Más importante aún, es determinar las necesidades de recursos físicos, humanos y financieros para implementar dicho programa a nivel territorial.
- La Comisión insta a la UARIV precisar y al país en general, cuál va a ser el modelo para priorizar los pagos de las indemnizaciones. Ante la concurrencia de diversas fuentes de priorización, se hace indispensable que las víctimas provenientes de los procesos de Justicia y Paz se encuentren a su vez identificadas en sus condiciones particulares que las hace priorizables además bajo los criterios de la Ley 1448. De este modo, dada su doble condición que impone su priorización, éstas podrán acceder de forma inmediata a las medidas de reparación - y medidas de asistencia complementarias -.
- Con base en el principio de complementariedad de las medidas de reparación, es relevante que los procesos que auscultan los recuerdos de

[261] Información obtenida del diligenciamiento de los instrumentos aplicados por la Defensoría del Pueblo a las entidades del SNARIV entre abril y junio de 2013.

las víctimas se fundamenten en la acción sin daño; por tanto, se recomienda que toda iniciativa de memoria histórica en la que participen las víctimas, se encuentre articulada con el acompañamiento psicosocial y comunitario del PAPSIVI y la Estrategia para la reconstrucción del tejido social “Entrelazando”.

- La Comisión reconoce los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares en cuanto a la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos y DIH y hace un llamado para que dichas acciones sean incrementadas en su alcance y cubrimiento nacional.
- Consideramos importante que el subcomité técnico de reparación colectiva invite a la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta que se identificaron múltiples casos de amenazas a los sujetos colectivos.
- El programa de reparación colectiva debe construir de manera urgente un modelo de priorización de los sujetos colectivos a reparar, ya que como en repetidas ocasiones lo ha subrayado la Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, muchas de las comunidades, grupos y organizaciones víctimas están en riesgo de exterminio físico y cultural, producto de procesos de desplazamiento y eliminación física de sus miembros.
- La reparación colectiva se fundamenta en la caracterización del daño construida entre el Estado y las comunidades, en un proceso participativo y diferencial. En este sentido, es fundamental para la formulación de los PIRC, la articulación de este programa con el trabajo que realiza el Centro de Memoria Histórica. Construir una verdad con las victimas sobre los acontecimientos de su victimización y difundir la memoria colectiva de esos eventos es una tarea fundamental para la UARIV.
- Si bien la UARIV es la entidad responsable de la coordinación del programa de reparación colectiva, son todas las entidades del SNARIV quienes deben concretar las diferentes disposiciones estipuladas en los PIRC para lo cual

deben presupuestar los recursos y los equipos necesarios. En este sentido los órganos de control llaman la atención sobre la falta de voluntad política de las distintas entidades del SNARIV y los entes territoriales para trabajar mancomunadamente con la UARIV, por lo cual insta especialmente al cumplimento de sus responsabilidades legales.

- El diseño de planes de reparación individuales (PAARI) se ajusta a las necesidades, sufrimientos y proyectos de vida de cada víctima y tiene la vocación de medir en términos de goce efectivo de derechos. Sin embargo, no todos los programas de reparación deben ser implementados estrictamente de manera individual. La Comisión considera que la mejor forma de materializar cada PAARI es a través de procesos colectivos y soluciones colectivas que tiendan a la reparación individual.
- Se recomienda que el Estado en su conjunto – incluidas las entidades que hacen parte de la Comisión – mantengan un debate serio y transparente, de cara al país, acerca de los alcances de una política pública que se pretende universal – la consagrada en la Ley 1448 y decretos ley -, cuando en la práctica, vía seguimiento de la Corte Constitucional, se reportan cumplimientos periódicos a las órdenes de una sentencia dirigida explícitamente a la población desplazada, más allá de que constituyan más del 80% del total de víctimas en Colombia.
- La Comisión hace un llamado urgente al Gobierno Nacional para que dialogue con los representantes de las víctimas la manera como balanceará la necesidad de crear una política pública de reparación *nueva* para *todas* las víctimas que han sufrido daños en el marco del conflicto armado, con el evidente incumplimiento en materia de goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el cual persiste, luego de varios años.
- Teniendo en cuenta que la falta de recurso humano es un limitante al acceso real de las víctimas a la reparación integral, la Comisión recomienda al Gobierno ejercer acciones concertadas que permitan disponer de recurso humano suficiente en el nivel nacional y en el territorio,

especialmente aquellos municipios que han sido golpeados por la violencia y que no cuentan con presencia estatal.

- La Comisión hace un llamado a las entidades que integran el SNARIV a que asuman sus responsabilidades individuales, en tanto que su incumplimiento conlleva la inoperancia del sistema en su conjunto. Los organismos de control que integran la Comisión elaborarán conjuntamente un diagnóstico de las entidades que incumplan sus mandatos en el marco del SNARIV, con el fin de dar uso a las herramientas disciplinarias a que haya lugar.
- El seguimiento a cargo de la Comisión parte de la base de la puesta en marcha de las distintas herramientas e instrumentos de seguimiento establecidos en el Decreto 4800 de 2011 (Art. 258 y siguientes). Por tanto, por ahora, ante la evidencia de que estas herramientas se encuentran en proceso de diseño y de aplicación, la Comisión recomienda al Gobierno que el Presupuesto General de la Nación incluya los recursos suficientes para que los entes territoriales puedan superar las dificultades para recolectar información adecuada y reportarla a través de las herramientas que centraliza el Gobierno.
- Contrastando la información obtenida por parte de las víctimas y las instituciones, la Comisión evidencia la necesidad de incorporar una mayor cobertura de divulgación de las medidas de reparación, que abarque medios masivos de comunicación como la radio, especialmente la radio comunitaria, así como el contacto directo con la víctima a través de enlaces territoriales que sirvan de canal de propagación de las políticas entre lo local y lo nacional.

CAPÍTULO 9. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS

TABLA DE CONTENIDO

9. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS 602

9.1 INTRODUCCIÓN 602

9.2 PREVENCIÓN 608

9.2.1 Las metas del plan nacional de desarrollo 608

9.2.2 El sistema de alertas tempranas y la advertencia de riesgos 615

9.2.3 La gestión defensorial 616

9.2.4 Situaciones de riesgo advertidas para líderes y población víctima 620

9.2.5 Formulación y aplicación de la estrategia de seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas 621

9.2.6 Implementación del Sistema de Información del SAT - SISAT 623

9.2.7 Información de los observatorios de ddhh y dih 637

9.2.8 Mapas de riesgo 640

9.2.9 Planes de prevención y planes de contingencia 644

9.3 PROTECCIÓN 652

9.3.1 El trabajo realizado por el Ministerio Público en materia de protección 655

9.3.2 Participación en espacios relacionados con la protección 656

9.3.3 Impulso de Casos 656

9.3.4 Seguimiento de providencias emanadas de los despachos judiciales 657

9.3.5 Visitas en terreno de verificación en materia de prevención, protección y garantías de no repetición 658

9.3.6 Recomendaciones frente a la protección de víctimas 659

9. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS

9.1 INTRODUCCIÓN

La prevención de violaciones de derechos humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) es una obligación permanente del Estado[262] que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, observando la Constitución y las normas, se promueva el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional (prevención temprana); se eviten daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza (prevención urgente); se tipifiquen como delitos las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, se investigue, juzgue y sancione a los responsables, y se establezcan mecanismos institucionales para evitar su repetición (garantías de no repetición)[263].

La Ley 1448 de 2011 adopta medidas de prevención complementarias a los componentes de atención, donde remite al marco normativo la Ley 387 de 1997[264], restitución[265] y garantía de no repetición[266].

---

[262] El Derecho Internacional de los DDHH y del DIH, la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección consagran el deber de los Estados de respetar y garantizar los DDHH de todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, lo que implica que los Estados deben implementar medidas para cumplir dicha obligación. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Art. 2. El artículo 3 de la Ley 387 de 1997, por su parte, determina como responsabilidad del Estado colombiano, entre otras, formular las políticas y adoptar las medidas para prevenir del desplazamiento forzado y proteger los desplazados internos por la violencia bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia.

[263] Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Documento Conpes 3726 de 30 de mayo de 2012 "Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas". Pág. 27.

[264] El artículo 60 ordena complementar la atención a las víctimas del desplazamiento forzado con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997, disposición tomada por la Ley 1448 de 2011 como vía para que las víctimas desplazamiento forzado alcancen el goce efectivo de sus derechos y cese su condición de vulnerabilidad a través de su acceso a una atención integral (artículo 67). El artículo 14 de la Ley 387 de 1997 establece que para prevenir el

La Ley además, establece la participación en la formulación, implementación y seguimiento de la política de prevención, atención y reparación integral como uno de los derechos de las víctimas (numeral 5 del artículo 28); vincula los estudios de riesgo y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre otros instrumentos, como insumos para implementar medidas especiales de protección[267]; y fija como obligación de las entidades territoriales diseñar e implementar programas de prevención, entre otros, los cuales deben tener asignaciones presupuestales en sus planes de desarrollo y ceñirse a los lineamientos del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 174).

---

desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas: 1) estimular la constitución de grupos de trabajo para prevenir y anticipar los riesgos que puedan generar el desplazamiento; 2) promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación; 3) desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada; 4) diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del DIH, y 5) asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que incluyan los programas de prevención y atención. Igualmente, confiere al Ministerio del Interior, el deber de concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, si existen razones para presumir que se presentará un desplazamiento.

[265] El numeral 6 del artículo 73 de la Ley de Víctimas define entre sus principios el que las medidas de restitución deban darse en un marco de prevención del desplazamiento forzado y de protección a la vida e integridad de los reclamantes.

[266] El artículo 149 de la Ley 1448 de 2011 incluye como parte de las garantías de no repetición, entre otras: 1) prevenir violaciones de que trata el artículo 3 para lo que se prevé ofrecer medidas especiales de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo buscando superar estereotipos que favorecen la discriminación especialmente contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado (literal d); 2) el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (literal K); y 3) formular campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la ley de víctimas (literal s).

[267] El parágrafo 2 del artículo 31 establece que "Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información de Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios" (…) "Lo anterior sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en esta ley de acuerdo al análisis de riesgo". Adicionalmente, el parágrafo 1 del artículo 32 relativo a los criterios para la revisión e implementación de los programas de protección integral fijó el deber de las autoridades competentes de poner en marcha una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas tendiente a fomentar la solidaridad social a nivel local y nacional.

Estas medidas se complementan con las adoptadas por la Ley 1450 de 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014,* -capítulo III "*Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social*" del Título III "*Mecanismos para la Ejecución del Plan*"-. No obstante, el Plan solo se refiere a la población victima de desplazamiento forzado por la violencia. El artículo 180, por ejemplo, dispone que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben flexibilizar su oferta para atender las necesidades de prevención, protección y atención a la población víctima del desplazamiento. El artículo 183, a su vez, autoriza a las entidades territoriales a realizar inversiones en otras entidades territoriales para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y desarrollar soluciones duraderas a esta población en el marco del retorno y las reubicaciones.

El documento "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*"[268], por su parte, en el pilar "*Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*" presenta como lineamiento estratégico general de la *Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV-*[269], el desarrollo de estrategias que buscan el Goce Efectivo de Derechos. En el pilar "*Consolidación de la Paz*" el documento define la Prevención como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia; y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Así, la prevención además de asumirse como una obligación integral a cargo del Estado, se define en las bases del Plan de Nacional de Desarrollo –al menos de manera formal- como una de las estrategias centrales de la Política Nacional

[268] Parte integral de la Ley 1450 de 2011.
[269] Cuya implementación inició en el 2009; Prevención y Protección constituyen uno de sus tres componentes. Las Bases del Plan se refieren a la reformulación en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

Integral de DDHH y DIH[270], cuya responsabilidad frente a su implementación y cumplimiento recae en las autoridades civiles nacionales y territoriales como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

En el contexto descrito se examina el registro de metas de las medidas de Prevención a la violación de los DDHH y las infracciones al DIH y el cumplimiento de las obligaciones legales respecto de la advertencia, monitoreo y seguimiento de riesgos de vulneración de esos mismos derechos. Con este propósito se evalúa el funcionamiento de mecanismos como el Sistema de Alertas Tempranas, los resultados de las recomendaciones del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT-, los observatorios de Derechos Humanos, los indicadores y mapas de riesgo y los planes de prevención y protección.

En general, la Comisión identificó el siguiente escenario:

A pesar de los avances en materia de seguridad y en la disminución de algunos índices de criminalidad gracias a la acción efectiva de las autoridades y a la labor de prevención de vulneraciones de derechos humanos que impulsan entidades

[270] Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incluyen, entre otros lineamientos en materia de DDHH y DIH: 1) la creación del Sistema Nacional de DDHH y DIH que permita diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial; y 2) la implementación una Política Nacional Integral de DDHH y DIH que promueva el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad. Los componentes de la política Integral de DDHH y DIH serán: 1) Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH, 2) Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, 3) Educación y cultura en DDHH, 4) Protección, 5) Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, 6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, 7) Escenario internacional, 8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial. Esta Política será implementada en todo el territorio nacional en forma coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica, entre otras acciones: 1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; 2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; 3) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DDHH. y DIH; y 4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, para que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.

como la Defensoría del Pueblo desde hace 12 años a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el conflicto armado interno persiste y por tanto, las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Aunque todos los actores armados que participan en las hostilidades son responsables de la vulneración de los derechos de la población civil, los principales generadores de riesgo y violaciones que registra el SAT, son los grupos armados surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC (Los Rastrojos, Los Urabeños, las Águilas Negras, Los Paisas y varios reductos del Erpac que no desmovilizaron, entre otros) y la guerrilla de las FARC. Otros actores armados como el ELN y el reducto del EPL, que opera en el departamento de Norte de Santander, también son responsables de violaciones e infracciones al DIH.

Las principales conductas vulneratorias que se registran en el marco de la confrontación armada son los homicidios en persona protegida, los desplazamientos forzados, los accidentes por minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar y armas trampa, los ataques armados con efectos indiscriminados, las desapariciones forzadas, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, los confinamientos y las restricciones a la movilidad de la población civil, la violencia sexual, las amenazas, las extorsiones, los despojos de bienes y tierras, entre otras.

Los principales grupos sociales afectados son las poblaciones rurales y urbanas que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad, caracterizadas por la baja protección social, la pobreza, la falta de oportunidades para su desarrollo y la deficiencia en la presencia estatal. Dentro de estos grupos se destacan las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, las comunidades indígenas y afrocolombianas, la población campesina, los defensores y defensoras de

derechos humanos, los funcionarios públicos del nivel local y los líderes sociales y de organizaciones de víctimas en el marco de los procesos de reparación.

Según cifras de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA de Naciones Unidas[271], en el año 2012 se registró un aumento del 36% en el total de víctimas de desplazamientos masivos forzados con respecto al año 2011, al pasar de 33.145 personas en el año 2011 a 45.224 en el año 2012. El total de eventos de desplazamientos masivos presentados, pasó de 125 en el año 2011 a 156 en el 2012. La principal causa identificada corresponde a los enfrentamientos armados y otras acciones bélicas con interposición de la población civil, como los presentados en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia, Arauca, Putumayo, Valle del Cauca y Norte de Santander.

Según el Informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), durante el año 2012 se presentaron 19 eventos de desplazamiento masivo intraurbano, que dejaron 9.089 víctimas[272]. El 79% de estos eventos (15) tuvieron lugar en los municipios de Buenaventura y Medellín. En el puerto sobre el Pacífico ocurrieron 11 eventos en los que se afectaron 5.495 personas y en la capital del departamento de Antioquia se produjeron 4 eventos que dejaron 2.134 víctimas.

Las afectaciones por contaminación por minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y munición abandonada sin explotar, dejaron según el Programa Presidencial de Acción Integral Contra las Minas[273], en el año 2012, 496 personas víctimas entre civiles y miembros de la fuerza pública, de los cuales 75 murieron como consecuencia de la acción y 421 quedaron heridos.

---

[271] Presentación del Equipo Humanitario País 2013, tomada de http://www.colombiassh.org/gtmi/spip.php?article122, el 9 de abril de 2013.

[272] Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. Informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado – CODHES. Abril de 2013.

[273] Información tomada de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx, el día 9 de abril de 2013.

En cuanto a las agresiones contra defensoras y defensores, según el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH del Programa Somos Defensores[274], en su informe anual para el año 2012, 357 defensoras y defensores fueron víctimas de agresiones. Esta cifra representa un preocupante aumento del 49% en las agresiones individuales con relación al año 2011, cuando se registraron 239 casos. De la misma manera se registraron agresiones a 120 organizaciones sociales y de derechos humanos.

Según ese Sistema de Información, 69 defensores, defensoras, líderes o lideresas sociales fueron asesinados durante el año 2012. Éstos homicidios, 19 ocurrieron en Antioquia, uno (1) en Arauca, cinco (5) en Bogotá, uno (1) en Boyacá, dos (2) en Caldas, dos (2) en Caquetá, 14 en Cauca, tres (3) en Chocó, dos (2) en Córdoba, uno (1) en Cundinamarca, uno (1) en La Guajira, dos (2) en Meta, ocho (8) en Nariño, dos (2) en Putumayo, dos (2) en Risaralda y cuatro (4) en Valle del Cauca.

9.2 PREVENCIÓN

9.2.1 Las metas del plan nacional de desarrollo

Un indicador de la eficacia de la política de prevención es una menor ocurrencia de hechos victimizantes. El Plan Nacional de Desarrollo prevé reducir en 80% el desplazamiento forzado, durante el cuatrienio. Sin embargo las cifras a diciembre de 2012 muestran que el fenómeno ha aumentado en cuanto al desplazamiento forzado masivo; en el individual se reporta una reducción de 24,4% que para 2012

[274] El Efecto Placebo. Informe Anual 2012. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH. Tomado de http://www.somosdefensores.org/, el 9 de abril de 2013.

puede ser menor[275]. Aunque aparentemente entre 2011 y 2012 existe un descenso ostensible en el número de personas afectadas esto parece explicarse por subregistro dado que existen casos de desplazamiento masivo en los que solamente se reporta una persona. Los cuadros 1 y 2 registran la evolución del Desplazamiento Forzado en los últimos años.

Cuadro .1. Desplazamiento forzado masivo en Colombia

Vigencia	# de Eventos de desplazamiento masivo		# de Hogares afectados		# de Personas afectadas	
	Defensoría	RUV	Defensoría	RUV	Defensoría	RUV
2009	53	42*	-	-	-	10.465*
2011	77	84	5.439	4.798	24.475	13.416
2012	88	62	10.913	276	44.073	745

* Corresponde a la línea base del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Tomo I. 2011. Pág. 455.

Cuadro 2 Desplazamiento forzado individual en Colombia

[275] Como lo indica la UAEARIV, la información tenderá a variar –aumentar- en la medida en que: 1) se concluya la valoración de declaraciones de desplazamientos masivos ocurridos el año 2012; y 2) se reciban nuevas declaraciones individuales por desplazamientos ocurridos durante el 2012. Por las mismas razones podrán incrementarse los datos referidos a desplazamientos ocurridos en años anteriores.

Vigencia	# de Hogares desplazados		# de Personas desplazadas		Total de desplazados	
	RUV	ONG	RUV	ONG	RUV	ONG
2009			143.575*	-	3.486.305*	-
2011	66.587	70.039*	216.285	229.625**	5.187.991	5.445.406*
2012	37.462	-	108.478	N.D.	5.296.469	N.D.

* Corresponde a la línea base del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Tomo I. 2011. Pág. 455. ** Cifras reportadas en el Boletín CODHES INFO

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- afirma que "*en lo transcurrido del periodo de gobierno se constata una reducción del 46% en el número de víctimas desplazadas, lo que constituye un avance importante en la reducción de este fenómeno*"[276], mientras que el Ministerio del Interior centra su atención en el Seguimiento que sobre las Alertas Tempranas realiza el CIAT.

Sobre el avance reportado por la UARIV se debe precisar que la entidad no se refiere a la desagregación de desplazamiento individual y masivo; por tanto, no tiene en cuenta que el RUV registra un incremento en 2011 y 2012 para el desplazamiento individual y que en varios eventos del masivo solo se reporta una persona, lo que es un claro indicio del subregistro. Además, La falta de registro de las personas desplazadas en las vigencias evaluadas, no puede dar lugar a afirmar que el número de víctimas desplazadas se redujo ni que se evidencia un avance importante en la reducción de este fenómeno; ello da una señal equivocada al resto del Estado, el cual debe estar alerta a la prevención y atención de este fenómeno.

[276] La UAEARIV reporta incremento de 28% entre 2010 y 2011, disminución del 45% entre 2011 y 2012 que puede atribuirse a falta de registro.

De otro lado, el Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, es responsable de la política de prevención de violaciones de DDHH e infracciones al DIH, de emitir las alertas tempranas y es coordinador de los diferentes niveles de la administración pública para la implementación de las políticas nacionales de prevención referidas; por eso, su responsabilidad no se restringe al seguimiento a las alertas tempranas. Debe haber un mayor compromiso con la reducción efectiva de los hechos victimizantes; es decir, con los resultados efectivos de la política de prevención, la cual no ha sido formulada aún por el Ministerio[277].

Con respecto a la ausencia de priorización en el Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG- del Indicador de Goce Efectivo de Derechos –GED- para el componente de prevención fijada en el Plan Nacional de Desarrollo[278] y en los planes de acción de las instituciones competentes, lo que en opinión del ente de control diluye la responsabilidad frente a su monitoreo y seguimiento; la UARIV manifiesta que son el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y la Alta Consejería para el Buen Gobierno quienes definen los indicadores que se cargan al Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-. Además indica que el SNARIV, junto con la Dirección de Registro y Gestión de la Información, diseña los Indicadores de GED que no se reportan al SISMEG pero son fundamentales para el seguimiento y evaluación de la política para la prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas.

Esa omisión revela incoherencia entre la relevancia que se les da a los Indicadores de GED en la formulación de la Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia en el marco del PND, la posterior fijación de metas y su respectivo seguimiento a través del SISMEG con el que se da

[277] El Artículo 12 del Decreto 4912 de diciembre de 2011 define como objeto de la Estrategia de Prevención "… evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición". A su vez, el Artículo 17 del mismo Decreto fija como responsabilidad de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención "Liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal".
[278] Reducción de los desplazamientos forzados individuales y masivos.

cuenta del avance de la política. En el marco del SNARIV no hay acciones interinstitucionales orientadas a fijar y a armonizar las metas del PND, cuyo seguimiento se realiza a través del SISMEG, con las de los planes individuales de manera que pueda realizarse seguimiento al GED en materia de prevención. A ello se agrega que el CONPES 3726 no incluye indicadores para medidas de prevención.

El cuadro 3, sintetiza la formulación de metas para el componente de Prevención en el SISMEG. Allí puede observarse que todos los indicadores del pilar "Consolidación de la Paz" que en materia de prevención se asocian a la estrategia "Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario" son generales, aplicables no solo a la población objetivo de la Ley 1448 de 2011, lo que dificulta el seguimiento a la gestión institucional en materia de prevención, de forma diferenciada, así como la evolución de los fenómenos de violencia de que son víctimas. Algo similar ocurre con los indicadores del plan de acción del Ministerio del Interior.

Sobre este aspecto el Ministerio del Interior considera que sus competencias "…*están relacionadas con procesos de fortalecimiento de capacidades territoriales y con formulación y seguimiento a acciones de política. Así mismo, la obligación de prevención es general y no aplicable a un grupo en específico*". Agrega que "*La obligación de prevención es permanente y obliga a tomar acciones que eviten la ocurrencia de violaciones para todos los habitantes del país. No es una obligación que se predique únicamente de un grupo poblacional. En consecuencia, las acciones previstas en el proyecto de inversión, en tanto buscan identificar situaciones de riesgo a través de planes de prevención departamentales (prevención temprana) benefician a un grupo poblacional mayor a las víctimas registradas*"[279]

[279] Ministerio del Interior. Respuesta a la observación planteada por la CGR contenida en el Memorando MEM13-000010927-DDH-2400 de 13 de junio de 2013 dirigido por la Dirección de Derechos Humanos a la

Cuadro 3. Metas para el componente de Prevención de la violación de DDHH y DIH en el SISMEG

Indicador	Entidad	Meta 2011-2014	Avance 2011-2014	% Avance	Meta 2012	Avance 2012	% Avance
PILAR: Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)							
ESTRATEGIA: Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia							
OBJETIVO: Promoción Social							
PROGRAMA: Contribuir eficazmente a la reconciliación de los colombianos víctimas de la violencia							
Misiones Humanitarias de Prevención y atención de emergencias	Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas	-	2.093	-	-	795	-
Municipios asesorados en la formulación de los planes de contingencia	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	320	59	18,44	80	59	73,75
PILAR: Consolidación de la Paz (Más Seguridad)							
ESTRATEGIA: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario							
OBJETIVO: Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional							
PROGRAMA: Prevención de violaciones a los DDHH y al DIH							
Municipios asesorados y asistidos técnicamente en materia de Gestión Preventiva del Riesgo	Ministerio del Interior	58	-	-	51	-	-
Sistema Nacional de DDHH y DIH creado, reglamentado y en implementación		100%	25%	25%	25%	-	-
Planes Integrales de prevención de violaciones de DDHH por departamento implementados		32	32	100	11	27	245,46
Municipios con Plan de Prevención y Protección formulados en el marco del Plan Nacional de Consolidación		58	51	87,93	51	51	100
Entidades territoriales con Planes de Desarrollo que garanticen los derechos a la vida, libertad, seguridad, igualdad y no discriminación y promoción de una cultura de DDHH		132	132	100	132	132	100
Niños y niñas formados como gestores de DDHH a través del deporte y la cultura en las zonas del país con mayor riesgo de reclutamiento		600	794	132,33	600	794	132,33
PROGRAMA: Fortalecer la lucha contra la práctica del uso de las Minas Antipersonal							
Nuevos departamentos priorizados asesorados en AICMA	Programa Presidencial para la AICMA	26	27	103,85	2	6	300

Fuente: SISMEG consultado el 5 de mayo de 2013

Es claro que el Estado debe garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad y la no discriminación de todos sus ciudadanos, pero ante las condiciones especiales de esta población y la voluntad expresa en el Plan de Desarrollo de orientar esfuerzos en esa dirección, es conveniente adoptar los indicadores para

Dirección de Gobierno y Gestión Territorial (Página 3), documento constitutivo del Oficio OFI13-000017333-DGT-3100 del 14 de junio de 2013 dirigido al ente de control.

las etapas de prevención y retorno de que trata el Auto 116 de 2008[280], a los que se les debe hacer seguimiento mientras se definen los indicadores en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Para el pilar "Consolidación de la Paz (Más Seguridad)" sobre la Estrategia "Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario", el SISMEG muestra que para el 2012: 1) no se reportan avances para el indicador "Protección a mujeres con riesgo inminente, extremo o extraordinario" y "Protección a víctimas con riesgo inminente, extremo o extraordinario" y 2) reporta una ejecución del 245,46% para "Planes Integrales de prevención de violaciones de DDHH por departamento implementados" cuando ninguno está totalmente implementado.

Sobre el primer caso, el Ministerio del Interior manifiesta que estas son competencia de la Unidad Nacional de Protección y no de la Dirección de Derechos Humanos. No obstante, se observa que es el mismo SISMEG el que reporta como responsable de este indicador al Ministerio del Interior y el Ministerio no sustenta su gestión ante el DNP para transferir dicha obligación a la UNP. Respecto al segundo caso el Ministerio afirma que "… *al finalizar la vigencia 2012 se le informó al DNP que la meta en relación a su implementación estaba dirigida en dos sentidos; por un lado, Planes Formulados (16 planes) y por el otro, Planes Actualizados (16 planes)*".

Agrega el Ministerio "*Sin embargo es cierto en afirmar que no todos los planes están implementados, pero es necesario resaltar que, la implementación de los Planes de Prevención y Protección corresponde a las entidades territoriales*

[280] Los indicadores aplicables al componente de Prevención son: 1) Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 2) Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 3) Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 4) Acciones de grupos armados ilegales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 5) Contactos armados de la Fuerza Pública contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 6) Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento / Denuncias por el delito de desplazamiento; y 7) Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento / Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento.

(Gobernaciones y alcaldías) donde el Ministerio del Interior apoyará técnicamente en su formulación e implementación…". El artículo 17 del Decreto 4912 de 2011 establece, entre las responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos en el marco de la estrategia de prevención, "*Coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia dirigidos a evitar la consumación de los riesgos, y mitigar los efectos de su materialización*".

9.2.2 El sistema de alertas tempranas y la advertencia de riesgos

Para prevenir violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en el país se tiene previsto articular varios instrumentos: el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo- SAT-; las recomendaciones del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas-CIAT-; la información de los observatorios de DDHH; el Mapa de riesgos frente a situaciones de amenaza, pérdida y daño; y el Índice de Riesgo de victimización –IRV-.[281]

El SAT se concibió como un mecanismo de alimentación y verificación de información sobre hechos potenciales de desplazamiento, según la recomendación del CONPES 3057 de 1999[282]. Desde el punto de vista presupuestal, el SAT se fortaleció en 2010, cuando se triplicaron los recursos asignados para su ejecución. En efecto, entre 2006 y 2009 los recursos no superaron los $700 millones, mientras que en 2010 su asignación ascendió a $2.3 mil millones. Para 2011 y 2012 se autorizaron recursos por un valor superior a los $2.6 mil millones, para cada año. No obstante, la ejecución fue apenas de $2.3 y $2.0, respectivamente. Para 2013, la autorización se redujo a $1.8 mil millones, de los cuales se han ejecutado el 72% (a 30 de junio de 2013). El cuadro 4 ilustra las

[281] El IRV fue presentado con mayor detalle en el capítulo de reparación integral.
[282] Defensoría del Pueblo. Respuesta a observaciones formuladas por la CGR. Oficio del 10 de Junio de 2013

actividades desarrolladas en 2012, con la correspondiente distribución de recursos tanto programados como ejecutados.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal del proyecto de Implementación del Sistema de Alertas Tempranas (SIIF)

Actividades		Proyección	Reprogramación	Ejecución
1. Elaboración y emisión de documentos de advertencia sobre la factible ocurrencia de violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH mediante Informes de Riesgo Coyunturales, Informes de Riesgo de Inminencia, Notas de Seguimiento e Informes Especiales y subregionales de Riesgo, advirtiendo a las autoridades competentes de los niveles nacional, regional y local, para que se tomen las medidas pertinentes en prevención y protección.	Analistas y Asesores Nacionales (8)	346.656.000		
2. Actividad de seguimiento a la respuesta estatal en materia de prevención y protección ante las situaciones de riesgo advertidas por el SAT, a las autoridades de los niveles nacional, regional y local, y elaboración de informes sobre las medidas adoptadas.	Analistas Regionales (26)	1.400.817.600	754.286.400	358.790.484
	Equipo profesional de apoyo técnico y administrativo de nivel nacional (10)	447.788.400	313.790.400	146.650.827
Subtotal Actividad 1 + Actividad 2		2.195.262.000	1.068.076.800	505.441.311
3. Actividad de monitoreo consistente en la realización de Visitas Humanitarias de Observación, Verificación y Prevención de violaciones a los derechos humanos, en zonas de alto riesgo, llevadas a cabo por funcionarios nacionales y regionales del SAT con el acompañamiento de funcionarios de la Defensoría del Pueblo y de otras instituciones estatales o humanitarias, para monitorear y analizar la dinámica del conflicto armado, identificar y construir escenarios de amenaza y vulnerabilidad de la población civil, y para disuadir o mitigar acciones de violencia masiva o selectiva por parte de los actores armados ilegales.		200.000.000	543.609.815	510.000.000
4. Talleres y Espacios de Fortalecimiento Institucional para la Construcción Colectiva de Escenarios de Riesgo y la Difusión de la Estrategia Preventiva. 5. Talleres, Seminarios y Mesas de Trabajo para el Fortalecimiento Social y Comunitario en Materia de Prevención Humanitaria.		232.738.000	550.000.000	
6. Diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información para la sistematización de la información relativa a los procesos misionales del SAT.		0	366.313.385	246.313.385
7. Diagramación, diseño e impresión de las publicaciones sobre el SAT y sobre prevención de violaciones de Derechos Humanos (informes estructurales o defensoriales, plegables, boletines y revistas).		50.000.000	150.000.000	150.000.000
8. Asistencia, administración y apoyo logístico del nivel nacional y regional.	Adquisición de bienes y/o servicios.	0	0	16.800.000
TOTAL		**2.678.000.000**	**2.678.000.000**	**1.978.554.696**

Fuente: E-mail de 25 de mayo de 2013 de la Defensoría del Pueblo a la CGR

9.2.3 La gestión defensorial

El artículo 149, numeral k de la Ley 1448 de 2011 establece que el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, constituye

parte de las garantías de no repetición frente a las víctimas, sus líderes y sus organizaciones.

El SAT tiene como misión institucional, el monitoreo de las dinámicas del conflicto armado y el acopio y valoración de información, con el propósito de advertir la probable ocurrencia de violaciones masivas a los Derechos Humanos de la población civil, para demandar la respuesta integral y oportuna del Estado. Es por esta razón que el SAT se ha constituido en una herramienta fundamental para la identificación y análisis de riesgo con el fin de permitir al Gobierno y al Estado anticipar situaciones de graves violaciones de derechos humanos y tomar medidas pertinentes para su prevención o mitigación.

El artículo 31 de la Ley 1448 de 2011, consagra que las autoridades deberán adoptar medidas especiales de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procesos. El parágrafo 2° de este artículo establece que se tendrá en cuenta la información aportada por la Defensoría del Pueblo a través del SAT. En el periodo comprendido entre julio del año 2012 y junio del año 2013, el SAT emitió sesenta y ocho (68) documentos de advertencia, correspondientes a 44 Informes de Riesgo y 24 Notas de Seguimiento.

El proceso de advertencia del SAT posee una finalidad humanitaria y tiene como punto de partida elementos indiciarios del riesgo para la población civil, elementos que bien podrían dar cuenta de la presencia eventual de actores armados o la vulneración de uno o varios derechos fundamentales en una persona o personas determinadas. Conocidos estos hechos a través de distintos medios y fuentes, se procede a incluir el territorio especifico en el proceso de monitoreo que eventualmente podría culminar en la emisión de un informe de riesgo.

La valoración y análisis de la información permite la elaboración del informe de riesgo que es el documento a través del cual el SAT informa a las autoridades competentes la posible comisión de un hecho de violencia por grupos armados ilegales que puedan afectar los derechos fundamentales de la población civil.

El acopio de información se desarrolla en contextos donde la identificación y el acceso a fuentes comunitarias están marcados por la desconfianza hacia la institucionalidad y los vecinos, como por la inhibición a la denuncia y a la visibilización de las problemáticas por causa de los dispositivos de vigilancia de los grupos armados en sus territorios que pueden generar retaliaciones.

Con respecto a las fuentes oficiales, por lo general, se tiene acceso a la información cuando los hechos trascienden la esfera de las autoridades locales. En muchas ocasiones las autoridades civiles del nivel municipal no informan los hechos que los afectan, porque no cuentan con los medios para realizarlo y por esa razón no se puede activar el mecanismo de advertencia que permita una respuesta dirigida a evitar o neutralizar actos que conculquen los derechos humanos de los pobladores. Algunos de los factores que dificultan la circulación de información son: el aislamiento de las comunidades por la falta de infraestructura vial y de comunicaciones que impide la presencia institucional, las presiones e intimidaciones de los actores armados y la precariedad en las que laboran los personeros municipales quienes en muchas regiones no cuentan con conectividad ni medios de comunicación.

El SAT tiene unos alcances y limitaciones: no es un instrumento de inteligencia militar, sino que es un mecanismo que recibe información y la analiza en función de la prevención y protección de la población civil, pero no en la persecución del delito ni del delincuente. Se trata de una instancia a la que pueden acudir los ciudadanos, la iglesia, las ONG y las autoridades del Estado a informar sobre las

posibles vulneraciones a los derechos humanos para transmitir a las autoridades competentes la situación de riesgo que se identifique.

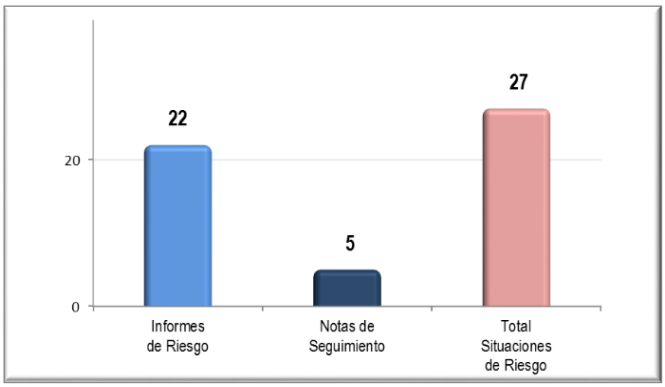
El riesgo advertido por el SAT en el año 2012 y lo avanzado de 2013, cubre la población y los territorios de 123 municipios en 27 departamentos del país, entre otros, Antioquia, Bolívar, Arauca, Boyacá, Caldas, Cauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

El SAT ha identificado especial riesgo para los líderes sociales y comunitarios, los defensores de derechos humanos y los miembros de organizaciones sociales y de víctimas en procesos de reparación, en 22 Informes de Riesgo y 5 Notas de Seguimiento, para un total de 27 situaciones de riesgo advertidas para esta población en particular.

Los documentos de advertencia de la Defensoría del Pueblo han sido remitidos a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, que coordina el Ministerio del Interior, para que se adopten las medidas de prevención y protección necesarias para que se garanticen los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de este grupo poblacional.

9.2.4 Situaciones de riesgo advertidas para líderes y población víctima

Situaciones de riesgo para líderes y víctimas



Fuente: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2013)

En los informes de riesgo se han descrito los hostigamientos, las persecuciones, los desplazamientos e intimidaciones, los actos de violencia sexual y las desapariciones que sufren los defensores de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales, los dirigentes sindicales, los representantes de víctimas, los reclamantes de tierras y representantes de organizaciones LGBTI, entre otras, que pueden generar atentados contra la vida, la integridad y libertad personal, tales como, homicidios, torturas, desapariciones forzadas, abusos y violencia sexual, amenazas de muerte, señalamientos y desplazamientos forzados.

El SAT incluye en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento, las recomendaciones que, en atención a las competencias institucionales consagradas en la Constitución y la Ley, y especialmente en la Ley 1448, considera pertinentes para que las autoridades competentes, adopten las medidas de prevención y protección, que sean requeridas, en atención a las consideraciones incluidas en el artículo 200 del decreto 4800 de 2011.

En el año 2012, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) que coordina el Ministerio del Interior evaluó los informes de carácter coyuntural emitidos por el SAT de la Defensoría del Pueblo y determinó declarar la alerta temprana en la totalidad de las situaciones de riesgo advertidas.

9.2.5 Formulación y aplicación de la estrategia de seguimiento a la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas

La estrategia de "Seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas", tiene como objetivo implementar una serie de metodologías y mecanismos de seguimiento a la gestión del riesgo, que permita valorar la capacidad institucional de adoptar medidas en prevención y protección de los derechos fundamentales de la población civil.

La estrategia de seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo se inició en abril de 2012 en cumplimiento de la Resolución número 075 expedida en ese año. La primera etapa de ese proceso se concentró en la elaboración de oficios de solicitud de información a las autoridades competentes para indagar sobre las acciones desarrolladas en relación con las recomendaciones formuladas en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento emitidas en el año 2012 y lo corrido de 2013.

Una vez recopilada y clasificada la información, en el año 2013 se procedió a establecer criterios para la evaluación de las acciones implementadas por las autoridades de acuerdo con los mandatos legales y competencias. En este sentido se adelantan ejercicios preliminares de valoración de la respuesta estatal con entidades nacionales, tales como, el Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA), el Ministerio de Educación Nacional, y algunas autoridades locales para conocer las medidas implementadas en las

situaciones de riesgo advertidas para el municipio de Soacha (Cundinamarca), el pueblo indígena Awá en el departamento de Nariño y las comunidades afrocolombianas en la región del Baudó chocoano.

Para el caso del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA), el informe preliminar de evaluación a la respuesta estatal relaciona las acciones emprendidas por el Programa, las cuales en criterio de la Defensoría del Pueblo se enmarcan en cinco componentes: gestión de información, acciones o gestiones para el desminado, educación en el riesgo de minas, asistencia a víctimas y gestión de coordinación con el nivel territorial. Se destaca del PAICMA la contestación oportuna a los requerimientos del SAT. En la mayoría de las respuestas se incluyen estadísticas de eventos y accidentes por minas antipersonal, pero la información relacionada con la prevención del riesgo advertido debería ser más amplia y precisa, y reseñar las acciones puntuales que se ejecutaron en atención a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a la respuesta ofrecida por el Ministerio de Educación Nacional, en la evaluación a la misma, se concluye que la articulación entre el Ministerio y las Secretarias de Educación es fundamental para la adopción de medidas efectivas, dadas las competencias de cada instancia en la ejecución de la política pública en educación. Se observa que la intervención de las entidades ha sido focalizada en los planes institucionales, la cual no se modifica o actualiza para incorporar los territorios advertidos en riesgo.

Como caso emblemático de movilización de la respuesta institucional en materia de mitigación del riesgo y atención humanitaria, se destacan los informes de riesgo N° 005-12 para el departamento de Quindío, el número 001 de 2013 para el municipio del Litoral del San Juan (Chocó) y el número 005 de 2013 por las amenazas y extorsiones de las FARC contra un acueducto comunitario en la localidad de Chapinero en el Distrito Capital, en los que evidencia el compromisos

de las autoridades territoriales para procurar la superación de los factores de riesgo advertidos por el SAT.

Es importante señalar, además, que uno de los principales avances en materia de seguimiento a la respuesta estatal ha sido la adecuación institucional que han emprendido varias entidades, entre ellas, el ICBF, la Policía Nacional, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, y la Gobernación del Quindío, que establecieron, a partir de las recomendaciones del SAT, unidades especializadas para atender las situaciones de riesgo advertidas y para brindar información periódica sobre las gestiones adelantadas en materia de prevención y protección.

Esta tipo de iniciativas evidencian cambios en la cultura institucional para atender los informes de riesgo y las notas de seguimiento del SAT, así como la disposición de brindar información que dé cuenta de las acciones emprendidas.

9.2.6 Implementación del Sistema de Información del SAT - SISAT

Desde la fecha de promulgación del Decreto 4800 de 2011, la Defensoría del Pueblo adelanta acciones para el diseño, desarrollo e implementación del SISAT. Durante el año 2012, con aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se hicieron las apropiaciones presupuestales requeridas para la vigencia fiscal 2013 y la definición de la plataforma estructural y el modelo de gestión administrativa para su desarrollo.

En lo corrido del año 2013, y siguiendo los lineamientos técnicos aprobados en el Formulario de Control TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), se avanza en el proceso de diseño y desarrollo del SISAT, para lo cual se

conformó un equipo técnico especializado en el modelo de gestión de la información, casos de uso y roles y estándares de manejo de datos.

Circulación de información desde el SAT

El SAT en su misión de advertir los riesgos derivados de los procesos de reparación, restitución y reubicación de las víctimas del conflicto armado y los funcionarios públicos encargados de adelantar los trámites administrativos y judiciales, y con el propósito de dar cumplimiento al marco normativo contenido en el Artículo 200 del Decreto 4800, ha fortalecido los canales de comunicación y de intercambio de información con varias de las Entidades y dependencias institucionales encargadas del tema[283], mientras que entra en pleno funcionamiento la Red Nacional de Información. Es así como se han definido intercambios de información con las siguientes:

- Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder,
- Unidad Nacional de Análisis y Contexto de la Fiscalía General de la Nación.
- Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UNARIV.
- Centro de Memoria Histórica - CMH

Estas alianzas se suman a los circuitos de circulación de información ya establecidos en aplicación del Decreto 2780 de 2010, que corresponde al mecanismo ordinario de advertencia del SAT y de coordinación de la respuesta estatal de la CIAT.

[283] Adicionales a los canales de comunicación establecidos en el Decreto 2780 de 2010 por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas la cual es coordinada por el Ministerio del Interior.

En conclusión se identifican importantes avances en la definición de herramientas y las mejores prácticas en ingeniería de desarrollo para el cumplimiento de las metas establecidas tanto en el Formulario de Control TIC, como en la planeación operativa de la Entidad, que garantizan contar con una herramienta idónea que permita cumplir con los mandatos de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, a la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, quedan expuestas las gestiones adelantadas por el SAT en materia de circulación de la información relativa a la identificación de riesgos de vulneraciones a los derechos de la población civil, de que trata el artículo 200 del decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se continúa avanzando en la formulación y aplicación de acuerdos de intercambio de información con las entidades mencionadas y las unidades especializadas de cada una de ellas, que permitan mantener canales fluidos de comunicación, entre tanto se ponga en funcionamiento total la Red Nacional de Información a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, como está consignado en el artículo 56 del decreto 4800 de 2011.

Las limitaciones del SAT

La CSML observa que las situaciones de riesgo identificadas admiten acciones más contundentes por parte del Estado, que pueden fortalecerse a través del SAT. En tratándose de evitar una mayor victimización, el Estado debe agotar todos los medios en su deber de garantizar el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad y la no discriminación de todos sus ciudadanos.

Ocurre que la comunicación de las alertas por parte del Ministerio del Interior así como las recomendaciones no siempre son oportunas, como se registra en el siguiente cuadro.

IR o NS	Fecha del IR o NS	Fecha Ministerio del Interior	Fecha de evento de desplazamiento
IR 008-12	22/06/2012	10/07/2012	04/07/2012

Al respecto, el Ministerio del Interior afirma que "… *la Secretaría Técnica de la CIAT, remite de manera inmediata la información allegada por la Defensoría del Pueblo, o por otras autoridades, en este sentido, las entidades conocen inmediatamente los riesgos advertidos y desde ese momento, en tanto ya se conoce la advertencia frente a eventuales riesgos, están obligadas a actuar en términos de prevención, mitigación y adoptar garantías de no repetición*". Agrega que la CIAT "… *frente a los eventuales hechos victimizantes de desplazamiento, corresponde a cada entidad conforme a su competencia adoptar las medidas correspondientes para prevenir o mitigar, posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, a partir de la información aportada desde la Secretaría Técnica de la CIAT en cabeza del Ministerio del Interior*".

La ocurrencia de un solo hecho victimizante es suficientemente relevante para movilizar la acción oportuna del Estado en la medida en que es la vida, la libertad y la seguridad de las personas la que se encuentra en riesgo. No es admisible que emitido un Informe de Riesgo o una Nota de Seguimiento se presente un evento sin que se haya emitido la alerta temprana. La situación del conflicto amerita una actuación urgente del Estado en su conjunto y que el Ministerio como líder de la política de prevención tome medidas efectivas para garantizar prevenir la violación

de los DDHH e infracciones al DIH de la población en general y de las víctimas del conflicto armado en particular, en forma oportuna.

Otra deficiencia en el Sistema se refiere a la falta de respuesta por parte de las entidades comprometidas. Aunque, en algunos casos se profieren comunicaciones, no hay evidencia sobre avances en la implementación de las recomendaciones emitidas por el Ministerio del Interior. En 2012, en particular hay dos casos que llaman la atención: el DPS y la UAEARIV, quienes lideran la atención a las víctimas omiten informes y reportes para el adecuado seguimiento por parte del Ministerio.

Aunque el DPS dirigió oficios a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT– relacionados con las recomendaciones emitidas por el Ministerio del Interior, sus respuestas no dan cuenta de los avances en la implementación de tales recomendaciones[284]. El cuadro 6 resume las respuestas de esa entidad según Informe de Riesgo –IR- o Nota de Seguimiento –NS-. El Ministerio del Interior, por su parte, reportó a la CGR que el DPS no dio respuesta a sus recomendaciones. Sobre los IR 001-12, IR 009-12 y IR 020-12 las respuestas no reportan acciones concretas sobre las recomendaciones realizadas por el Ministerio del Interior. Para las NS 019-12 y NS 021-12 en el nombre de los archivos se insinúa que no requieren respuesta y su contenido se relaciona con la normatividad sobre las AT sin reportar acciones concretas sobre los casos comunicados.

[284] El Parágrafo 2 del Artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece que "Las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT–, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– , serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas".

Cuadro 6. Respuestas del DPS a las recomendaciones del Ministerio del Interior del 2012

IR o NS	Fecha del IR o NS	Fecha Ministerio del Interior	Fecha de evento	Fecha DPS	Observaciones
IR 001-12	23/03/2012	25/04/2012	03/07/2012	24/08/12	Oferta para 2012; Proyecciones No acciones realizadas
IR 008-12	22/06/2012	10/07/2012	04/07/2012	N.D.	Se adjunta oficio de la UAEARIV con nombre "reasignación" sin que se anexe esa reasignación.
IR 009-12	25/06/2012	10/07/2012	-	18/09/2012	No menciona acciones concretas
IR 020-12	25/09/2012	08/10/2012	-	29/10/2012	No se menciona acciones concretas
NS 002-12	03/04/2012	30/04/2012	-	N.D.	
NS019-12	03/12/2012	13/12/2012	-	06/02/2012	Dice que no requiere respuesta, Hace relación de normatividad sobre AT. No menciona acciones concretas adelantadas
NS 021-12	19/12/2012	N.D.	-	06/02/2012	Dice que no requiere respuesta. Hace relación de normatividad sobre AT. No menciona acciones concretas adelantadas

NOTA: Los IR 008-12, IR 009-12, IR 020 -12 y NS 002-12 los enmarca la Defensoría del Pueblo en la Ley 1448 de 2011

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social afirma que en virtud del Decreto 4155 de 2011 "Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,

perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura" *"… no prevé ninguna función específica en materia de prevención de desplazamiento forzado o de otro tipo de violaciones a las normas sobre derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sobre las cuales la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas pueda impartir recomendaciones directas*".

Según el DPS "*La prevención de los hechos victimizantes amparados por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, en principio, son un asunto de seguridad pública y de presencia estatal en las zonas afectadas por el conflicto armado interno, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas; si bien, las condiciones socioeconómicas, pueden tener incidencia en las comunidades, haciéndolas más propensas a la vulneración de derechos fundamentales, se trata de un asunto estructural y transversal del Estado que demanda esfuerzos a largo plazo, y que no puede ser utilizado como factor de prevención por parte de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas*".

Por el contrario, los órganos de control consideran que la prevención (temprana[285], urgente[286] y garantías de no repetición) no es sólo un asunto de seguridad pública; es un propósito que demanda la participación de los diferentes entidades del Estado, tanto del nivel nacional como del territorial, para enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad. Es en el último aspecto donde el DPS tiene un papel relevante dentro de su competencia de superación de las condiciones de vulnerabilidad e inclusión productiva de la población víctima de la violencia.

[285] El artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 define la Prevención Temprana como aquella "… *orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia*".
[286] El artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 define la Prevención Urgente como aquella que "… *tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia*".

La UARIV también omitió, en algunos casos, reportar a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT– los avances en la implementación de las recomendaciones del Ministerio del Interior y en otros, no lo hizo en forma oportuna[287]**.** Efectivamente, no se pudo establecer la respuesta de esta entidad a los IR005-12, IR 013-12, IR 014-12 y NS 002-12, quien indicó que no encontraron los oficios y el Ministerio informó no haber recibido respuesta de la Unidad.

Además, las respuestas de la Unidad a 7 de 14 casos revisados por la CGR (los cuales se presentan subrayados en el cuadro del **Anexo 2)**, superan los tres meses después de emitida la comunicación por parte del Ministerio del Interior. Según el Decreto 2780 de 2010: 1) todas las entidades competentes que hacen parte de la instancia operativa del CIAT –en forma permanente o como invitados- deben presentar un informe **en la sesión siguiente** al recibo de cada IR, NS o información proveniente de cualquier autoridad competente, con relación a la verificación realizada (Artículo 8); 2) las instancias política y operativa del CIAT sesionan ordinariamente cada 3 meses y 1 vez por semana, respectivamente, y cada vez que se requiera (Artículo 9).

El Ministerio del Interior requiere que las entidades reporten trimestralmente los avances frente a sus recomendaciones[288]. Para los casos citados, la Unidad no ha hecho reportes, según el Ministerio, y la propia Unidad reconoce no haber emitido alguna comunicación. Además, aunque la UAEARIV afirma haber reportado sus acciones en sesiones de seguimiento territorial, solo se cita una fecha para cada

[287] El Parágrafo 2 del Artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece que "Las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT–, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– , serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas" (Subrayado fuera de texto).

[288] En el caso de la UAEARIV, para los únicos informes de riesgo y notas de seguimiento en que los oficios del Ministerio del interior requiere reportes de avance en el término de tres meses tras su comunicación son para el IR 011-12, IR 012-12, IR 013-12, NS002-12 y NS006-12.

caso, mientras que el requerimiento del Ministerio es trimestral no una vez dentro de los tres primeros meses[289]. Estos reportes son importantes para el seguimiento y la coordinación que debe realizar el Ministerio.

De otro lado, tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio del Interior tienen dificultades para el seguimiento y consecución de información sobre la respuesta institucional en la superación de las violaciones de DDHH e infracciones al DIH[290] y sobre las acciones adelantadas por las entidades notificadas de las alertas y recomendaciones emitidas durante el año 2012 para la prevención de dichas violaciones e infracciones[291]**.**

Del total de requerimientos realizados por la Defensoría durante el año 2012 relacionados con los Informes de Riesgo (217) y Notas de Seguimiento (97), recibió respuesta del 73% y del 43% respectivamente. Sobre el IR 002-12 de abril 3 de 2012, las Personerías de Segovia y de Remedios y sobre el IR 008-12 de junio 22 de 2012, el DPS, la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía de San Pablo, y las Personerías de Simití y de San Pablo, entre otras entidades, no respondieron. En junio de 2012 ocurrió un desplazamiento forzado masivo en Segovia y en julio de 2012, en Santa Rosa del Sur. Según la Defensoría "*Durante el 2013 se inició el proceso de segundos requerimientos a las autoridades que no habían respondido.*

[289] A excepción del IR 011-12, IR 012-12, IR 013-12, NS002-12 y NS006-12.

[290] El artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece en su segundo inciso que "El Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera"(Subrayado fuera de texto).

[291] El Artículo 8 del Decreto 2780 de 2010 establece "*Información. Todas las entidades competentes que hacen parte de la instancia operativa arriba mencionada, sea de manera permanente o como invitados, deberán presentar un informe en la sesión siguiente al recibo de cada Informe de Riesgo, Nota de Seguimiento o información proveniente de cualquier autoridad competente, con relación a la verificación realizada.*

En el marco del seguimiento al cumplimiento de las distintas recomendaciones emitidas por el Ministro del Interior y de Justicia, las entidades destinatarias de estas recomendaciones deberán remitir a la Comisión un informe de las acciones adelantadas en virtud de las recomendaciones emitidas por el Ministro, así como de los resultados obtenidos, de acuerdo a los términos señalados en la Metodología para la Evaluación de Riesgos adoptada (…)".

Este ejercicio se realizó a 11 IR de 2012 y se continuará a lo largo del año con los IR restantes y las NS que no han tenido respuesta".

Sobre las recomendaciones sin respuesta, el Ministerio del Interior no reitera en todos los casos ni adelanta otro tipo de acciones para promover la gestión institucional frente a la advertencia de riesgo. El Ministerio afirma que "e*n todas las declaratorias de alerta temprana, se ha realizado sesión de seguimiento en terreno a la implementación de recomendaciones,* según lo dispuesto en el Decreto 2780 del 3 de agosto de 2010.

Agrega que "*Por iniciativa de la Secretaría Técnica de la CIAT, en el año 2012, se reiteró a las autoridades a quienes se realizó recomendaciones en la vigencia de la alerta temprana correspondiente y que no dieron respuesta a las recomendaciones realizadas. Adicionalmente, en el año 2012, se involucra a las personerías municipales, en su condición de Ministerio Público y buscando acompañamiento e impulso de la implementación de recomendaciones a las autoridades locales".* Agrega que *"En los casos en que la Secretaría Técnica de la CIAT ha conocido advertencias sobre eventuales desplazamientos individuales o masivos a través de Informes de Riesgo y/o Notas de Seguimiento o por información suministrada por cualquier autoridad, se ha puesto en conocimiento de las autoridades nacionales y locales para que se adopten las medidas pertinentes, conforme su competencia*".

Es necesario que se adelanten acciones efectivas frente a los casos que no responden a pesar de las reiteraciones. La Defensoría del Pueblo expresa que con base en "*El resultado de esta observación y los casos puntuales que se expongan, se ha propuesto que sean objeto de estudio por parte de los espacios de articulación de la Defensoría del Pueblo con la Procuraduría General de la Nación en desarrollo de la circular conjunta de ambas entidades y de la Resolución 128 del Ministerio Público, para definir las acciones pertinentes a desarrollar*".

En el seguimiento también se encontró que no se sigue lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 7 del Decreto 2780 de 2010[292], para los casos de riesgo inminente**.** La mayoría de casos analizados en la CIAT, según sus actas, corresponden a evaluaciones de IR y NS y a las recomendaciones realizadas por sus integrantes. Con excepción de dos casos señalados por el Ministerio, no se evidencia que se evalúen situaciones ajenas a los IR o NS que pudieran motivar la emisión de recomendaciones (numeral 5, artículo 4 del Decreto 2780 de 2010) y en los que se presentaron hechos victimizantes de desplazamiento.

El Ministerio del Interior afirma que "… *el parágrafo del Artículo 7 del Decreto 2780 de 2010, refiere a una facultad discrecional de emitir de manera excepcional alerta temprana*". Agrega que *"… la Secretaría Técnica de la CIAT en la vigencia 2012, conoció vía email o a través de llamada telefónica, veinticuatro (24) advertencias de eventuales riesgos en contra de distintos grupos poblacionales" (…) "Toda la información (…), fue puesta en conocimiento de manera inmediata vía electrónica o telefónicamente a las entidades que hacen parte de la CIAT como miembros e invitados permanentes, para que se adoptaran las medidas correspondientes en el marco de su competencia".*

El Ministerio también menciona que "… *en el 91% de las advertencias informadas a la Secretaría Técnica de la CIAT, se realizó sesión de seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el Ministro del Interior teniendo en cuenta que había alerta temprana vigente; en estas sesiones de seguimiento, participan las autoridades nacionales y locales; el 9% corresponde a 2 casos de municipios en los cuales no había IR o NS, no obstante, como se*

[292] El parágrafo referido establece que "En casos excepcionales, el Ministerio del Interior y de Justicia podrá emitir alertas tempranas y/o recomendaciones, sin necesidad de surtir el trámite de verificación y evaluación por parte de la instancia operativa, cuando se advierta un riesgo inminente de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, e informará de las mismas a la instancia Operativa de la Comisión, en la siguiente sesión, con el fin de que ésta desarrolle el proceso correspondiente".

mencionó anteriormente, se pidió a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para atender la advertencia informada".

En opinión de los órganos de control, la obligación que le atribuye el parágrafo del Artículo 7 del Decreto 2780 de 2010, al Ministerio del Interior no puede interpretarse como una facultad discrecional respecto de emitir la alerta temprana. Por el contrario, corresponde a una facultad otorgada para que ante la inminente ocurrencia de hechos victimizantes pueda actuar sin surtir toda la formalidad para la emisión de las alertas tempranas. Por otra parte, se encuentra que al menos 11 de los 24 casos adicionales referidos por el Ministerio surgieron de la Defensoría del Pueblo. Para los 13 casos restantes no es clara la fuente y aunque fueron comunicados por el Ministerio a las entidades integrantes de la CIAT, esta gestión resulta insuficiente frente al total de hechos no advertidos que se presentaron durante el 2012.

Una falencia más, se relaciona con las inconsistencias y ausencias de registro en la documentación soporte de la emisión y seguimiento de las alertas tempranas. Entre éstas pueden puntualizarse:

- Algunas de las fechas de los IR y NS suministradas en hoja de Excel por el Ministerio del Interior difieren de las reportadas para los mismos por la Defensoría del Pueblo. La CGR verificó las fechas de remisión y corresponden a las reportadas por la Defensoría del Pueblo.
- Para las IR 007, IR 011 del 2012 no se consignó en las actas del CIAT el informe de la decisión del Ministerio del Interior sobre la emisión o no de la AT. En respuesta de mayo 21 de 2013 del Ministerio se menciona que con ocasión del requerimiento hecho por la CGR advirtieron que la decisión sobre el IR 011-12 no había sido incluido en ninguna de las actas del CIAT –argumentando un error de digitación- por lo que manifiestan que el error *"… ya fue corregido incluyendo la respectiva información" en el Acta Nº 023 de 2012.*

- En cuanto al IR 007-12 en el Acta Nº 17 de 2012 los casos de El Carmen de Bolívar, María la baja y San Juan Nepomuceno aparecen como IR Nº 006-12.
- En la hoja de Excel del Ministerio del interior en el que se consignan las recomendaciones y se hace seguimiento a la respuesta de las entidades no aparece para todos los casos las fechas de las comunicaciones de las Recomendaciones. Fue preciso solicitar la información específica para los casos de IR 12-12, IR 13-12, IR 27-12, NS 02-12, NS 06-12, NS 16-12, NS 17-12, NS 22-12 y NS 23-12. El Ministerio en respuesta a la observación adjunta el archivo precisando que incorporó las fechas y la información aportada por las entidades.
- Para los casos del IR 027-12 y la NS 002-12 las fechas de las comunicaciones del Ministerio del Interior a las entidades concernientes es posterior a la fecha del acta en que se informó en la CIAT sobre la decisión de dicha entidad al respecto, sesión que es diferente y posterior a la de la evaluación por parte de la CIAT.
- En la hoja de Excel suministrada inicialmente por el Ministerio del Interior no se incluía la NS 017-12 al IR 019-10 (Chocó) ni la NS 23-12 al IR 004-11 (Cundinamarca), tras la observación de que estas dos NS no aparecían fueron suministradas argumentándose error en los filtros[293].

El rigor en las fechas y demás información contenida en las actas de la CIAT, así como en los demás instrumentos diseñados y empleados para el adecuado seguimiento de las alertas es absolutamente relevante para la toma de decisiones en forma oportuna. Más allá de cumplir la formalidad que implica el sistema de gestión de calidad, se busca que los documentos indiquen la oportunidad de las acciones y lo apropiadas que resultan para mitigar el riesgo de que ocurran hechos victimizantes. Las respuestas de las instituciones a los requerimientos, en virtud del seguimiento, indican falta de conciencia para cumplir las normas en procura de obtener resultados de gestión en la implementación de la política cuya trascendencia está en la protección de los derechos humanos de la población.

[293] Los IR 23-12 e IR 25-12 por tratarse de casos de inminencia no surten este proceso (Parágrafo del artículo 7 del Decreto 2780 de 2010).

Finalmente, aún falta avanzar en la implementación del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas –SISAT- para hacer seguimiento a la evolución del riesgo y sobre todo al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de DDHH e infracciones al DIH[294]**.** Asimismo, fortalecer la intervención activa en el Subcomité Técnico de Sistemas de Información[295], para garantizar la interoperabilidad SISAT con la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas y con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Información del Sistema Nacional de DDHH y DIH (parágrafo 1 del artículo 200).

Para el desarrollo del SISAT se reporta un horizonte de cumplimiento a diciembre de 2013. Se ha adquirido infraestructura tecnológica, estaciones de trabajo para los funcionarios y contratistas del SAT en los niveles nacional y regional; se gestionó el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información Geográfico del SAT[296]. La CSML sugiere que se incorpore un componente para monitorear la evolución del riesgo y de su impacto, así como de los resultados de la respuesta institucional en la superación de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El continuo flujo de información integral, confiable y oportuna y, la adecuada coordinación interinstitucional, entre otros aspectos, garantizan el funcionamiento del sistema y en últimas la acción oportuna del Estado.

[294] El artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece en su segundo inciso que "El Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera"(Subrayado fuera de texto).

[295] Instancia de coordinación creada mediante el artículo 165 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 238 y siguientes del decreto 4800 de 2011.

[296] La Defensoría del Pueblo presenta como los principales productos del Sistema de Información Geográfico del SAT: 1) cartografía básica y temática para la construcción de escenarios de riesgo en encuentros y talleres con comunidades, organizaciones sociales y autoridades; 2) Cartografía temática para análisis especial y geográfico en las jornadas internas de trabajo de identificación y priorización de escenarios de riesgo en los encuentros: nacional y regionales, donde participan los equipos de terreno del SAT y otras dependencias de la Defensoría del Pueblo; y 3) Georeferenciación de escenarios de riesgo que se advierten en Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento.

9.2.7 Información de los observatorios de ddhh y dih

El artículo 198 del Decreto 4800 de 2011 creó la Red de Observatorios de DDHH y DIH, que será parte de la Red Nacional de Información y del sistema nacional de información del Sistema Nacional de DDHH y DIH, previo cumplimiento de los requisitos. La red busca promover la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial, a nivel nacional y territorial para intercambiar y armonizar información, metodologías y análisis estructurales y coyunturales sobre violaciones de DDHH e infracciones al DIH que sirvan de insumo en la toma de decisiones sobre prevención, protección y garantías de no repetición.

El Ministerio del Interior junto con el Observatorio de DDHH y DIH del Programa Presidencial y la UAEARIV, debían realizar un censo sobre los observatorios institucionales y sociales de carácter oficial a nivel nacional y territorial existentes, para fijar los criterios, mecanismos y procedimientos para articular la Red (parágrafo).

De acuerdo con el "*Informe de actividades segundo semestre de 2012 Sistema de Información Nacional en Derechos Humanos – Observatorio DH-*", del Ministerio del Interior, se cuenta con 312 (27%) respuestas a la "*Encuesta para la construcción de directorios de Observatorios de carácter oficial, nacionales y territoriales*", de 1.123 solicitudes realizadas. San Andrés y Providencia y Bogotá no suministraron información, y no se recibió información de ninguno de los municipios de Arauca. 243 municipios (de 29 departamentos) no tiene un observatorio que haga seguimiento y monitoreo sobre temáticas sociales; 210 municipios no contemplan conformar un observatorio; en el 85% de las instituciones censadas se cuenta con oficinas que recopilan o producen información o realizan monitoreo y seguimiento

relacionado con temáticas sociales[297]; 168 municipios usan esta información para informes gubernamentales, seguimiento general, y uso interno[298]; y aunque el 87% de los municipios encuestados reporta que la información recolectada es importante para la toma de decisiones institucional al indagarse en otra pregunta sobre la finalidad de la información recolectada solo un municipio seleccionó el ítem de toma de decisión[299].

En el nivel nacional, se realizaron reuniones bilaterales con los Observatorios Presidenciales[300] entre octubre y noviembre de 2012, con el fin de conocer el tipo de variables de información que maneja cada uno de ellos y los instrumentos tecnológicos. La encuesta diligenciada en diciembre sirvió de base para el documento de Arquitectura Básica del Sistema Nacional de Información.

Las reflexiones de las entidades responsables de esta obligación permiten concluir que en la realización del censo de observatorios no se aplicó una metodología adecuada lo que impidió una mayor cobertura en la respuesta de la encuesta. La ausencia de consultas telefónicas y confirmaciones, de apoyos a los funcionarios encargados de responder la encuesta, y de seguimiento a este ejercicio, entre otros aspectos, son citados como sus debilidades.

El Ministerio afirma que "*Si bien es preciso reconocer que la encuesta solamente fue respondida por el 27% de las entidades territoriales consultadas, no se puede concluir que la metodología fue inadecuada o que no se realizó un ejercicio de seguimiento a su aplicación o que su cobertura fue insuficiente, ya que las condiciones fiscales de los municipios no garantizan que se cuente con los*

[297] El 15% restante, no se hace aprovechamiento de la información o de los procesos adelantados al interior de la comunidad.
[298] 58 municipios producen información para la construcción de informes gubernamentales, 28 para el uso interno, y 25 para el seguimiento en general de las temáticas sociales.
[299] Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH. Documento de trabajo "Análisis de Encuesta para la identificación de Observatorios, construcción del censo de observatorios de carácter territorial -Análisis cuantitativo-. Diciembre de 2012.
[300] Observatorio del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, Colombia Joven, la Secretaria de Reclutamiento Forzado y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

recursos suficientes para poner en marcha observatorios de derechos humanos, es posible concluir que algunos de los que no contestaron la encuesta se justifican en la no existencia de un observatorio en su entidad territorial". Agrega que "*No puede pensarse que este ejercicio no sirvió para expresar la "situación real" pues de hecho, el balance enuncia en las dificultades de las entidades territoriales, la falta de articulación y la poca capacidad financiera, técnica y operativa para procesamiento de datos que tienen los observatorios de las entidades territoriales…*".

Los órganos de control consideran que la ausencia de respuesta de las entidades territoriales no puede interpretarse como inexistencia de un observatorio, cuando la encuesta preguntó explícitamente sobre la existencia o no de un observatorio público en la entidad territorial.

Con base en los resultados del censo, puede inferirse que no se cuenta con mayor información para generar un diagnóstico de la situación local de DDHH y DIH de las víctimas para establecer la problemática, sus causas y las medidas adecuadas para su superación, lo que conlleva, entre otras cosas, a que éstos se centren principalmente en el desplazamiento forzado como hecho victimizante**.**

Sobre el asunto, el Ministerio del Interior afirma que "*Respecto a la no disponibilidad de información precisa y cuantificable para construir los diagnósticos desde un enfoque de derechos humanos es cierto que el país no ha desarrollado instrumentos en este enfoque para diseñar las Políticas Públicas*". Agrega que "*La Dirección de Derechos Humanos cuenta con el documento "Guía para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo territorial 2012-2015 con énfasis en los derechos a la vida, libertad, seguridad, integridad, igualdad y no discriminación y la promoción de la cultura. En esta guía se cuenta con instrumentos que permiten hacer diagnóstico de la gestión de derechos humanos en el Departamento y Municipios, herramienta que es usada por los*

asesores para brindar asistencia técnica a las autoridades departamentales y municipales".

La Guía referida mantiene la visión general del Ministerio sobre el tema de Prevención de la violación de los DDHH e infracciones al DIH sin hacer mayor alusión al caso de las víctimas del conflicto y a la normatividad existente. Si bien es cierto que se menciona la Ley 1448 de 2011, ésta se centra más en las medidas de protección dejando al Decreto 4800 de 2011 el desarrollo de las medidas de Prevención para esta población (capítulo VI), norma que no se incluye en la guía.

En opinión de los órganos de control, no se cuenta aún con un censo de observatorios de DDHH y DIH que dé cuenta de la situación real del país y en consecuencia tampoco con la Red de observatorios de DDH y DIH. El ejercicio realizado durante la vigencia 2012 pareciera obedecer más al interés de cumplir con el plazo que con los fines previstos para éste en la norma. La celeridad que imprime el Decreto para llevar a cabo el censo obedece a la necesidad urgente de acopiar información sobre las violaciones de DDHH e infracciones al DIH en el territorio nacional para la toma de decisiones oportuna y adecuada en materia de prevención, protección y garantía de no repetición. La falta de rigor en el proceso de identificación de los observatorios de DDHH y DIH posterga el logro de dicho propósito

9.2.8 Mapas de riesgo

De acuerdo con el artículo 197 del Decreto 4800 de 2011 los mapas son una herramienta metodológica de identificación del riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, que deberán

ser priorizados para su protección frente a situaciones de amenaza, pérdida y daño. El Gobierno Nacional debe coordinar su elaboración.

El Ministerio del Interior reporta que aún no se cuenta con los mapas debido a que la Red de Observatorios de Derechos Humanos es fuente de información para su construcción y se encuentra en proceso de estructuración. Sin embargo, indica que en el marco de la actualización y/o formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección de violaciones de DDHH e infracciones al DIH[301] se identificaron y caracterizaron escenarios de riesgo en los 32 departamentos del país entre las autoridades civiles, militares y miembros de las comunidades.

De la información suministrada por el Ministerio del Interior a la CSML, se encuentra que los participantes de los talleres de actualización y/o formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección perciben el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes como el principal escenario de riesgo en el país[302], seguido del desplazamiento forzado de la población[303], contaminación del territorio con Minas Antipersonal -MAP- y Munición sin Explotar –MUSE-[304], amenazas a líderes y defensores de derechos humanos, despojo de tierras, violencia sexual y trata de personas, desaparición forzada, y homicidios selectivos. El cuadro 7 resume esos escenarios.

Para el departamento del Cauca el Ministerio no reportó información bajo el argumento de que está en consolidación, para el Archipiélago de San Andrés solo se identificó el crecimiento poblacional como escenario de riesgo, y en los casos del

[301] Los Planes Integrales de Prevención y Protección son instrumentos de planeación construidos entre representantes de la sociedad civil, autoridades étnicas, autoridades territoriales y fuerza pública, para definir los criterios de articulación y coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de administración pública (nación, departamento y municipio) en materia de prevención (temprana, urgente y garantía de no repetición) para enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad.
[302] En 27 departamentos del país se identifica como el primer escenario de riesgo. En Magdalena se identifica como el cuarto escenario.
[303] En 27 departamentos del país se identifica como el segundo escenario de riesgo. En Guaviare, Magdalena y Vichada es el primero.
[304] En 18 departamentos del país se identifica como el tercer escenario de riesgo. En Guaviare es el segundo.

Amazonas, Atlántico, Boyacá, Córdoba, Guainía, Magdalena, Quindío, Risaralda, Santander y Sucre no se identificó la contaminación del territorio con MAP y MUSE como escenario de riesgo.

Cuadro 7. Escenarios de Riesgo departamental

Escenario de Riesgo Identificado	DEPARTAMENTO
1. Reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes	Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés
2. Desplazamiento forzado de la población civil	Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada
3. Contaminación del territorio con MAP y MUSE	Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés
4. Amenazas a líderes y defensores de derechos	Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Huila, La Guajira,

humanos (20)	Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca
5. Despojo de tierras (10)	Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Vaupés, Vichada
6. Violencia sexual y trata de personas (7)	Amazonas, Arauca, Atlántico, Caquetá, Huila, Putumayo, Risaralda
7. Desaparición forzada (5)	Antioquia, Boyacá, Casanare, La Guajira, Norte de Santander
8. Homicidios selectivos (7)	Antioquia, Casanare, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander

Por otra parte, en la respuesta de 11 de febrero de 2013 que da la Unidad de Víctimas al Ministerio del Interior sobre las recomendaciones relacionadas con el IR 008 de 2012, se menciona que "… *la Defensoría del Pueblo socializó el mapa regional de riesgo, en el cual se pusieron en evidencia los factores y escenarios de riesgo en la región* ...", lo que genera incertidumbre sobre la existencia de dichos mapas en el país o da cuenta del desconocimiento del Ministerio del Interior sobre el particular.

En todo caso, la identificación participativa de los escenarios de riesgo a nivel departamental es insuficiente para la formulación de los Planes de Prevención y Protección y para garantizar la priorización efectiva a efectos de proteger a la población frente a situaciones de amenaza, pérdida y daño de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley.

Además de dar celeridad a la identificación y articulación de los observatorios de DDHH y DIH oficiales en el país, es necesario buscar alternativas para obtener información que permita generar los mapas de riesgo, –como las bases de datos utilizadas para la medición del Índice de Riesgo de Victimización conformada por 1.454 entradas de información para cada municipio correspondiente a 455 variables[305]- dado que los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas son los que están expuestos y su vulneración no es justificable en retrasos de procesos administrativos.

El Ministerio del Interior, en respuesta a la observación de la CGR, afirma que "*A partir de lo consagrado en el artículo 217 del Decreto 4800 el Ministerio del Interior como uno de los destinatarios de los Mapas de Riesgo, realizará un proceso de gestión para la solicitud de los mismos a las entidades responsables de su elaboración*".

9.2.9 Planes de prevención y planes de contingencia

Los pilares "Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)" y "Consolidación de la Paz (Más Seguridad)" de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 definen como medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito así como para prevenir las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, respectivamente, la formulación y el impulso de Planes de Prevención y Protección.

Para el primer pilar, hay dos metas propuestas mientras que para el segundo hay seis (Cuadro 3). En relación con los planes, las metas para el cuatrienio, en

[305] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Universidad Santo Tomás. 2012. Índice de Riesgo de Victimización 2010-2012. Pág. 127

general, y para 2012, en particular, con sus respectivos resultados pueden sintetizarse en:

1) Se espera asesorar a 320 municipios para la formulación de planes de contingencia. En 2012 se avanzó en la asesoría de 59 municipios, de 80 programados, con lo que se avanzó en poco más del 18% en el cumplimiento para los cuatro años.

2) Se espera asesorar y asistir a 58 municipios en Gestión preventiva del riesgo. La meta en 2012 era cubrir 51 municipios. No se reporta avance en el SISMEG.

3) Se espera que, al finalizar el cuatrienio, en todos los departamentos se hayan implementado los "Planes Integrales de prevención de violaciones de DDHH". De acuerdo con el reporte se habría cumplido la meta, con el avance de 27 departamentos en 2012, año para el que la meta era de 11; sin embargo, al precisar la información la CGR evidenció que no se ha implementado ningún plan.

4) Se espera que, al finalizar el cuatrienio 58 municipios cuenten con "Plan de Prevención y Protección formulado en el marco del Plan Nacional de Consolidación". En 2012 se habría cumplido la meta en 100% con la formulación de 51 planes y, con ello, se habría avanzado en el 88% de la meta del cuatrienio.

5) Para la formulación de planes de Contingencia la UAEARIV priorizó 80 municipios y reporta en el SISMEG que en 59 municipios se presentaron avances. De los 21 municipios restantes (se presentan subrayados en el **Anexo 3**) la Unidad no da razón en sus informes de gestión 2012. Tras la observación de la CSML - a través de la CGR - la UAEARIV reporta sus acciones frente a éstos; precisa que "… *el proceso no se inició durante el 2012*" debido a falta de respuesta de las entidades territoriales, limitaciones por las condiciones de seguridad en estas zonas y restricciones presupuestales y de personal -en el Chocó-, pero no menciona la evaluación de la eficacia e impacto de sus estrategias.

En el Bajo Baudó y el Litoral San Juan (Chocó), municipios focalizados para el 2012, se presentaron desplazamientos forzados masivos en diciembre y abril

respectivamente. En el Tarra (Norte de Santander), también focalizado, se presentaron desplazamientos forzados masivos el 21, 22 y 29 de enero; en junio, en octubre y en noviembre.

Sobre estos hechos la Unidad menciona que en coordinación con las Direcciones Territoriales de Chocó y Norte de Santander "… *procedió a brindar la orientación, asistencia y atención de manera conjunta subsidiaria y en corresponsabilidad con los entes territoriales en el marco de los comités territoriales de justicia transicional*"

Como resultado de la evaluación realizada por la Comisión, se obtuvo que de los 80 municipios focalizados y priorizados por la Unidad para formular e implementar planes de contingencia durante 2012, dado su elevado índice de riesgo de victimización, realmente solo se ha avanzado a la fase III, en 32 municipios. En 18, se ha avanzado a la fase II, en 9, a la fase I, en 15, no se ha avanzado y en 6, no se precisa el avance. Pese a que la Unidad ha adelantado acciones, los resultados son incipientes frente a la dimensión del problema. Eso se evidencia en los nuevos hechos victimizantes registrados en tres de los municipios focalizados.

Dadas las circunstancias de la evolución del conflicto la Comisión considera necesario revisar las estrategias a la luz de su impacto, en el cumplimiento de las órdenes normativas de prevención. Por esta razón, ratifica la observación, con los ajustes pertinentes derivados de las consideraciones expuestas frente a la respuesta de la entidad.

Con base en la respuesta sobre la ausencia de avance en la formulación e implementación de planes de contingencia, en municipios focalizados para asesoría y acompañamiento, y ante los escasos resultados en la formulación de los planes, es posible inferir restricciones para coordinar acciones Nación-Territorio. En municipios como San Jacinto (Bolívar); Alto Baudó, Bajo Baudó, El

Carmen de Atrato, Bojayá, Carmén del Darién, Litoral San Juan, Medio Atrato y Quibdó (Chocó); y Uribe (Meta), no se reporta la fase en la que se encuentra.

En el caso del Charco (Nariño) se argumenta inasistencia de representantes de alcaldía a talleres y ausencia de avances del Plan de Contingencia. Para Barbacoas (Nariño), se reporta irregularidad en la asistencia a talleres por parte de los representantes de la alcaldía y la existencia de un documento preliminar de noviembre de 2012, sin actualizar. En el caso de Samaniego (Nariño) se informa sobre inasistencia de representantes de la alcaldía a talleres; cambio en la Secretaria de Gobierno y la existencia de un documento preliminar del Plan de Contingencia. Para El Tarra (Norte de Santander) se afirma que por razones de orden público no se iniciaron acciones en 2012.

En el informe de gestión de Octubre de 2012, la Unidad acepta que "*Aún persisten dificultades de coordinación con entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, y en ciertos casos falta apropiación de algunas entidades frente a su rol y competencias en el marco de la Política Pública de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas*."

No debe desconocerse el esfuerzo de la UAEARIV para adelantar acciones, las cuales relaciona municipio por municipio, pero como ella misma lo menciona en su respuesta, en algunos casos, se tiene conocimiento del avance por lo reportado a través del RUSICST, lo cual indica que no hay un seguimiento sistemático sobre la respuesta de los municipios a compromisos que deben formularse con ocasión de las acciones de la Unidad. La formulación y evaluación de las estrategias de la Unidad en un tema tan sensible como es la definición de planes de contingencia frente a hechos victimizantes, requiere un cuidadoso diseño en el que se involucre la coordinación nación-territorio, para obtener resultados más eficaces.

Respecto de la dilación para aprobar los Planes Integrales departamentales de prevención a las violaciones de DDHH e infracciones al DIH por parte de las entidades territoriales (en Antioquia, Córdoba, La Guajira y especialmente Sucre se registraron amplios periodos de tiempo entre su formulación y aprobación), el Ministerio del Interior indica que se requiere *"…además de la gestión técnica y política del Ministerio del Interior como impulsor y líder de la política de prevención, de voluntades políticas, condiciones administrativas territoriales, procesos de concertación y de orden público, lo que restringe la posibilidad de tener un tiempo fijo o pre-establecido como límite entre la formulación y la protocolización y/o validación. Adicionalmente, la norma no establece un tiempo límite entre la formulación y la protocolización del Plan*"

Los órganos de control consideran que el Ministerio, como líder de la política de prevención, debe tomar medidas efectivas para garantizar la prevención de la violación de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario de la población en general y de las víctimas del conflicto armado en particular.

Sobre los Planes de Prevención y Protección formulados por los municipios, se encontró que de los doce departamentos con municipios priorizados para su formulación durante el 2012, Antioquia, Cauca, Caquetá, Meta, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca parecen haber informado sobre los Planes Integrales de Prevención de violaciones de DDHH que son departamentales y no sobre los Planes de Prevención y Protección que son municipales por lo que existe incertidumbre sobre la formulación de los últimos[306].

[306] Aunque en los casos de Caquetá y Cauca se menciona respectivamente que "Los municipios de consolidación se encuentran incluidos en el Plan de Prevención Departamental" y "El Plan de prevención de los municipios de Consolidación hacen parte integral del plan departamental de Cauca" no es claro que los planes de Prevención y Protección de los municipios priorizados para esos departamentos hayan sido formulados durante el 2012. Los tipos de planes son diferentes por cuanto corresponden a niveles diferentes de la administración.

Además, el caso de Tumaco evidencia que no todos los 51 planes de prevención y protección de los municipios priorizados estaban formulados al 31 de diciembre de 2012, sin mencionar la incertidumbre que existe sobre la formulación e implementación de los planes de Prevención y Protección de los municipios intervenidos por la Ley 550 de 1999 como Tierralta y Montelíbano (Córdoba), Puerto Rico (Meta), Valle del Guamuez (Putumayo), Tumaco (Nariño), Pradera (Valle del Cauca), y Caloto, Miranda y Toribio (Cauca).

Sobre la primera situación, el Ministerio afirma que "*Para la estructuración de los documentos de Planes Integrales de Prevención y Protección, las autoridades en conjunto pueden determinar incorporar lo identificado para los municipios como parte integral del departamento. Al considerar capítulos independientes y registrar la información de los municipios de manera que sea posible identificar acciones particulares, registrar avance simultáneo tanto en la meta de planes departamentales como en municipios de consolidación territorial*",

Sobre el caso de Tumaco, el Ministerio del Interior afirma que "*El Plan de Prevención y Protección del Municipio de Tumaco fue formulado en el 2012, para lo cual se realizaron talleres de recolección de insumos. A finalizar 2012 se contaba con los siguientes documentos: Línea de Tiempo, Escenarios de Riesgo y Protocolos de Actuación*". En la información inicial suministrada a la CSML, se afirma que "…*se adelanta la compilación de información y sustanciación del resto del plan para su validación, aprobación e implementación por parte de la Alcaldía Municipal*".

En opinión de los órganos de control, cada entidad territorial tiene su propia competencia en materia de planeación siendo residual la de los departamentos frente a la de los municipios[307]; así, la planeación del departamento no puede absorber la del municipio por cuanto iría contra la descentralización administrativa.

[307] Artículo 298 de la Constitución Política de 1991.

En el caso de Tumaco, se evidencia que el Plan aún no está formulado pese a que se trata de un municipio con alto riesgo de victimización. Se considera que el Ministerio debe procurar cumplir a cabalidad con lo formulado en cada tipo de entidad territorial, puesto que como se ha reiterado en este informe no se trata de cumplir con formalidades, sino de adoptar mecanismos para que el Estado propenda por la prevención y protección de los derechos de la población. Además el Ministerio debe orientar esfuerzos para ganar credibilidad entre las entidades territoriales y así viabilizar la interacción requerida para obtener los resultados esperados[308].

Finalmente, los órganos de control desean llamar la atención sobre el hecho de que, después de dos años de promulgada la Ley 1448 y dieciséis años de la Ley 387, aún no se ha formulado la política de prevención[309.] En respuesta a las observaciones de la Contraloría, el Ministerio menciona que se analizó la metodología, problemas planteados, ejes estratégicos para resolver los problemas y causas que producen violaciones a los DDHH y las líneas de acción estratégicas para resolver el problema y atacar las causas; que se realizó un estudio comparado con el proyecto de decreto existente de política pública de prevención y se examinó incluir en el decreto las líneas de acción estratégicas documentadas en el diagnóstico; y que se tomó nota de observaciones, recomendaciones, ajustes, preguntas y construcción de alternativas de solución a discutirse para continuar con las fases de diseño e implementación de la política pública a finalizarse en el 2013.

---

[308] la Gobernación de Arauca que en reporte de seguimiento al Informe de Riesgo 025-12 afirma "… *La Gobernación de Arauca, en el mes de junio inició el proceso de construcción del Plan de Prevención y Protección de DDHH, el cual fue obstaculizado por falta de idoneidad de los funcionarios del Ministerio del Interior que acompañaron para ese entonces*" y que requieren ser fortalecidos por el Ministerio.

[309] El Artículo 12 del Decreto 4912 de diciembre de 2011 define como objeto de la Estrategia de Prevención "… evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición". A su vez, el Artículo 17 del mismo Decreto fija como responsabilidad de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención "Liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal".

El Ministerio del Interior afirma que "*Si bien no se ha formulado aún la Política Pública de Prevención a través de un instrumento jurídico determinado (proyecto de Decreto) el Ministerio del Interior sí cuenta con una Política de Prevención que se evidencia en los planes, programas, acciones y proyectos que desarrolla el Ministerio y con una orientación frente a los instrumentos de planeación territorial*". Agrega que "... *se realizaron 5 encuentros regionales con el fin de generar espacios de participación con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para construir retroalimentar y ajustar propuestas de política pública de atención integral, incluyendo el componente de prevención. En este marco, se ha elaborado un diagnóstico a partir del cual se vislumbra la necesidad de diseñar acciones en los siguientes ejes estratégicos*": tierras y territorios, justicia e impunidad, dinámicas económicas legales e ilegales, cultura en DDHH, y fuerza pública y cultura de DDHH.

Concluye que "…*la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior viene trabajando en la elaboración de un proyecto de decreto por medio del cual se establece la política pública de prevención. Este proyecto está en fase de discusión interna con el fin de realizar los ajustes pertinentes y posterior socialización con las entidades nacionales y sociedad civil*".

Efectivamente se reconoce la existencia de diferentes instrumentos de planeación e implementación de medidas de prevención a la violación de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el país. No obstante, la ausencia de una formulación, en forma explícita, de los problemas de política a resolver o mitigar y de los objetivos definidos a partir de los mismos impide una evaluación sistemática del avance en estrategias, actividades y metas y de la incorporación, en dichos instrumentos de las medidas de que trata la Ley 1448 de 2011 y su marco normativo. Además, como es de común conocimiento, una de las dificultades para implementar las políticas nacionales en el territorio tiene que ver

con la falta de continuidad de las acciones debido al cambio de administraciones y/o de los funcionarios responsables, más aún si ellas no son explícitas.

9.3 PROTECCIÓN

Dando cumplimiento a lo señalado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Gobierno Nacional el 26 de diciembre de 2011 expidió el Decreto 4912, "*Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*", definiendo la población objeto en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo; estableciendo las medidas; las entidades e instancias intervinientes y procedimientos a desarrollar. Para la aplicación efectiva de esta norma, es necesario que el Ministerio del Interior realice la reglamentación, para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial y desarrollando mecanismos periódicos de evaluación del programa.

Posteriormente, en desarrollo del CONPES 3726 del 30 de mayo de 2012, en el cual se establecen los lineamientos estructurales del "Plan Nacional de Atención y Reparación", la Unidad Nacional de Protección (UNP) avanzó en el diseño e implementación de la ruta, indicando las entidades responsables y procedimientos a realizarse para el acceso al programa y el procedimiento a seguir para activar el trámite especial de emergencia para la población desplazada y víctimas que intervienen en procesos de restitución de tierras.

En este sentido, la ruta de protección establece una serie de pasos desde la presentación de la solicitud (de manera escrita, telefónica, o personal), documentación requerida, caracterización del caso, verificaciones iniciales sobre la amenaza, temporalidad, proximidad del riesgo y tipo de población; consolidación de la información y el diligenciamiento del Instrumento Estándar de Valoración de

Riesgo concebido por la Corte Constitucional, mediante el Auto 266 de 2009 por parte el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI); análisis de la situación de riesgo a cargo del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) donde tienen asiento nueve entidades - cinco de carácter permanente y cuatro como invitados especiales, entre las cuales se encuentran la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría - ; recomendaciones de las medidas de protección y complementarias por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para finalmente implementar las medidas, previa notificación al solicitante.

Otros avances se reflejan en la expedición del Decreto 1225 del 12 de junio de 2012 que realiza ajustes y modificaciones al programa de prevención y protección, en materia del procedimiento realizado por el Grupo de Valoración Preliminar, la protección de personas en virtud del cargo, las entidades que las realizan, entre otros.

Adicionalmente, se destaca el establecimiento por parte de la UNP de instancias y procedimientos, de acuerdo con los lineamientos fijados por la Ley 1448[310], como:

- La creación de dos grupos especiales: el primero encaminado a la atención de los líderes y reclamantes en procesos de Restitución de Tierras, víctimas de despojo, abandono forzado y amenazas en contra de su vida e integridad y, el segundo, enfocado en la atención y seguimiento de las solicitudes de protección, especialmente aquellos casos que son objeto de especial atención teniendo en cuenta la presunción constitucional de riesgo que opera a su favor.
- La conformación de un grupo de profesionales que realiza el procedimiento de trámites de emergencia, cuya facultad recae en cabeza del Director General de la Unidad, respecto a la adopción de

[310] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de marzo de 2013.

medidas urgentes y provisionales de protección, sin necesidad de una evaluación de riesgo a favor de las víctimas que tienen un riesgo inminente y excepcional, además de aquellos de los que sea predicable la presunción constitucional de riesgo en razón a su condición de víctimas del desplazamiento forzado,

- La creación y aprobación de un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM) especial para el análisis de casos de las víctimas de la violencia, en el cual las víctimas del conflicto y sus representantes puedan ser parte activa de los procesos diseñado para otorgar medidas de protección y del seguimiento a las mismas, el cual está siendo diseñado, en coordinación con la Unidad de Víctimas, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Sociedad Civil.
- La gestión de una capacitación dirigida a 50 funcionarios de la Unidad, encargados de realizar los estudios de riesgo a los solicitantes de medidas de protección respecto de los derechos de las mujeres y perspectiva de género.
- La creación de un CERREM específico para lideresas de la población desplazada y mujeres desplazadas en situación de riesgo (en virtud del Auto 200 de 2007), que en 2012 sesionó en cinco ocasiones.
- Creación y reglamentación por parte del Ministerio de Defensa del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), como instancia de coordinación y soporte en el suministro de información para los procesos de restitución de tierras.
- Conformación de la mesa técnica de amenazas liderada por la Coordinación del Programa Restitución de Tierras, en la que participan, además, la UNP, Unidad de Restitución de Tierras, UARIV y la Policía Nacional.
- Diseño de un aplicativo del Sistema de Información de Restitución de Tierras (SIRTI), para la administración y gestión de la información del

proceso, por parte de las unidades desconcentradas a nivel nacional de la Policía Nacional[311].

9.3.1 El trabajo realizado por el Ministerio Público en materia de protección

La situación actual de protección a las víctimas en Colombia constituye uno de los ejes temáticos de mayor importancia para el éxito de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley. Por ello y, con base en las atribuciones conferidas al Ministerio Público en el Decreto 4912 de 2011 en materia de protección, la participación que se lleva a cabo a través de la Procuraduría consiste en lo siguiente:

1. Participación en los espacios establecidos en el Decreto 4912 de 2011 para la protección, a saber: Grupo de Valoración Preliminar (GVP), Comité de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), tanto en el nivel nacional como regional.
2. Impulso de casos a petición de víctimas o de oficio cuando se tiene conocimiento de situaciones que afecten la integridad de los ciudadanos cuyos derechos humanos han sido violentados de manera general, y específicamente por causas asociadas al conflicto armado, por violencia sexual, o desplazamiento forzado.
3. Seguimiento a las providencias emanadas de los despachos judiciales en las cuales se solicite expresamente el seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación, en aras de garantizar los derechos de las víctimas.
4. Visitas en terreno de verificación en materia de prevención, protección y garantías de no repetición.

[311] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara de marzo de 2013.

9.3.2 Participación en espacios relacionados con la protección

La asistencia a dichos espacios está regulada en el Decreto 4912 de 2011, el cual determina la calidad de la participación como *invitados especiales* con derecho a voz, sin derecho a voto. A pesar de que no existe una obligación expresa de pronunciarse sobre los casos expuestos en estos espacios, la Procuraduría ha venido desarrollando una labor determinante aportando la información pertinente y sirviendo como mediador entre las entidades participantes, colaborando con los objetivos de articulación y colaboración entre las autoridades que toman parte de los procesos de evaluación, ponderación y determinación de nivel de riesgo dentro del Grupo de Valoración Preliminar (GVP), al igual que contribuye con los aportes en los Comités de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), en lo correspondiente a la asignación de *medidas pertinentes* para las poblaciones objeto cuyo riesgo sea de carácter extraordinario o extremo.

9.3.3 Impulso de Casos

Por medio de la facultad otorgada por la Constitución Política, la Procuraduría, como garante de los derechos de los ciudadanos, recibe y tramita las solicitudes radicadas en la entidad a nivel nacional, y le da traslado a las entidades competentes facultadas para obrar frente al tema de protección, entre las cuales se encuentran la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Igualmente, realiza los seguimientos a las solicitudes impulsadas y ejerce un rol de garante en los espacios en donde el Procurador General de la Nación tiene asiento. En la misma ruta cursan las solicitudes impulsadas de oficio por las diferentes agencias del Ministerio Público, las cuales revierten especial importancia por tratarse de asuntos de interés general.

En el período comprendido entre los meses de agosto de 2012 y el 31 de mayo de 2013, la Procuraduría General de la Nación atendió un total de cuarenta

solicitudes de protección de víctimas, líderes y lideresas de población desplazada, entre las que se encuentran:

- Liga de Mujeres Desplazadas

- AFRODES

- Liga Joven de Mujeres Desplazadas

- Consejo Comunitario de las Varas

- Organización Femenina popular (OFP)

- Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Victima de Desplazamiento Forzado MNFOPVD- Comité Nacional de Mujeres.

- Asociación de Familiares por un Solo Dolor AFUSODO

- COLEMAD – Colectivo de Mujeres al Derecho

Asimismo, se dio trámite a 43 solicitudes de información de la Unidad Nacional de Protección respecto a víctimas de desplazamiento forzado.

9.3.4 Seguimiento de providencias emanadas de los despachos judiciales

La Procuraduría realiza los seguimientos de rigor correspondientes a las providencias emanadas de los jueces de la República, incluidos los mandatos establecidos por la Corte Constitucional, en donde se vislumbra la violación de los derechos fundamentales de las víctimas en sus diferentes situaciones, las cuales corresponden entre otras a: víctimas del conflicto, desplazamiento forzado, líderes y lideresas de organizaciones defensoras de derechos humanos.

Actualmente se realiza el seguimiento de las siguientes providencias:

- Seguimiento a Acción de Tutela No. 2012-00160 por la peticionaria MARIA CLEMENTINA LARGO contra la Nación, Presidencia de la Republica y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Tribunal Superior de Caldas.
- Seguimiento Acción de Tutela. Juzgado Civil del Circuito Riosucio Caldas. Accionantes: LUZ EDILIA HERNANDEZ ZAMORA C.C. 30.383.440 de Riosucio, en su condición de victima de desplazamiento forzado, en la cual se vincula a la Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Protección, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Victimas.
- Seguimiento Sentencia T-234/12 de fecha 21 de marzo de 2012. En la cual funge como demandante la señora *Dulcinea* y como demandado el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

Dentro de las actividades de seguimiento, se registran solicitudes de información, visitas administrativas a las entidades concernidas, dentro de las respectivas providencias, a fin de garantizar los derechos de las víctimas, vigilando la ejecución de las órdenes emanadas de los diferentes Despachos judiciales.

9.3.5 Visitas en terreno de verificación en materia de prevención, protección y garantías de no repetición

Como se mencionó arriba, en lo tocante a prevención se evidenciaron serias falencias, comoquiera que los departamentos de Bolívar y Cauca, así como el municipio de Turbo no cuentan con un *Plan de Contingencia* que les brinde las herramientas para atender a emergencias y desplazamientos masivos. Esto es especialmente grave si se toma en consideración que actualmente se presentan alteraciones del orden público debido a acciones perpetradas en el marco del conflicto armado. De la misma manera, no existen *protocolos de asistencia* que permitan impulsar y apoyar los procesos de atención locales de las víctimas.

En cuanto a la protección a líderes de restitución de tierras, tema de vital importancia por los hechos sucedidos en la región de Apartadó, de manera general se observó que los municipios no están adecuadamente articulados con la Unidad Nacional de Protección (UNP), que no existe una comunicación fluida ni un trabajo en conjunto, así como que tampoco se están acatando los deberes de que habla el artículo 32 del Decreto 4912 de 2012.

Por último, la Comisión llama la atención sobre los lamentables hechos de asesinatos a líderes de restitución de tierras, ampliamente conocidos y difundidos por la opinión pública. Sin duda se trata de nuevos hechos victimizantes que rompen la confianza en la institucionalidad de víctimas, que evidencian las dificultades para cumplir las garantías de no repetición y que, sin duda, revictimizan aún más. El llamado de la Comisión se hace a la institucionalidad en su conjunto, pues debe garantizarse una investigación seria, eficiente y oportuna, que logre determinar los autores y los móviles de dichos asesinatos, inaceptables para un escenario de justicia transicional. La credibilidad de toda la política pública de víctimas depende de que no vuelvan a ocurrir este tipo de hechos.

9.3.6 Recomendaciones frente a la protección de víctimas

La Unidad Nacional de Protección, creada por medio del Decreto 4065 de 2011, a pesar de ser una Unidad relativamente nueva, ha demostrado un desempeño significativo frente a la inmensa demanda de solicitudes de protección que existe en un país encuadrado en una historia de conflicto, violencia e inseguridad como el nuestro.

El inicio del presente año se vio marcado por algunas dificultades proyectadas en materia de protección por parte de la Unidad, la mayoría de las cuales fueron producto de la gran demanda y la limitación de los recursos, escenario que se evidenció en los retrasos en la implementación y continuidad de algunas de las

medidas de protección aprobadas a los beneficiarios como lo son los *apoyos de reubicación* y *subsidios de transporte*. Esta situación afectó a miles de protegidos a nivel nacional, los cuales se vieron perturbados por la demora en la aprobación de la ampliación del presupuesto solicitada por parte de la Unidad Nacional de Protección al Ministerio de Hacienda.

Lo anterior es solo uno de los criterios que se pueden señalar para evidenciar el incremento en la demanda en materia de protección, situación que concibe prender las alarmas frente a un posible desborde en la capacidad de reacción por parte de esta Unidad para enfrentar el aumento de solicitudes de protección, estudios de riesgo e implementación de medidas para casos extraordinarios y extremos, que según estadísticas oficiales de la Unidad Nacional de Protección, a corte de Junio de 2013 se encuentran implementadas medidas para casi 11.000 beneficiarios activos dentro del programa.

A continuación se plantean algunas de las preocupaciones que se vislumbran frente al componente de protección para la población objeto de víctimas del conflicto de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, en concordancia con los decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2011:

- Si bien existe un componente de colaboración entre la Unidad Nacional de Protección y la UAEARIV, por cuanto esta última participa de los espacios relacionados con protección como miembro de carácter permanente con derecho a voz y voto, se evidencia que pudiese ser mejor el diálogo y la articulación entre las dos unidades (UNP y UAEARIV) para trabajar los temas de medidas efectivas, de protección en el caso de la UNP y complementarias en el caso de la UAEARIV, en aras de ofrecer una protección integral a las víctimas.

- Realizando un balance previo de cara al cumplimiento próximo de los dos años de creación de la Unidad Nacional de Protección, se denota que toda la carga en materia de protección a nivel nacional se ha extendido

solamente a esta Unidad, muchas veces inclusive, obviando algunos de los principios consagrados en el ordenamiento jurídico como la *concurrencia*, *complementariedad* y *subsidiariedad*, los cuales demandan la atención y compromiso de las entidades del nivel nacional y territorial para el cumplimiento efectivo de la protección.

- El artículo 6 del Decreto 1225 de 2012, el cual modifica el Decreto 4912 de 2011, estipula lo concerniente a las poblaciones que son objeto de especial protección del programa.

  El literal 9 se refiere a:

  "Víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, lideres, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremos. "

  A lo largo de su participación en la ruta de protección, el Ministerio Público ha denotado la ausencia de criterios claros frente a la acreditación de la condición de *Víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario*, dado que no es un requisito imperativo el ser incluido dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) para que un ciudadano(a) sea beneficiario del programa.

- Existen algunas consecuencias que se derivan de lo anteriormente mencionado, tales como la ambigüedad que se presenta a la hora de aplicar los criterios de aceptación al programa, lo que aumenta la posibilidad de que existan elementos subjetivos frente a la valoración de la condición de las personas que solicitan protección bajo este criterio. Otra consecuencia radica en el impedimento para implementar medidas complementarias a las personas con calidad de víctimas, en cabeza de la UARIV. Al respecto, se recomienda clarificar los elementos que condicionan la calidad de víctima por parte de la Unidad Nacional de Protección.

- Otro de las preocupaciones que se develan de la participación en los espacios de protección, es la agilidad y pertinencia frente al tema de implementación de medidas, dado que se han presentado múltiples casos en los cuales existen decisiones tomadas en el marco de los CERREM que no se implementan rápidamente o no obedecen a los criterios de riesgo que son ponderados en los espacios pertinentes. Lo anterior referido netamente al tema de *implementación de medidas* por parte de la Unidad Nacional de Protección.

- Preocupa igualmente la existencia de una ruta alternativa de protección planteada en el CONPES 3726 de 2012, en la cual se insta a las autoridades del orden territorial a que se reúnan en el marco de los *Comités de Prevención y Protección*, para que analicen la situación de riesgo de las personas en la región, y que esta información sea enviada a la Unidad Nacional de Protección para posterior valoración, situación que crea confusiones a la hora de aplicar la ruta de protección. Por ello se insta a las autoridades competentes para que se unifiquen los criterios propios de la aplicación y puesta en marcha de la ruta de protección liderada por la UNP.

- Se recomienda seguir efectuando la implementación de medidas de acuerdo con el *enfoque diferencial*, que a la fecha se ha venido implementando de manera progresiva y positiva en la UNP. No obstante las capacitaciones y labores preventivas ejecutadas por la Procuraduría y por organismos internacionales, aún se presentan quejas frente a la implementación de algunas medidas que carecen de este enfoque, por lo que se hace un llamado de atención a la UNP a seguir trabajando en este aspecto en aras de facilitar las medidas idóneas a los protegidos.

- Adicionalmente, la CSML urge al Gobierno Nacional y concretamente a la UNP, realizar las gestiones pertinentes y necesarias para la implementación cuanto antes de una ruta de protección colectiva, pues dada la magnitud de los riesgos a nivel territorial, la implementación de medidas de protección

individuales, autónomas y aisladas, se tornan inconvenientes e inocuas, de cara al fin último de una medida de protección: proteger la vida e integridad de la población en riesgo.

- La CSML reitera la urgencia de diseñar *planes de contingencia* en las entidades territoriales donde el conflicto armado persiste y aún genera afectaciones. Se hace necesaria la ejecución de planes que articulen el actuar de los entes nacionales y territoriales, a fin de poder implementar medidas pertinentes y efectivas para las diferentes poblaciones objeto.

- Se insta a las autoridades de todos los niveles, colaborar con el aporte de información a la Unidad Nacional de Protección, en el margen de sus competencias, a fin de que se pueda contar con toda la información y los insumos necesarios para los estudios de riesgo, en aras de que se pueda realizar una valoración de riesgo objetiva en los espacios correspondientes.

NOTAS DEL CAPITULO 7

[i] Este tipo de técnica obedece a un guion de preguntas abiertas en donde el investigador maneja o dirige los tópicos que se consideran relevantes sobre un tema. Aunque esta técnica propone una selección de preguntas por tópico, que por supuesto es anterior a la realización de la entrevista y que debe corresponder al marco de análisis del problema, también permite la flexibilidad del investigador para reorientar o profundizar, si lo considera necesario, sobre un aspecto específico.

[ii] Los grupos focales son una técnica que permite indagar sobre las opiniones, actitudes, imaginarios, procesos, impactos, reacciones y necesidades que tienen los actores sobre un tema específico; consiste en incentivar tópicos de discusión a través de un dinamizador que actúa a manera de moderador. La finalidad es que el investigador pueda realizar interpretaciones sobre el cuerpo discursivo de las discusiones respetando "el sentido del lenguaje del actor".

[iii] Este análisis se realizó a partir de información suministrada por la UAEGRTD con corte a 30 de Junio de 2013.

[iv] Los resultados del cálculo de los indicadores de la CGR para seguimiento y monitoreo a la restitución de tierras se presentan en el Anexo 1. En dicho anexo se encuentran los cuadros del 1 a 26 en los cuales se desagregan los respectivos indicadores.

[v] De acuerdo con la UAEGRTD los predios abandonados son 286.409, información presentada de acuerdo al cálculo de área de tierras abandonadas registradas en el SIPOD-RUPD-RUPTA y Extracción, Municipios con registros de abandono de tierras, acumulado histórico 2011. Proyecto Protección de Tierras de la población desplazada.

[vi] A partir del análisis de la base de datos suministrada por la UAEGRTD llama la atención que en 29 datos del área reportada es igual, así 19 de ellos se refieren a 1067,64 has y los otros 10 datos reportan 3044 has

[vii] Artículo 76, Inciso 3°, Ley 1448 de 2011.

[viii] Cabe anotar que dentro de los criterios para la microfocalización de una zona se encuentran: las condiciones de seguridad, densidad histórica del abandono y existencia de condiciones para el retorno (Artículo 76 de la Ley 1448). De igual manera, dentro de la densidad histórica del despojo se contemplan el número de solicitudes presentadas.

[ix] Ley 1448 de 2011. Artículo 9o. Carácter de las medidas transicionales.

[x] De acuerdo con la información reportada por el IGAC, 34 avalúos comerciales costaron $18.2 millones y 9 levantamientos topográficos $123.3 millones.

[xi] UAEGRTD, Bases de datos de las solitudes de restitución de tierra, suministrada según comunicación del 7 de mayo de 2013.

[xii] Cabe señalar que para efectos de poder realizar la medición en el cumplimiento de la meta establecida a 2012, se tomó el número de solicitudes recibidas por la UAEGRTD con corte a diciembre de 2012.

[xiii] Tomado de detalle de indicadores remitidos a la CGR por el DNP.
[xiv] En el detalle de los indicadores, la UAEGRTD reporta un avance de este indicador del 76%, señalando en el avance cualitativo en el denominador los actos de inicio de estudio. Así mismo, señala que se toman aquellos que ya superaron el tiempo dispuesto por el decreto 4829, es decir 60 días, obteniendo un total de 2.584, reportando con estas modificaciones un mayor porcentaje. Sin embargo, la CGR no concuerda esta fórmula, en donde se incluyen el número de solicitudes de restitución recibidas que ya surtieron tramite de inicio de estudio, puesto que el Indicador se denomina "actos administrativos de registro", por lo tanto, para estimar este avance la CGR en el denominador considera que se debe tener en cuenta la relación de solicitudes en zonas microfocalizadas a las que se les ha dado respuesta de la inclusión o no en el RTDAF.
[xv] Frente a las cifras presentadas para los requerimientos asociados a levantamientos topográficos, el IGAC aclaró que la entidad ha dado respuesta inmediata a los operadores de la justicia, precisando los alcances y tiempos para la atención de sus requerimientos, teniendo en cuenta su desconocimiento de los conceptos y alcances de las herramientas, técnicas y metodologías utilizadas para la identificación de los predios.
[xvi] La Ley 1448 de 2011 en su Artículo 76, Inciso 4°, establece que la UAEGRTD tiene un término de 60 días contados a partir del momento en que acometa estudio para decidir sobre la inclusión o no del predio en el registro, teniendo en cuenta que dicho termino debe contarse en días hábiles, la CGR realiza los cálculos sobre un periodo de 90 días calendario.
[xvii] Contraloría General de la República. Informe de Auditoria "Auditoría a la Política Pública para la Restitución de Tierras Despojadas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas. 2012". Observación de Política N° 17. Mayo de 2013.
[xviii] Artículo 97 Ley 1448 de 2011: Literal a) por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe u otro desastre natural, conforme a los establecido por las autoridades estatales en la materia. Literal d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo
[xix] Artículo 9° del Acuerdo 007 de 2007.
[xx] Consejo Directivo de la UAEGRTD, Acta No. 05 del 13 de Febrero de 2013
[xxi] Artículo 97 de la Ley 1448 de 2011: "a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia; b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien; c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia; d. Cuando se trate de un bien inmueble que

haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo."

[xxii] Oficio S-2013-009115/SIPOL-GRUPI-38.10. 20 de Marzo de 2013.

[xxiii] En el tema de protección la normatividad es profusa. La Ley 1448 de 2011 en el artículo 31 define claramente el asunto de protección a víctimas, testigos y a quienes intervienen en el proceso; tanto en los procedimientos administrativos y judiciales de la reparación y con especial atención en la restitución de tierras, teniendo en cuenta cada caso en particular, con el objeto no solo que se le restituya y repare integralmente, sino que se le garantice la no repetición de los hechos. De otro lado, en el parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley, se advierte que las medidas de protección deberán ser suficientes para mitigar riesgos e indica la institucionalidad para lograrlas en las que se incluye a la UAEGRTD. Por su parte, el Decreto 4912 de 2011, precisa el asunto ampliando el espectro de protección a quienes de manera directa o indirecta se relacionan con el proceso, en casos donde se sospeche o se evidencie riesgo e implementa medidas de emergencia en casos de riesgo inminente y excepcional a través de la Unidad Nacional de Protección –UNP complementando las funciones ya establecidas en el Decreto 4065 de 2011 a dicha Unidad.

[xxiv] Así mismo, en este estudio de caso, algunos líderes denunciaron la precariedad de los sistemas de protección, donde los esquemas de seguridad se levantan en forma aleatoria y sin previa notificación; reportes falsos de algunos escoltas en los eventos donde los líderes reportan su mala conducta o llamado de atención, con el propósito que estos pierdan su esquema de seguridad, lo que se traduce para muchos líderes en que los escoltas se hayan convertido en un problema más que en una ayuda. De la misma manera en el marco del estudio de caso se indicó por parte de líderes, que la Unidad Nacional de Protección estaría incurriendo en varias acciones u omisiones que ponen en peligro la vida de las personas amenazadas, como es el levantamiento del esquema de seguridad a líderes que no han recibido amenazas recientes, o no realizar estudios de riesgo a líderes de manera individual y establecer conclusiones y deducciones de situaciones particulares para ser aplicadas de forma general.

[xxv] Oficio 8002013EE4085 de 17 de mayo de 2013, mediante el cual el IGAC responde las observaciones planteadas por la CGR.

[xxvi] Por su parte, el numeral 4° del artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 establece que: *"Las víctimas de desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad"*.

[xxvii] Los requisitos señalados por la Corte son: 1) Debe mediar la voluntad expresa y clara de las partes, de manera que se debe contar con el consentimiento de la víctima; 2) Debe ser autorizado por el Magistrado que actúa como garante constitucional especialmente de los derechos fundamentales de las víctimas, quienes son las que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y están en la posición débil en el proceso de restitución y ante la eventualidad de la suscripción del contrato de uso; 3) Debe adelantarse un trámite

incidental para tal efecto con el lleno de los requisitos materiales y procesales; 4) Para suscribir el contrato de uso, debe probarse la buena fe exenta de culpa por parte del dueño del proyecto agroindustrial y 5) Debe reconocerse plenamente el derecho de dominio del predio restituido a la víctima o víctimas. Sentencia C-715 de 2012.

[xxviii] i) Tener la convicción de que actuaron con la debida diligencia y cuidado: es decir, sin tener la intención de causar un daño o lesión a un bien jurídico ajeno, y por ende la certeza de estar actuando conforme a las reglas de la lealtad y honestidad (buena fe subjetiva); ii) Que efectivamente actuaron en cumplimiento de los deberes de diligencia y cuidado (buena fe objetiva), la cual no se presume sino que debe probarse al interior del proceso; y iii) Que cometieron un error común de hecho el cual era imprevisible e inevitable, el cual da lugar a la creación de un derecho aparente, cuya aplicación se da en los casos expresamente previstos por la Ley.

[xxix] Corte Constitucional, Sentencia C-820 de 2012.

[xxx] Art 97 ley 1448 de 2011: causales para compensar un bien inmueble de similares características al despojado cuando: "a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia; b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien; c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia; d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo."

[xxxi] El artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 establece que el valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente. Sin embargo la norma guarda silencio en relación con la acreditación del valor del predio por parte del solicitante.

[xxxii] Respuesta a observaciones oficio 2013EE0037202 del 20 de mayo de 2013.

[xxxiii] En consonancia con el artículo 64 de la Resolución 953 de 28 de diciembre de 2012, se manifiesta que para revisar las equivalencias respecto de bienes restituidos a otras víctimas, cuando también se hubiere probado propiedad por el beneficiario de la compensación, el Grupo Fondo tomará la información que obre en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente sobre dichos predios, recabada para adelantar el proceso judicial. De no existir avalúos de estos predios que permitan establecer el valor a considerar para la compensación por equivalencia, podrán ordenarse únicamente para el terreno, de acuerdo con los procedimientos y condiciones previstas en el presente Manual Técnico Operativo.

[xxxiv] Manual Técnico Operativo del Fondo de la UAEGRTD, Artículo 18: Definiciones y criterios generales: (…) Avalúo comercial. Precio más probable por el cual se transaría un bien inmueble en un mercado libre, a partir del conocimiento de sus condiciones físicas y jurídicas. Se obtiene mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario; de la adición del avalúo comercial de la tierra y las mejoras, establecidos de acuerdo con el valor intrínseco orgánico de los terrenos, la ubicación del predio y sus variables exógenas, y la cantidad, calidad y especificaciones de las mejoras. Indicará el valor unitario promedio de cada hectárea o fracción de la superficie del predio.

[xxxv] Decreto 4829 de 2011, artículo 36: Se entiende por mejora todo elemento material que acrecienta el valor de un Predio, tal como: 1) cercas, 2) pastos naturales mejorados, 3) pastos artificiales, 4) cultivos permanentes o estacionales, 5) abrevaderos, 6) dotación de infraestructura de riego, 7) drenajes, 8) vías internas, 9) construcciones, 10) instalaciones agroindustriales, y en general toda obra realizada en el Predio que incida en su valor o que lo acrezca como consecuencia de inversiones y adecuaciones realizadas para su apropiada explotación económica o para habitarlo.

[xxxvi] Ley 1448 de 2011, Artículo 91: Contenido del fallo (…) j) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución.

[xxxvii] Artículo 29 del Manual Técnico Operativo del Fondo de la UAEGRTD.

[xxxviii] Respuesta a observaciones oficio 2013EE0037202 de mayo 20 de 2013.

[xxxix] Radicado 2013EE0037222 Respuesta Observaciones No. 1 y 2.

[xl] En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 305 del 6 de febrero de 2012, mediante el cual contracreditó del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del INCODER unos recursos presupuestales para ser acreditados a la UAEGRTD.

[xli] Decreto 4801 de 2011.

[xlii] Vale aclarar, de los incentivos otorgados, 33 pertenecieron a restituciones por vía judicial - Ley 1448 de 2011, los demás por vía administrativa y procesos judiciales que fueron tramitados de acuerdo a la Ley 975 de 2005 Justicia y Paz.

[xliii] En diferentes comunicaciones de la UAEGRTD, se denomina como grupo de sostenibilidad de la restitución, compuesto por un coordinador general y gerentes de Chibolo, María La Baja, Turbo y Oriente de Antioquia, Morroa, Sucre.

[xliv] El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, establece en su último inciso que en caso de que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicios de las sanciones penales a que haya lugar.