

Séptimo Informe

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

al Congreso de la República
2019 - 2020

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



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

Séptimo Informe

de Seguimiento al Congreso de la República
2019 - 2020

Bogotá – Colombia
Agosto 20 de 2020

© Procuraduría General de la Nación, 2020
© Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, 2020

•••

Procurador General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Carlos Negret Mosquera
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

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

Blasney Mosquera Hurtado
Ludirlena Perez Carvajal
Odorico Guerra Salgado

Equipo Procuraduría General de la Nación

Viceprocuradora General de la Nación

Adriana Herrera Beltrán

**Directora del Instituto de Estudios del Ministerio
Público**

Diana María Dajer Barguil

**Procuradora Delegada para el Seguimiento al
Acuerdo de Paz**

Elena Ambrosi Turbay

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras

Joaquín Polo Montalvo

**Procuraduría Delegada para el Seguimiento
al Acuerdo de Paz**

Equipo de Trabajo

Ana María Gómez Martínez
Ana María Mosquera Córdoba
Angélica Rocío Barbosa Salamanca
Claudia Santamaría Vecino
Lina María Gutiérrez Botero
Lizeth Stefany Celis Hernández
María Camila Sacristán Carvajal
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Sofía de Vega Mujica
Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras

Equipo de Trabajo

Ángela Rodríguez Suárez
Laura Marín Villegas
Ricardo Almeida Rueda

Equipo Defensoría del Pueblo

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

José María Balcázar Castillo

**Defensor Delegado para los Derechos de la
Población en Movilidad Humana**

Felipe Vernaza Pinzón

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

Mateo Gómez Vásquez

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

Equipo de Trabajo
Ana Carolina Rada Ariza
Andrea del Pilar García Cojín
Enith Xiomara Ebrath Sinning
Jorge Eduardo Cuesta León
Lina María Beltrán Tarazona
Nileth Martínez Andrade
Omar Andrés Castañeda Guerrero
Ruth Marina Fonseca Casas

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

Equipo de Trabajo
Adelaida Cano Schutz
Edwin Manuel Tapias Góngora

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

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

Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Posconflicto

Juan Carlos Gualdrón Alba

Equipo de trabajo

Ana Catalina Sarmiento Zarate
Ángela Marcela Rojas Poveda
Claudia Patricia Goyeneche Báez
Eliana Jahinver Díaz Lemus
Fabián Camilo Sanabria Villate
Maribel Gamba Ramírez
Rosa María Padrón Carvajal
Sandra Patricia Aceros Tauta
William René Carrillo Vellozo

Diseño de portada

María Alejandra Bermúdez
Procuraduría General de la Nación

Foto

Procuraduría General de la Nación

Coordinador editorial-IEMP

Carlos Mauricio Medina Fajardo

Diseño gráfico, diagramación-IEMP

Natalia del Pilar Cerón Franco

ISSN digital: 2744-9262

Dirección postal

Instituto de Estudios del Ministerio Público
Cra 5 # 15-80, Piso 16.
Bogotá D. C., Colombia.

Octubre, 2020

CONTENIDO	5
INTRODUCCIÓN	8
METODOLOGÍA	12
PRONUNCIAMIENTO DE LOS Y LAS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS	28
PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO	39
Conclusiones	39
Recomendaciones	43
SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	45
Conclusiones	45
Recomendaciones	48
TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN	50
Conclusiones	50
Recomendaciones	51
CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA	53
4.1 Atención humanitaria	53
Conclusiones	53
Recomendaciones	55
4.2 Retornos y reubicaciones	57
Conclusiones	57
Recomendaciones	59
QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL	61
5.1 Rehabilitación	62
Conclusiones	62
Recomendaciones	63

5.2 RESTITUCIÓN	65
5.2.1 Tierras	65
Conclusiones	65
Recomendaciones	66
5.2.2 Vivienda urbana y rural	69
Conclusiones	69
Recomendaciones	70
Conclusiones	70
Recomendaciones	71
5.2.3 Educación superior	72
Conclusiones	72
Recomendaciones	74
5.2.4 Generación de ingresos	75
Conclusiones	75
Recomendaciones	77
5.3 Indemnización administrativa	78
Conclusiones	78
Recomendaciones	80
5.4 Medidas de satisfacción libreta militar	81
Conclusiones	81
Recomendaciones	83
5.5 Reparación colectiva	85
Conclusiones	85
Recomendaciones	87
5.6 Connacionales	90
Conclusiones	90
Recomendaciones	92
SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES	94
6.1 Participación	94

Conclusiones	94
Recomendaciones	96
6.2 Coordinación y articulación nación-territorio	98
Conclusiones	98
Recomendaciones	100
SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES	
FISCALES Y DISCIPLINARIAS	102
7.1 Control fiscal ejercido por la CGR	102
7.2 Función disciplinaria de la PGN en el control de la gestión en la implementación de la Ley 1448 de 2011.	102

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo ordenado por el Artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo –en adelante CSMLV–, conformada por

Ludirlena Perez, Blasney Mosquera y Odorico Guerra Salgado, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas y por el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera y el Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, presentan al Congreso de la República el Séptimo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Después de nueve años de implementación de esta ley, y ante la prórroga establecida por la Sentencia C-588 de la Corte Constitucional, se advierte un escenario de incertidumbre sobre su financiación, las nuevas metas y las modificaciones al compendio normativo. El balance presentado por el gobierno no contempló la oportunidad que representa el acuerdo final de paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera –en adelante acuerdo final– para fortalecer la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, materializando el enfoque transformador de la reparación.

A pesar de la insistencia de los órganos de control, el gobierno no ha presentado el costeo detallado de los recursos necesarios que permitan avanzar, de manera decidida y en un tiempo razonable, en el restablecimiento de los derechos de las víctimas. De acuerdo con cálculos preliminares y teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de las metas, reparar a todos los sujetos colectivos inscritos actualmente en el Registro Único de Víctimas –en adelante RUV– tardaría más de 16 años y garantizar la medida de rehabilitación para el universo actual de víctimas podría requerir más de 24 años.

Se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional, sin embargo, persisten las deficiencias para garantizar los derechos de los más de nueve millones de víctimas. La alta demanda ha desbordado la capacidad del Estado, impidiéndole a esta población acceder a soluciones duraderas que contribuyan con su estabilización socioeconómica. La mesa nacional de

participación efectiva de víctimas, reafirma esta preocupación incorporando en este informe un pronunciamiento frente a las situaciones más apremiantes que enfrentan las víctimas.

Si bien el esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional ascendió a \$118 billones entre 2012 y 2020, sigue resultando insuficiente. De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría General de la República –en adelante CGR–, se requieren a 2030 más de \$357,4 billones para ejecutar 14 medidas. Solo la garantía de los derechos de indemnización individual y colectiva, vivienda urbana y rural, alimentación en el componente de asistencia y retornos, exigen más de \$120,2 billones.

A este panorama se suma la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, la reconfiguración de los escenarios humanitarios y otras formas de violencia que se evidencian en el fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales y en la incorporación de nuevos territorios a las dinámicas del conflicto armado. Han aumentado los desplazamientos masivos, confinamientos los y casos de reclutamiento forzado, en regiones como el Bajo Cauca, Catatumbo, Sur del Chocó y Pacífico Nariñense, sin que haya sido efectiva la respuesta institucional. Se encontraron casos en los que algunas comunidades confinadas han tenido que esperar hasta más de seis meses para la entrega de la ayuda humanitaria.

La Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020, advirtiendo riesgos especiales para la población civil en territorios con presencia de actores armados parte del conflicto, así como grupos armados de delincuencia organizada que se están valiendo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19 para reforzar los mecanismos de control e intimidación en los diferentes territorios.

Preocupa el recrudecimiento de las expresiones de violencia que atentan principalmente contra los derechos fundamentales de campesinos, comunidades étnicas, líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos, niños, niñas, adolescentes –en adelante DDHH y NNA– mujeres y otros sectores sociales que presentan altos niveles de vulnerabilidad. Aumentó el promedio mensual de homicidios de líderes sociales, de 11 en 2019 a 15 en 2020.

Se advierte que la actual situación causada por el COVID-19 puede significar retrocesos en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas y la garantía de sus derechos, si no se toman medidas oportunas

para mitigar sus efectos, pues la mayoría de las víctimas están vinculadas a la economía informal. A pesar de las estrategias implementadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – en adelante UARIV– para fortalecer la atención virtual y telefónica, no se ha logrado atender oportuna y eficientemente la alta demanda de víctimas que solicitan ayuda humanitaria e indemnización. Adicionalmente, se advierte que se ha estancado el avance de algunos componentes como rehabilitación, reparación colectiva y retorno. Asimismo, se invita a las autoridades a garantizar el ejercicio del derecho a la participación en ámbitos virtuales que tengan en cuenta las particularidades territoriales, especialmente en las zonas rurales y rurales dispersas.

De otra parte, la CSMLV ha reconocido que el Plan Nacional de Desarrollo ND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” –en adelante PND– tiene algunas metas importantes en materia de reparación colectiva, Superación de Situación de Vulnerabilidad –en adelante SSV– y de retornos. Preocupa que no se han materializado algunas de las apuestas del gobierno allí previstas. Si bien hay avances, todavía no se ha puesto en marcha el Mecanismo Único de Seguimiento; solo 16 de los 755 sujetos colectivos han sido reparados administrativamente y la caracterización de la población a través del Sisbén IV solo ha llegado al 39% de las víctimas, lo que dificulta la articulación con la política social moderna que todavía no es clara.

En este informe se fortaleció la metodología utilizada previamente, a partir del seguimiento realizado a las recomendaciones de informes anteriores. Los análisis presentados derivan de la respuesta a los requerimientos realizados a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –en adelante SNARIV–, las bases de datos oficiales, espacios de trabajo virtuales, y los resultados del seguimiento a casos específicos que realizan las entidades que conforman la CSMLV.

Se advierten inconsistencias y contradicciones en la gestión de la información por parte de las entidades del SNARIV. Esta dificultad se evidenció tanto en las respuestas a los requerimientos, como en los reportes de las entidades en las plataformas oficiales del gobierno. Preocupa especialmente los reportes en ayuda humanitaria, Centros Regionales de Atención a las Víctimas –en adelante CRAV–, rehabilitación y retornos y reubicaciones. Al respecto, se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información.

El informe se divide en siete secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y orientación; (iv) asistencia; (v) reparación integral; (vi) ejes transversales; e (vii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de diferentes medidas y temas. La primera y la última sección presentan una estructura diferente, en la medida en que corresponden a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la CGR y la Procuraduría General de la Nación –en adelante Pgn.

El análisis cuantitativo explica el resultado final de la medición de 13 indicadores del PND, 14 del CONPES 3726 de 2012, siete de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –en adelante IGED– y nueve de otros instrumentos del gobierno. Aunque se ha alertado sobre la insuficiencia de indicadores para medir el avance en la implementación de la política pública, y se esperaba que el Mecanismo Único de Seguimiento fuera la fuente principal del monitoreo, en este informe la CSMLV propuso 46 indicadores y 17 variables cuantitativas, con el fin de realizar un análisis integral. Este se dificultó especialmente en temas como CRAV, participación, educación superior y libreta militar, que no cuentan con suficientes indicadores que permitan conocer el acceso efectivo a las medidas.

En cuanto al análisis cualitativo, se describen los principales avances y dificultades identificados en cada tema, teniendo en cuenta el enfoque de género y discapacidad, así como el resultado del seguimiento a las recomendaciones emitidas en los anteriores informes.

Frente a cada capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones que a juicio de la CSMLV deben tener en cuenta por parte de las diferentes entidades del SNARIV en el ajuste e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, para garantizar los derechos de esta población. Estas recomendaciones cobran especial importancia en el actual contexto de balance y debate legislativo, para que la política pública pueda adecuarse y superar las dificultades encontradas por los órganos de control y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

El presente documento es una versión ejecutiva del Informe en la cual se recogen las conclusiones y recomendaciones. La versión completa puede ser consultada en la página web de las entidades: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%20%202019%202020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%20%202019%202020(1).pdf)

METODOLOGÍA

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

El análisis que se realiza en el presente informe, incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde su entrada en vigencia, haciendo énfasis en el periodo comprendido entre 2019 y el primer trimestre de 2020. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes.

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

- **Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”¹ permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

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

¹ DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014, p. 24.

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

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

- **Capacidad:** "Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico".² Es decir, la capacidad que tiene el Gobierno Nacional para proveer a los sujetos de la política los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. Esta categoría por lo general presenta un resultado entre 0 y 1, siendo uno la capacidad óptima del gobierno para cumplir determinada tarea. Si es menor o igual a 0, se evidencia que no se tuvo capacidad.

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

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

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

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

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

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

En los capítulos que fue posible, se continuó con las mediciones de los indicadores creados por el Gobierno Nacional y por la CSMLV aplicados en el Sexto Informe. Todos estos originados en las obligaciones contempladas en la ley.

2 *Ibidem*

Los indicadores propios de la CSMLV contienen fórmulas de cálculo correspondientes a porcentajes (en su gran mayoría), número y promedio. En los que se aplicó la fórmula de porcentaje, el denominador correspondió al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política. Los dos datos fueron suministrados por el Gobierno Nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en el portal Sinergia, el cual contiene los indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales.

Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

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

Por último, en el análisis cualitativo se presentan los avances en la aplicación de la ley y las dificultades que representan retos para el SNARIV en el desarrollo de los derechos planteados en la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, incluyendo la información recogida sobre la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Sexto Informe, los ejercicios de seguimiento propios de cada miembro de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

Cuadro No. 1: Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Prevención y protección			
Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	(No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.	100%	100%
Porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado, con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	(No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección/ No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.	100%	100%
Atención humanitaria			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
Rehabilitación			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV	81%	S.I

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
	como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100.		
Restitución de tierras			
Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-	(Número de solicitudes de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF con decisión de fondo / Total de solicitudes de restitución de tierras recibidas) *100.	0%	100%
Vivienda			
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	5.466	S.I
Generación de ingresos			
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	416.793	S.I
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	55.272	344.125
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	127.492	127.492
Indemnización			
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa.	3.359	9.000
NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.	Total de NNA con encargo fiduciario que participan en jornadas diferenciales con enfoque de NNA / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	6.793	41.793

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido.	Total de NNA con encargo fiduciario / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	100%	100%
Libreta militar			
Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar.	(No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.	100%	100%

Cuadro No. 2: Metas y productos objeto de seguimiento PND

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Retornos y reubicaciones			
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos (Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.	1.602.670	2.737.420
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	1.489.345	2.329.345
Sección Reparación integral			
Víctimas reparadas administrativamente.	Sumatoria del total de víctimas que reciben la medida de indemnización más otra medida de restitución o rehabilitación o garantías de no repetición o satisfacción.	917.481	127.574

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral.	Sumatoria del No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido atendidas con la Estrategia de Reparación Integral.	8.814	1.200
Rehabilitación			
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	No. de víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.	692.999	1.032.999
Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas.	No. de departamentos con asistencia técnica para la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas.	0	8
Restitución de tierras			
Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.	(No. de solicitudes con demandas radicadas ante los jueces de restitución / No. de solicitudes inscritas en el RTDAF) * 100.	S.I	S.I
Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución.	Sumatoria de proyectos con recursos dispersados para la implementación del proyecto productivo financiado por la URT.	3.815	5.245
Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras.	Sumatoria del No. de predios entregados materialmente o compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.	4.835	8.090
Generación de ingresos			
Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo.	Sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores del SPE, de personas registradas en el Registro Único de Víctimas.	73.000	150.550

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Reparación colectiva			
140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente.	Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva (por año).	0	31
Coordinación y articulación Nación - Territorio			
Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	Sumatoria del número de pactos territoriales que estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base.	13	22
Porcentaje de víctimas con caracterización socio-económica a través de Sisbén IV - XI. Pacto por la Construcción de Paz.	(No. de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV)*100.	0	100%

Cuadro No. 3: Indicadores DNP

Indicador	Fórmula de cálculo
Coordinación y articulación Nación - Territorio	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeño-integral.aspx
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf .
Fórmula Individualizadora (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto, cuyo cálculo contempla los siguientes componentes: (i) Definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima. Puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto por 14 indicadores, incluidos en 5 componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiariedad y concurrencia (40%); (ii) Herramientas de planeación y seguimiento (30%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (5%); (iv) Funcionamiento de instancias (5%); y (v) Sistemas de información (20%). Las fuentes de información son RUSICST, Tablero PAT, Bases UARIV (SIGO-RNI) y FUT. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf .
Subsidiariedad.	Indicador compuesto con dos componentes de medición: (i) Asignación del apoyo subsidiario y formalización y (ii) Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf .
Concurrencia.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Indicador-de-concurrencia.pdf

Cuadro No. 4: IGED–

Indicador	Fórmula de cálculo
Retornos y reubicaciones	
Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones.	(No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que habiendo solicitado acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año lo recibieron / No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año) *100.
Generación de ingresos	
Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / No. de víctimas de desplazamiento forzado.

Cuadro No. 5: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI

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

Cuadro No. 6: Plan de Acción UARIV 2020

Indicador	Fórmula de cálculo	Meta 2020
Retorno y reubicación		
Acompañamiento realizado para el regreso al país de las víctimas que se encuentran en el exterior.	No. de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior acompañadas / Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior.	600
Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada.	Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada.	1.000

Cuadro No. 7: Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–

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

Cuadro No. 8: Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
Prevención y protección	
Acumulado de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo, concertación de medidas e implementación.	(No. de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo/ planes de protección colectiva) *100. (No. de planes de protección colectiva en fases de concertación de medidas/ planes de protección colectiva) *100. (No. de planes de protección colectiva en fases de implementación/ planes de protección colectiva) *100.
Departamentos y municipios con advertencia SAT (2019-2020) que cuentan con instrumentos de planeación - planes integrales para la prevención de violaciones a los derechos humanos y DIH.	(No. de departamentos con advertencia SAT con instrumentos de planeación/ No. de departamentos con advertencia SAT) *100. (No. de municipios con advertencia SAT con instrumentos de planeación/ No. de departamentos con advertencia SAT) *100.
CRAV	
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los Centros Regionales (agendas vs atendidas).	(No. de solicitudes de documentación atendidas por documentadores en el centro/ No. de citas de documentación agendadas al centro)*100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización (atendidas vs solicitudes).	(No. de solicitudes de indemnización atendidas (radicadas) / No. de solicitudes de indemnización (atendidas) *100.
Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV.	(No. de CRAV a los cuales asiste el Ministerio de Defensa/ No. total de CRAV) *100.
Atención humanitaria	
Tiempo promedio de entrega (colocación) de la Atención Humanitaria de Emergencia a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos.	Promedio de No. de días que transcurren desde la inclusión de víctimas de desplazamientos forzados en el RUV hasta la colocación de la atención humanitaria.
Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata.	Sumatoria de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata.
Comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a atención humanitaria como medida de prevención.	(No. de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la atención humanitaria / No. de comunidades identificadas como en riesgo de desplazamiento) *100.
Víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria.	Sumatoria del número de víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria.
Restitución de tierras	
Número de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	(No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT / No. de órdenes judiciales proferidas) *100.
Número de órdenes judiciales cumplidas en vivienda.	(No. de órdenes judiciales cumplidas en materia de vivienda / No. de órdenes judiciales proferidas en sentencias judiciales en materia de vivienda) *100.
Número de predios incluidos en el RUPTA.	(No. de solicitudes recibidas en el RUPTA / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA) *100.
Número de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres.	(No. solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres / Total de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas) x100.
Mujeres beneficiarias con demanda de restitución.	(No. de mujeres beneficiarias con demanda / Total de solicitudes con demanda presentada ante jueces) * 100.
Mujeres beneficiarias con proyectos productivos.	(No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos) * 100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Vivienda	
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada	(No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / No. de viviendas gratuitas entregadas) * 100.
Porcentaje de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA).	(No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA / No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) * 100.
Educación superior	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Sumatoria de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior.
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.
Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima.	No. de créditos solicitados por población víctima / No. de créditos aprobados y legalizados.
Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres.	(No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) * 100
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables.	Presupuesto otorgado / Presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a población víctima.
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	(No. de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior desertaron antes de terminar el mismo / No. de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior) * 100.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.
Indemnización	

Indicador	Fórmula de cálculo
Víctimas indemnizadas administrativamente.	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente (se toma la meta contemplada en el indicador del PND “Víctimas reparadas administrativamente”).
Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales	No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / No. de víctimas con sentencias judiciales.
Libreta militar	
Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web. Se compara con el No. total de constancias militares expedidas.
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	$(\text{No. de víctimas que cuentan con certificación digital} / \text{Universo de víctimas con constancia militar entregada}) * 100.$
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	$(\text{No. de desacuartelamientos a víctimas} / \text{No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas}) * 100$
Reparación colectiva	
Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con diagnóstico del daño.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño / No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV.
Número de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado / No. de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño.
Connacionales	
Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas.	$(\text{No. de víctimas en el exterior indemnizadas} / \text{No. de víctimas en el exterior que por el hecho victimizante son susceptibles de ser indemnizadas}) * 100.$

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje solicitudes realizadas por víctimas en el exterior cuyos predios fueron incluidos en el RTDAF.	$(\text{No. de víctimas en el exterior incluidas en el RTDAF} / \text{No. de víctimas que presentaron solicitud de inclusión en el RTDAF}) * 100.$
Porcentaje de víctimas en el exterior con demanda de restitución de tierras.	$(\text{No. de víctimas en el exterior con demanda de restitución de tierras} / \text{No. de víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF}) * 100.$
Porcentaje de víctimas en el exterior con fallos de restitución de tierras.	$(\text{No. de víctimas en el exterior con fallos de restitución de tierras} / \text{No. de víctimas en el exterior con demanda de restitución}) * 100.$
Participación	
Elecciones de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.	$(\text{No. de Mesas Departamentales instaladas} * 100) / 1.$ El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.
Elecciones de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas.	$(\text{No. de Mesas Municipales instaladas} * 100) / 1.$ El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.
Sesiones de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.	$(\text{No. total de sesiones de las Mesas Departamentales por año} * 100) / \text{meta de sesiones por año.}$ Se calcula por cada año desde 2013 a 2019. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas.	$(\text{No. total de sesiones de las Mesas Municipales por año} * 100) / \text{meta de sesiones por año.}$ Se calcula por cada año desde 2013 a 2019. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Propuestas de Mesas Departamentales a la formulación del Plan de Desarrollo con respuesta.	$(\text{No. de propuestas de la Mesa Departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta por parte de las gobernaciones} / \text{No. de propuestas presentadas por la Mesa Departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023}) * 100.$
Propuestas de Mesas Municipales a la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta.	$(\text{No. de propuestas de la Mesa Municipal al Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta por parte de las alcaldías} / \text{No. de propuestas presentadas por la mesa municipal al Plan de Desarrollo 2020-2023}) * 100.$
Sesiones del Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con asistencia de las víctimas.	$(\text{No. de sesiones del Consejo Directivo de Tierras a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas} / \text{No. de sesiones del Consejo Directivo de Tierras}) * 100.$

Indicador	Fórmula de cálculo
Propuestas presentadas por víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con respuesta.	(No. de propuestas contestadas en el Consejo Directivo de Tierras / No. de propuestas presentadas en el Consejo Directivo de Tierras por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas) * 100.
Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las Víctimas.	(No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNA-RIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNA-RIV) *100.
Propuestas presentadas por víctimas en el Comité Ejecutivo del SNARIV con respuesta.	(No. de propuestas contestadas en el Comité Ejecutivo del SNARIV / No. de propuestas presentadas en el Comité Directivo del SNARIV por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas) * 100.

Cuadro No. 9: Variables cuantitativas de la CSMLV

Indicador
Prevención y protección
Contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.
Reclutamiento forzado y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes.
Centros regionales
Operatividad de los CRAV.
Asistencia institucional a los CRAV.
Población atendida por años.
Rehabilitación
Víctimas de violencia sexual que han recibido atención en salud mental.
Indemnización
Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.
Víctimas indemnizadas por hecho victimizante.
Distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas.
Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial.
Acciones de acompañamiento a la inversión adecuada.
Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad.
Resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019.
Encargos fiduciarios constituidos a NNA con discapacidad.



Indicador
Coordinación y articulación Nación - Territorio
Tablero PAT.
RUSICST.

PRONUNCIAMIENTO DE LOS Y LAS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS³

Bogotá, Julio de 2020.

La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, reúne representantes de todos los departamentos de Colombia, hechos victimizantes y enfoques diferenciales, así como representantes de víctimas connacionales en una representación legal y legítima que va de lo municipal a lo nacional, y donde participan más de 4.000 organizaciones de víctimas, según los registros de las Personerías Municipales y Distritales y de la Defensoría del Pueblo, que en ambos casos ejercen las secretarías técnicas, e involucran cerca de 25.000 líderes y lideresas de víctimas hoy presentes en aproximadamente las 1.100 mesas elegidas en todo el país, de los cuales más de la mitad son mujeres dado que el Protocolo de Participación de Víctimas estipula la paridad en la elección de las mesas así como en los cargos de representación a comités y subcomités.

En este quehacer de las mesas de víctimas en todos los niveles, se presentan propuestas para mejorar la implementación de la política pública de víctimas a las entidades del SNARIV, de igual manera propuestas e inquietudes respecto a los derechos de las víctimas, al cumplimiento del Protocolo de Participación Efectiva, y algunos otros aspectos que son el motivo de este informe.

Por tanto, este pronunciamiento contiene varias observaciones, inquietudes y propuestas generales sobre los avances de las políticas gubernamentales, más aún, en tiempos de pandemia por la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19. Lo anterior, frente a cómo vemos desde la óptica de las víctimas los avances y falencias de nuestras instituciones del SNARIV y otras sobre los pronunciamientos de las mesas de víctimas sobre las situaciones que cada una vive en los distintos escenarios de participación y la falta de políticas concretas que sostienen los derechos que se evalúan aquí, advirtiendo, eso sí, que a pesar de que en la Mesa

3 Pronunciamiento realizado en el marco del funcionamiento autónomo e independiente de la Mesa Nacional de Participación

estén representados todos los hechos y enfoques, más del 85% de sus integrantes son víctimas de desplazamiento forzado.

Pese a la visibilidad e importancia que tiene hoy el tema fruto de la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, a la creación de entidades única y exclusivamente para responder a los derechos de las víctimas como son la UARIV, la URT y el CNMH, y a la multiplicación de los recursos para atender a las víctimas del conflicto armado, consideramos que falta todavía mucho para poder hablar de la superación del estado de vulnerabilidad de estas personas. En la práctica, sus derechos no se han restablecido y esto se debe a políticas públicas que en unos casos están incompletas (salud y educación), en otros son erróneas (caso vivienda). En otras, a pesar del tiempo, de los recursos, y de la importancia que logró el tema, el Estado aún no ha definido y no existe una política pública para las víctimas al respecto (empleo y generación de ingresos).

En cuanto a capacidad institucional, esta se ve disminuida por la débil coordinación del SNARIV, y la aún más débil coordinación nación-territorio. Hoy la mayoría de alcaldes y gobernadores no quieren adquirir compromisos ni presupuestales, ni políticos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, no atienden y ni siquiera se reúnen con las Mesas de Participación de Víctimas. Encontramos casos de entidades como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la Unidad Nacional de Protección –en adelante UNP y MVCT– que no responden a las solicitudes de las mesas de participación a pesar de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Participación Efectiva.

En la parte presupuestal, es conocido el aumento del número de víctimas, por cada uno de los diferentes hechos victimizantes lo cual causa un trauma en el presupuesto inicialmente calculado y el actual número de víctimas a atender y reparar. Este presupuesto, según anteriores informes de la CGR, resulta insuficiente para atender esta medida en un plazo razonable.

Cabe destacar que la Corte Constitucional ha identificado algunos temas con avances en el marco de los derechos de las víctimas y las políticas públicas para garantizarlos. Como dijimos anteriormente, hay sectores que han avanzado pero necesitan complementar sus acciones, hay otros que necesitan fuertes ajustes, y otros donde no hay avances a la fecha.

La Corte definió indicadores de goce efectivo de derechos para su seguimiento y control, cuya herramienta fundamental deberían ser las encuestas, pero estas llevan ya varios años sin realizarse.

Son más de nueve millones de personas las que han sufrido en Colombia algún tipo de hecho victimizante según los registros de la UARIV. La fábrica de víctimas, como irónicamente algunos la han llamado, aún sigue abierta, porque a diario se ve que vamos aumentando el número en el RUV. Además, la población víctima sufre consecuencias que van más allá del hecho violento que los obligó a huir. Las víctimas caen en condiciones de pobreza extrema, donde sus derechos económicos, sociales y culturales se ven profundamente afectados, lo que ha hecho que la Corte Constitucional los considere "la población más vulnerable dentro de la vulnerable".

La Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, ha venido discutiendo que, en un escenario de paz como el establecido a través del Acuerdo Final de La Habana - Cuba, el problema de las víctimas se verá atenuado, pero millones de estas seguirán en condiciones deplorables sino se ejecuta una política contundente e integral. Por esto, se hace necesario mantener los controles establecidos en la normatividad vigente, aún firmada la paz, para que esta sirva al propósito fundamental de reparar a las víctimas y restablecer integralmente sus derechos, como lo ordena la ley.

Para efectos de orden en este documento, clasificaremos los derechos a evaluar en cinco categorías:

Primera categoría. Derecho a la subsistencia mínima.

Este derecho está contenido en todos los componentes que el Estado debe proveer en la ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, la cual no es solo un derecho, sino una etapa importante de la atención que, de no ser debidamente prestada, causará una falla en las posteriores intervenciones del Estado frente a la población víctima, colocando en peligro su vida e integridad.

Por tal motivo, la mesa nacional ha solicitado insistentemente la reforma a los programas de ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, y ha criticado la falta de políticas de empleo y generación de ingresos, y su impacto frente a la ayuda humanitaria de transición. Mejor dicho, sin empleo o generación de ingresos será imposible superar la condición de vulnerabilidad y menos aún pensar en estabilización socioeconómica.

Frente a la atención humanitaria que debe garantizar el derecho fundamental a la subsistencia mínima y el mínimo vital, es pertinente la revisión y ajuste de los actuales mecanismos que implementan las entidades responsables

en el suministro de la ayuda. Por lo anterior, y en la exigencia de nuestros derechos como lo ordena la ley, nos permitimos proponer lo siguiente:

En la inmediatez:

Exigimos que las entidades territoriales apropien los recursos necesarios para cumplir con el suministro de todos los componentes en la fase de inmediatez. Así como el auxilio funerario que se debe garantizar, tanto a las víctimas del conflicto armado en la zona rural y las que asesinan las Bandas emergentes y bandas criminales –en adelante BACRIM– en las zonas urbanas.

En la emergencia:

- I. Exigimos a la UARIV que se valoren las declaraciones en los términos definidos en la Ley, y así garantizar el oportuno suministro de la ayuda humanitaria de emergencia. Que se exploren alternativas como la descentralización de las valoraciones a nivel territorial.
- II. Revisar y atender, por parte de las entidades responsables las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales, sobre aspectos relacionados con la valoración, la inclusión en el registro, los tiempos y los montos de ayuda entregados a la población.
- III. Que se revisen urgentemente los servicios de entrega de ayuda humanitaria como DAVIPLATA, de los cuales tenemos graves quejas en todo el país.

En la transición:

- I. La ayuda humanitaria de transición debe ser la recta final para lograr la estabilización socioeconómica y una ruta para la reparación integral de las víctimas.
- II. Se incremente el monto de la ayuda humanitaria en todos sus componentes (alimentación y alojamiento) según los precios de la canasta familiar o al IPC (Índice de precios al consumidor).
- III. Que no sea una causal de rechazo a la ayuda humanitaria de transición estar vinculado laboralmente y cotizando en el régimen contributivo. Se debe realizar una evaluación sobre la situación real de la familia víctima. El hecho que un miembro tenga acceso a un trabajo, en su mayoría

- precario, no implica que la familia haya superado su vulnerabilidad.
- IV. Exigimos se mejore el proceso de notificación de la ayuda de transición. Sugerimos que se utilicen mecanismos como mensajes de texto, correos electrónicos, poner en conocimiento a los personeros, enlaces municipales y a la mesa de participación municipal.
 - V. La atención humanitaria se debe suministrar de manera continua, bajo el mismo mecanismo de Familias en Acción para que las víctimas no deban solicitarla permanentemente. Hay familias con ancianos, personas con discapacidad y en situaciones de pobreza extrema que reciben una ayuda cada dos o un año.
 - VI. Que se realice una caracterización real y continua de la población víctima, con la participación de las mesas de participación, en la cual se identifiquen sus necesidades y capacidades, que le permita al Estado identificar la condición de vulnerabilidad de las familias en tal situación.
 - VII. Que la atención humanitaria no se disminuya por recibir otras ayudas que ofrece el Estado como Familias en Acción, entre otros.
 - VIII. Reconocemos que por primera vez se tuvo en cuenta la opinión de las víctimas en la modificación de los procedimientos de ayuda humanitaria a través de la mesa de participación. Sin embargo, advertimos que no tuvimos la aceptación de la mayoría de nuestras propuestas. Si bien el decreto de indemnización busca hacer la entrega de la medida a más víctimas, la oferta estatal para la estabilización socioeconómica no responde a las grandes demandas para superar la subsistencia mínima.

Segunda Categoría. Derechos sociales y humanitarios

Derecho a la alimentación: La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas ve con preocupación que, pese a los avances en atención de la población víctima, la realidad nos demuestra que gran porcentaje de las familias manifiesta no tener acceso a una de las comidas diarias, y que existen deficiencias en la alimentación de las víctimas lo cual con motivos de esta pandemia quedó más que evidenciado. Por otro lado, no se ha avanzado en la construcción de una política de seguridad alimentaria para las familias campesinas, indígenas y negras desplazadas, ni para las involucradas en procesos de reubicación y retorno.

Un factor indispensable de este componente es el acceso a agua potable, el cual no solo no se ha garantizado y protegido, sino que, con la actual presencia de la minería legal e ilegal en los territorios las comunidades, especialmente indígenas y afrodescendientes, han visto deteriorada su tierra y su hábitat por la grave contaminación generada por estas empresas mineras o la destrucción de entornos enteros por las empresas hidroeléctricas.

Derecho a la salud: La Mesa Nacional de Víctimas reconoce el importante esfuerzo del Gobierno nacional en materia de salud para las víctimas, así como el avance en cobertura. Sin embargo, encuentra aún graves falencias en la atención, acceso a medicamentos, tratamientos esenciales, y la ausencia de programas verdaderos de asistencia psicosocial. Especialmente, vale la pena evaluar la violación continua e inhumana que ejercen las EPS en regiones como el Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés, etc., donde las víctimas son sometidas a toda serie de tratos degradantes, se les niega servicios médicos y reciben una atención contraria a lo ordenado por la Ley de Víctimas y la misma Constitución Nacional.

Derecho a la educación: Reconocemos también los esfuerzos del gobierno nacional en cuanto a la cobertura en básica primaria y secundaria. Sin embargo, es necesario realizar los correctivos que permitan avanzar hacia la gratuidad integral para los niños, niñas y adolescentes víctimas. Muchos entes territoriales desconocen aún los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la educación y exigen pagos accesorios para poder acceder y permanecer en la misma. En estos momentos de pandemia del COVID-19, se demuestra más que nunca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas, poseen grandes deficiencias de acceso a las tecnologías adecuadas para poder acceder a su derecho a la educación.

La Mesa Nacional de Víctimas ve con preocupación que a nivel de preescolar hay fallas que no solo afectan el proceso educativo de los menores, sino que se convierten en un obstáculo para las mujeres víctimas, que en gran número son madres solteras cabeza de hogar, y que ante la falta de disponibilidad de centros de atención preescolar ven afectados sus derechos al trabajo, al estudio mismo y a su actividad de liderazgo.

Es preocupante también la deserción de adolescentes víctimas, por lo que urge tomar medidas para prevenirla. Por otro lado, hay ausencia de una política de educación extra edad, así como programas de educación flexible con énfasis en opciones técnicas acordes a las necesidades de las

víctimas, dada la enorme cantidad de víctimas que no pudieron terminar su bachillerato.

Por último, la Mesa Nacional reconoce la voluntad del Estado para avanzar hacia programas de educación superior a través de las becas del Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" –en adelante ICETEX– y la UARIV. Sin embargo, hace un llamado para aumentar la cobertura de estos programas y focalizar su accionar en departamentos apartados donde los jóvenes tienen menos oportunidades para acceder a la educación superior.

Derecho a la vivienda digna: En términos generales, la Sentencia T-025, y sus autos específicos en materia de vivienda para la población desplazada, ordenan al Gobierno nacional, en cabeza del MVCT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –en adelante MADR– y a los entes territoriales, como corresponsables de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para estas víctimas del conflicto, crear una política de vivienda diferencial para las personas desplazadas, con recursos suficientes y específicos, con los cuales se logre atender prioritariamente las necesidades habitacionales y de hábitat de esta población.

Por esto, la Mesa Nacional ha solicitado al MVCT y al MADR una política específica para la población desplazada que cumpla con las especificaciones del derecho al hábitat y a la vivienda digna, a la particularidad de recursos y a los enfoques diferenciales: étnicos, de mujer, de discapacidad, de persona mayor y de niñez, y el enfoque de personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa – en adelante OSIGD–, afros, e indígenas. Peticiones que no han sido atendidas y ni siquiera respondidas por estos ministerios, pese a que la Corte en el Auto 008 de 2011 solicitó expresamente la participación de las víctimas en la elaboración de la política de vivienda.

En el Auto 116A del 24 de mayo de 2012 sobre requerimientos en materia de vivienda para la población desplazada, la Corte reitera las órdenes impartidas al Gobierno Nacional, y advierte a los mandatarios locales que están en la obligación de: regular el precio del suelo, mejorar las condiciones de integración urbana e inclusión social, redistribuir la tierra urbana y rural, velar por la función social de la propiedad, y hacer efectivo el derecho de vivienda digna para todos. Los invita a definir el uso del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial –en adelante POT–, ya que si estos privilegian los negocios inmobiliarios por

encima de la vivienda de interés social y prioritaria, condenaremos a los pobres y a las víctimas a vivir en la periferia, en zonas de alto riesgo o en terrenos inundables. Situación que al día de hoy se ha cumplido muy precariamente con la construcción de las viviendas gratis, donde la población víctima es incluida, pero no en el marco de una política integral de víctimas y mucho menos con espacio de participación ante la imposibilidad de que las organizaciones populares de vivienda de población víctima puedan ser incluidas en los proyectos, por expresa negativa de Prosperidad Social –en adelante PS– y el MVCT.

Por otro lado, los proyectos de vivienda gratis han ocasionado graves problemas a las familias víctimas, donde han sufrido revictimizaciones, incluso por desmovilizados que son incluidos en dichos proyectos. Por lo que urge una evaluación de estos proyectos donde se están presentando violaciones de los DDHH de las víctimas. Y ni que decir de los problemas que año tras año, las víctimas continuamos denunciando como son: el eterno problema de las cartas cheques y los proyectos de vivienda siniestrados que existen en toda la geografía colombiana.

Tercera categoría. Estabilización socio económica. Empleo y generación de ingresos.

Esta categoría está íntimamente ligada a la estabilización socioeconómica, clave para la consolidación de las medidas de asistencia y atención, y para el logro de una reparación integral y definitiva. Por esto, resulta preocupante para la Mesa Nacional, que el Ministerio del Trabajo no haya definido hasta el momento el plan de empleo masivo, rural y urbano, para las víctimas como lo ordena la Ley 1448 de 2011 y, por el contrario, manifieste que las políticas de empleo son de formación únicamente.

La falta de empleo y de generación de ingresos es la consecuencia principal y definitiva de la pobreza, la cual a su vez, es una trampa para las familias víctimas que implica una mala educación, embarazos precoces, falta de oportunidades, generando un círculo vicioso que se transmite a las nuevas generaciones, obstaculizando el proceso de reparación integral que estipula la Ley 1448 de 2011. La pobreza causa en las víctimas un sentimiento de impotencia, al no poder reconstruir su proyecto de vida por estar en la lucha por la supervivencia diaria.

Las víctimas podemos no solo superar la pobreza, sino ayudar al Estado y a la sociedad al desarrollo del país accediendo a un trabajo, produciendo ingresos y dejando de depender de la asistencia pública. La actual discusión de si la ayuda humanitaria de transición debe durar hasta los 10 años o más de causada la victimización, lo que demuestra es la falla de una política orientada hacia la inclusión económica y productiva de las víctimas, y por el contrario centrada en el mero asistencialismo, dado además en precarias y desarticuladas condiciones.

No cabe la menor duda que el trabajo es la mejor forma de salir de la pobreza, y dada la magnitud del número de víctimas que viven bajo condiciones que les impiden su autosostenibilidad, se hace necesario un esfuerzo muy grande del Estado y la sociedad en su conjunto, para generar las condiciones que permitan la creación masiva de oportunidades laborales para las víctimas.

A su vez, las familias víctimas que llegan desplazadas, a entornos extraños y agresivos, despliegan toda una capacidad de creatividad y adaptación para sobrevivir, lo que demuestra que con las adecuadas oportunidades que abriera el Estado, estas personas podrían potenciar esa capacidad innata a través del trabajo. Las víctimas tenemos que ser vistas como un capital social y no como una carga para el Estado.

Sin embargo, hemos asistido durante muchos años a programas que pretenden menguar la miseria y la pobreza con lamentables resultados, y por el contrario, se ha acentuado la dependencia de las víctimas al Estado por medio de iniciativas asistencialistas, por lo cual urge avanzar hacia una gran apertura de generación de empleo urbano y rural aprovechando la actual coyuntura que el proceso de paz puede traer a Colombia.

Una política de empleo para las víctimas trae las siguientes ventajas frente al modelo asistencialista:

- I. El trabajo dignifica y ayuda a la construcción propia del proyecto de vida.
- II. Genera ingresos más estables y posibilidades de ascenso económico.
- III. El trabajo le genera a la víctima derechos básicos y protección social.
- IV. Aporta a la superación del desempleo, la pobreza extrema y la estabilización socioeconómica.
- V. Una política de empleo para las víctimas necesariamente va a implicar un gran programa de formación participativo y pertinente.

El Estado debe intervenir para generar oportunidades de inversión, desarrollo empresarial y creación de puestos de trabajo. Urge promover políticas públicas de empleo para las víctimas que, sumadas a la garantía de los derechos sociales y la reparación integral, logren la estabilización socioeconómica y la reconstrucción del tejido familiar y social que destruyó el conflicto armado.

Aplaudimos la intención de focalizar las ayudas humanitarias en las familias víctimas que tengan miembros de la tercera edad, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, o con niños o niñas menores. Pero esto no será suficiente si no avanzamos en dar oportunidades laborales a quienes están en edad y condiciones de generar su propia sostenibilidad y la de sus familias y que hoy empiezan a ser excluidos de dicha ayuda sin mayor oportunidad para acceder al mínimo vital y el de sus familias.

Superar la discriminación hacia las víctimas, especialmente hacia las mujeres, las personas con discapacidad, y hacia las pertenecientes a grupos indígenas, afros y Rrom.

Por último, exigimos al Ministerio del Trabajo cumplir con el plan masivo de empleo urbano y rural para las víctimas que ordenó la Ley 1448 de 2011, en conjunto con PS, SENA, la UARIV y los entes territoriales. Programas de empleo que deberán construirse a nivel municipal, departamental y nacional, teniendo en cuenta las expectativas y necesidades de las propias víctimas para lo cual deberán vincular a su creación y desarrollo a las mesas de víctimas de todo nivel.

Cuarta Categoría. Derechos civiles y políticos. La vida, la integridad, la participación, la seguridad y la no repetición.

Derecho a la identidad: Se presenta un gran avance respecto a las personas que hoy gozan de sus identificaciones completas. Sin embargo, cabe resaltar el incumplimiento por parte de unidades militares en todo el país que no facilitan el derecho de las personas desplazadas a acceder a su libreta militar, y con ello, están colocando en riesgo el derecho a la vida, al trabajo y al estudio de la población víctima. Y en los casos que lo hacen, resultan verdaderamente tortuosos, con una serie de condiciones extremadamente difíciles de cumplir y hasta a veces onerosas en lo que respecta al traslado de los jóvenes y a la adquisición de toda la documentación exigida.

Reunificación familiar: La protección de la vida familiar es una obligación derivada de la Constitución nacional y los tratados internacionales. Mantener y facilitar la unidad familiar permite promover la atención física, la protección, el bienestar emocional y el apoyo económico de las personas afectadas y de sus comunidades. En los lugares de asentamiento, la unidad familiar incrementa la autosuficiencia y en el largo plazo, reduce los costos sociales y económicos.

Es un deber estatal el que las familias separadas sean reunidas con la mayor rapidez posible. En tal sentido, deberán adoptarse todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños.

Derechos de género: En este sentido, y frente a las falencias encontradas, queremos solicitar mayor apoyo para las mujeres víctimas, lo mismo que para la población con OSIGD ya que carecen de acciones concretas para mejorar su bienestar y desarrollo personal.

Derecho a la vida, la integridad física y la seguridad: La grave situación de seguridad que enfrentan los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (creadas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013) se ha agudizado en los últimos días con la proliferación de amenazas, atentados y, en muchos casos, lastimosamente asesinatos de miembros de mesas de participación, líderes de organizaciones de víctimas y defensoras y defensores de DDHH.

En muchos casos, las mesas de participación, los líderes de víctimas y las organizaciones son objetos de estos ataques e intimidaciones en razón de su papel como defensores de los DDHH y, actualmente, por su protagonismo en la defensa y promoción del proceso de paz, lo cual les ha expuesto a continuos señalamientos, amenazas de muerte, atentados y, lastimosamente asesinatos.

En la actualidad, en todos los departamentos existen mesas de víctimas con algún tipo de amenaza (panfleto, telefónica, mensajes de texto, sufragios, verbal), y ha sido una constante la referencia en dichos hostigamientos a su papel en el apoyo al proceso de paz, seguida de su señalamiento como guerrilleros.

Esta delicada situación ha venido incrementándose fuertemente en los últimos días, en medio del avance de la implementación del Acuerdo Final,

en el marco de la pandemia se han visto muchos de ellos al igual que en el año 2019, en medio de un ambiente de polarización política, donde son las víctimas objeto de señalamientos, acusaciones y dañinas generalizaciones por parte de operadores políticos y de opinión, que posteriormente se convierten en las regiones en amenazas, atentados e incluso asesinatos. Ejemplo de esto es la terrible situación que se vive en el departamento del Cauca.

Ante esta delicada situación, urge tomar medidas efectivas y oportunas, por lo cual nos permitimos:

- I. Exigir a las instituciones encargadas de la prevención, la protección y las medidas de no repetición la creación de un programa único y exclusivamente para proteger a los líderes de víctimas.
- II. Exigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dotar de presupuesto específico y suficiente dicho programa de protección a los líderes de víctimas
- III. Exigir a la Fiscalía General de la Nación resultados en las investigaciones de asesinatos de líderes de víctimas, de atentados y de amenazas a los mismos.
- IV. Exigir a alcaldes y gobernadores que asuman directamente en sus territorios la política de prevención, protección y medidas de no repetición.

La participación: Cabe destacar el avance que ha representado la creación de las mesas de participación de víctimas en todo el país, el Protocolo de Participación Efectiva de las víctimas, el empoderamiento de los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales. Pero también reclamamos a alcaldías y a algunas gobernaciones un compromiso real y efectivo para garantizar el derecho a la participación de las víctimas, lo mismo que a entidades del orden nacional como el Ministerio del Trabajo, el MVCT, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –en adelante ICBF–, La Fiscalía General de la Nación, la UNP, que no solo no están cumpliendo con lo determinado por la Ley 1448 de 2011, sino que ignoran el derecho a la participación de las víctimas en el proceso de implementación de la misma.

Quinta categoría. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

Restitución de tierras: Aparte de reconocer la importancia de haber creado la URT, de haber dispuesto dentro de la justicia transicional a los jueces

agrarios y los tribunales de restitución de tierras, así como los demás procedimientos y garantías, hay que recordar que la Mesa Nacional de Víctimas solicitó una reforma a la Ley 1448 de 2011, precisamente por los atrasos y dificultades que tiene el modelo de restitución de tierras, el cual presenta cifras muy precarias, ya que aún no se ha podido implementar en muchas zonas por motivos de seguridad, que pone en riesgo a los líderes de restitución de tierras y no ha tenido en cuenta factores como las minas antipersonal y los minas antipersona y artefactos sin explotar –en adelante MAP y MUSE– entre otros problemas.

Reparación integral: La Ley de Víctimas nos habla de un enfoque de reparación integral y transformador, por lo tanto, implica la suma de toda una serie de componentes que logran la Superación Situación de Vulnerabilidad para población desplazada –en adelante SSV– que trajo el conflicto e incluso del que existía antes del hecho victimizante. Reparación que se da en el ámbito de sujetos individuales, familias, colectivos y territorios.

En cuanto a la reparación individual, nuevamente solicitamos la revisión de la Resolución de Indemnización, que está obstaculizando el acceso a la reparación administrativa de las víctimas, y una revisión de la oferta institucional, cuya suma de componentes efectivos daría como resultado la efectiva realización de una reparación no solo integral sino transformadora.

Cabe destacar, en el componente de reparación tanto individual como colectiva, el enorme atraso de las políticas de reparación a comunidades afrodescendientes e indígenas. Atraso que se suma en general a la no aplicación de los Decretos Leyes Étnicos de 2011 (Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011), la ausencia de políticas diferenciales tanto en la atención como en la construcción de políticas de enorme impacto en las comunidades tradicionales como son: vivienda, empleo y generación de ingresos, alimentación, y salud.

Peticiones especiales:

- I. Exigir a los alcaldes y gobernadores presentar semestralmente informes de la implementación de la Ley de Víctimas en sus territorios y exigir a los mandatarios incluir en sus Planes de Acción Territorial– en adelante PAT– metas específicas de cumplimiento de la Ley de Víctimas y especialmente aquellas destinadas a la superación del estado de vulnerabilidad de estas en sus territorios. Lo mismo que exigirles incluir en sus planes de acción

territorial los planes de mujeres víctimas de los que habla el Auto 092 de 2008 y Auto 098 de 2013.

- II. Debido a sus grandes deficiencias, al Ministerio de Trabajo, PS, Servicio Nacional de Aprendizaje –en adelante SENA–, Ministerio de Salud y de Protección Social –en adelante MSPS–, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y UNP, realizar un exámen específico de los programas de: (i) empleo y generación de ingresos; (ii) asistencia psicosocial a víctimas, Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas –en adelante PAPSVI–; (iii) programa de prevención y protección; (iv) programas de asistencia y reparación a comunidades indígenas y afrodescendientes; (v) acceso a la justicia e impunidad en casos de asesinatos, atentados y amenazas a líderes de víctimas.
- III. A los órganos de control, continuar vigilando a las entidades nacionales, como a los entes territoriales de las políticas públicas para superar el estado de vulnerabilidad en el cual vivimos la mayoría de las víctimas, y por lo tanto se asegure el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

BLASNEY MOSQUERA HURTADO

Delegado Mesa Nacional de Participación de Víctimas

LUDIRLENA PEREZ CARVAJAL

Delegada Mesa Nacional de Participación de Víctimas

ODORICO GUERRA SALGADO

Delegado Mesa Nacional de Participación de Víctimas

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

Conclusiones

- Entre 2012 y 2020 (P),⁴ el Gobierno Nacional ha asignado recursos para la política pública de atención, asistencia y reparación integral a

⁴ Valor establecido en el PGN para la vigencia 2020.

víctimas y restitución de tierras, por valor de \$118 billones constantes de 2020. Este valor es superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2012.

- Se mantiene la tendencia de una mayor proporción de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (educación y salud). Para 2019 constituyeron el 60% del valor total asignado a la política.
- En 2019, el total de recursos asignados a la política pública se estimó en \$15,7 billones y para 2020 este valor alcanzó los \$15,8 billones, principalmente destinados al componente de asistencia (75%), reparación (15%) y costos institucionales (8%), manteniendo la tendencia durante este periodo.
- Sin contar los recursos del Sistema General de Participaciones, el valor ejecutado para la política pública en 2019 fue de \$6.2 billones y el asignado para 2020 es de \$6.3 billones, presentando un crecimiento del 2.5% a precios reales, lo que evidencia un esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno Nacional. Para el periodo 2012-2020 en promedio, se destaca una mayor asignación al componente de reparación (41%), frente a asistencia (38%), y costos institucionales (17%).
- Los datos de asignaciones y el gasto acorde a cada uno de los componentes y medidas de la política pública de víctimas presentan inconsistencias entre el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión y la Base Estandarizada de Proyectos de Víctimas del Departamento Nacional de Planeación en el periodo de análisis. Se han identificado proyectos en los cuales el reporte entre estos dos sistemas genera duplicidades en los valores asociados a la política pública de víctimas.
- Para 2019 los costos institucionales alcanzaron \$1,2 billones, distribuidos por gastos de funcionamiento de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (83,1%), proyectos de inversión referidos a fortalecimiento institucional (9,4%) y relacionados con el desarrollo tecnológico y de sistemas de información (7,5%). En dicha vigencia se contó con el reporte de 39 entidades, con un valor ejecutado de \$ 1 billón correspondiente a funcionarios de tiempo completo y medio tiempo con funciones en el marco de la política pública de víctimas. Para 2020, el valor proyectado es de \$1,07 billones.

- En el presupuesto de inversión la tendencia ha sido creciente desde el año 2012 al 2020 (P). Al cierre de 2019, el Seguimiento a Proyectos de Inversión reportó 86 con un valor total de \$19,1 billones, de los cuales se registraron \$4,7 billones (25%)⁵ específicamente para la población víctima. A nivel de compromisos se ejecutó el 92% de estos recursos y por obligaciones el valor fue de 63%. La baja ejecución que se explica principalmente por proyectos de los sectores de Vivienda Ciudad y Territorio (1%), Trabajo (14%), Justicia y del Derecho (44%) y Agricultura y Desarrollo Rural (47%).
- Las tres entidades creadas para la implementación de la política pública de víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras y Centro Nacional de Memoria Histórica), ejecutaron recursos en 2019 del orden de \$ 2,2 billones, 66% en proyectos de inversión, 27% correspondientes al Fondo de Reparación a Víctimas y %7 para su funcionamiento. Los gastos de funcionamiento⁶ para 2019, presentaron un valor de \$156mm, se destaca la participación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con \$93mm (60%), seguida por la Unidad de Restitución de Tierras con \$53 mm (34%) y el Centro Nacional de Memoria Histórica con \$10mm (6%). Para 2020, la asignación presentó un crecimiento real de 4,5%, alcanzando el valor de \$163mm, explicado principalmente por el incremento en la asignación del Centro Nacional de Memoria Histórica (26%), Unidad de Restitución de Tierras (4%) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2%).
- El Fondo de Reparación a Víctimas presentó una tendencia decreciente a precios reales en la ejecución de sus recursos entre 2012 y 2018. Sin embargo, esta tendencia se modificó desde 2019, con una ejecución de \$604mm y el crecimiento en la asignación para 2020, de \$649mm. Desde 2014 los recursos destinados al pago de la medida de indemnización administrativa y judicial se complementan con presupuesto de inversión que ha presentado una tendencia creciente en el proyecto “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional”. En 2019 se ejecutaron recursos por esta fuente por valor de \$223mm y para 2020 se asignaron \$444mm, alcanzando un

5 Dato de apropiación vigente para la política de víctimas de los proyectos en general. Algunos proyectos tienen destinación del 100% de los recursos.

6 Excluyendo el Fondo de Reparación a Víctimas.

total de asignación para esta medida en 2020 de \$ 1,1 billones.⁷

- Revisados los proyectos del Sistema General de Regalías se identificaron 80 proyectos (0,42%) relacionados con la política pública de víctimas de 2012 a 2020. Estos proyectos suman un valor a precios constantes de 2020 de \$220,8mm y se destinaron en primer lugar al componente de reparación con 64%, principalmente a vivienda y rehabilitación psicosocial y en segundo lugar, al componente de asistencia (29%). A nivel regional, la distribución de estos proyectos se ha concentrado en la región Caribe (42%),⁸ seguida de la región Centro Sur (21%)⁹ y la región Pacífico (16%).¹⁰
- Se identificaron recursos reportados por las entidades territoriales (departamentos y municipios) en el Formulario Único Territorial por valor de \$3,3 billones para 2018¹¹ y por valor de \$5,7 billones en el reporte de 2019¹². Si bien este reporte es indicativo de los recursos que destinan las entidades territoriales a esta política pública, es necesario tener en cuenta que la Contraloría General de la República en estudios realizados ha evidenciado deficiencias sobre los registros de dicho instrumento, como sobreestimación o subestimación de los datos de inversión de la política pública de víctimas, reportes incompletos, falta de registro de atención a población víctima de hechos diferentes al desplazamiento forzado, entre otros.
- En 2019, en términos de participación, en esta política pública se destacan las asignaciones reportadas por Antioquia (\$891,3 mm), Bogotá (\$660,8 mm) y Barranquilla (\$611,9 mm), Medellín (\$269,6 mm) y Bolívar (\$207 mm). Los departamentos que reportan la menor inversión de recursos en dicha vigencia son San Andrés, Córdoba, Vaupés, Sucre, Boyacá y Chocó. Entre 2018 y 2019, se evidencian crecimientos importantes en los recursos asignados por Antioquia (345%), Cauca (365%), Santander (235%), Guainía (760%) y Nariño (235%). Por otra parte, se observa

7 Se incluyen los recursos asociados al objetivo de "Aumentar la cobertura de víctimas que cuentan con medidas de reparación individual" y el producto "Servicios para la Indemnización Administrativa y Judicial".

8 Esta región está compuesta por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.

9 Esta región está compuesta por Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.

10 Esta región está compuesta por Cauca, Chocó, Nariño y Valle.

11 Información de 690 municipios (incluye ciudades capitales) y 21 departamentos.

12 Información de 1.028 municipios (incluye ciudades capitales) y 31 departamentos. Para establecer este valor fue necesario no tener en cuenta el reporte del municipio de Cocorná (Antioquia), debido a que su reporte para población víctima superaba el presupuesto del mismo año del municipio, por lo que se puede inferir un error en el registro de ese municipio.

reducción en la asignación de recursos de Córdoba (-96%), Cundinamarca (-96%), Boyacá (-89%), Sucre (-85%) y Risaralda (-83%).

- El escenario financiero de la ley hasta 2021, se estableció en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, por un valor total a precios constantes de 2020 de \$74,9 billones. Según cálculos de la CGR, los recursos invertidos para el cumplimiento de la ley, incluido el valor presupuestado para 2020, alcanzarían \$118 billones. Cifra que comparada con el plan financiero inicial, evidencia la insuficiencia de los recursos programados frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizar el goce efectivo de sus derechos.
- El Gobierno Nacional ha confirmado la insuficiencia de recursos¹³ a partir de la respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016,¹⁴ donde se planteó un escenario a precios de 2020 de \$ 253,2 billones. En la audiencia citada por la Corte Constitucional¹⁵, el Ministerio de Hacienda planteó escenarios de costeo de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de dos universos, uno de 8,9 millones de víctimas en tres años, que requeriría recursos a precios 2020 por \$240,8¹⁶ billones y para 13 millones de víctimas el valor sería de \$339,3 billones.¹⁷ Cabe anotar que estos estimativos no consideran la particularidad de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, ni la población pendiente de atención en cada una de ellas.
- La Contraloría General de la República desarrolló el cálculo aproximado del costo de 14 medidas¹⁸ con aplicación hasta 2030, teniendo en cuenta la temporalidad establecida en la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte

13 Gobierno Nacional. Oficio dirigido a la Corte Constitucional, Radicado No. 201620041722937 (25/10/ 2016).

14 Que solicitaba a UARIV, Ministerio de Hacienda y DNP: (i) evaluar el esfuerzo presupuestal requerido para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado; (ii) determinar el ritmo para dar cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisar las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos y componentes de ejecución y, (iv) prever un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

15 Anexo 1. Intervenciones Audiencia Pública Corte Constitucional 10 de octubre de 2019, dentro del eje de identificación de los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y de la ampliación de su vigencia, así como de las iniciativas para su reforma.

16 Que sobre un recaudo esperado para 2020 de \$ 158 billones, constituye un 1,5 de dicho recaudo.

17 Que sobre un recaudo esperado para 2020 de \$ 158 billones, constituye un 2,1 de dicho recaudo.

18 Restitución de tierras (fase administrativa), retornos y reubicaciones, reunificación familiar, subsistencia mínima, vivienda, gastos de funcionamiento SNARIV, educación, salud, reparación colectiva, indemnización administrativa, identificación, geración de ingresos, educación superior, atención psicossocial y alimentación.

Constitucional,¹⁹ la continuidad de proyectos que benefician el goce efectivo de derechos de la población víctima y el acceso a programas integrales que garanticen la estabilidad socioeconómica de la misma a mediano plazo. Haciendo claridad sobre las limitaciones que se presentan para realizar el costeo de las medidas de la Ley 1448 de 2011, como falta de disponibilidad de la información y sus registros, la especificidad en la aplicación de cada medida, el tipo de población a atender, la ruta de gestión para cada hecho victimizante y la limitación de las fuentes de información como la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, que se realiza sobre el 79% del universo de población víctima.

- El cálculo de los recursos requeridos para la implementación de 14 medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, se estimó por parte de la CGR en aproximadamente \$357,4 billones constantes de 2020 para los próximos 10 años. Cabe anotar que este valor es indicativo, pues dicho cálculo no contempla la totalidad de las medidas de la Ley 1448 de 2011,²⁰ ni los recursos que destinan las entidades territoriales a la aplicación de esta política pública. Lo que expresa la necesidad de realizar un análisis profundo del plazo requerido y de las fuentes de financiación para la implementación de la ley, pues solo con estas medidas se requeriría una inversión anual de \$35,7 billones, cifra que es mayor en \$19,9 billones del presupuesto asignado de \$15,8 billones para 2020, lo que denota la insuficiencia de los recursos asignados.
- Medidas como indemnización administrativa y colectiva, alcanzan un valor de \$48,7 billones. Para cubrir estas medidas en diez años, la inversión anual debería estar alrededor de \$4,8 billones. Por monto le sigue la medida de alimentación con \$24,8 billones y posteriormente retornos y reubicaciones con \$20,5 billones.
- Dado que en el balance de la Ley 1448 de 2011 presentado ante el Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional en el mes de

19 La Sentencia C-588 de 2019, en primer lugar, declaró inexecutable la expresión "y tendrá una vigencia de 10 años" contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a gestionar la prórroga de la misma para que sea acorde en la temporalidad del Acuerdo Final.

20 No se incluyen medidas como participación, coordinación nación territorio y para restitución de tierras únicamente se tiene en cuenta la etapa administrativa, no la judicial ni el posfallo, cuyo valor puede resultar significativo si se tiene en cuenta que por ejemplo • desde la Unidad de Restitución de Tierras en 2019, producto de órdenes judiciales, se entregaron 539 proyectos productivos por valor de \$ 13,6 mm y fueron entregados 184 predios compensados, cuyo valor se encuentra alrededor de \$72,4mm.

julio de 2020, no se incluyeron cifras de costeo de la misma, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas reitera la necesidad de un costeo detallado de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta la población víctima pendiente de atención y la superación de su situación de vulnerabilidad garantizando su sostenibilidad a mediano plazo. En esta misma línea es necesario y urgente realizar las modificaciones a los CONPES existentes o efectuar la expedición de uno nuevo que garantice la destinación de recursos y fuentes de financiación, en relación con el universo de víctimas pendientes de atención y reparación en cada una de las medidas establecidas por la ley.

- En dicho ejercicio, es necesario que se relacionen claramente las medidas y acciones propuestas por el Acuerdo Final en busca de la optimización y ejecución efectiva de recursos para cumplir con los fines allí previstos y los de la Ley de Víctimas. Dado que no es clara la relación entre los recursos asignados a la citada ley y los recursos programados para la implementación del Acuerdo Final, principalmente en el fortalecimiento de medidas del componente de reparación, como lo son rehabilitación psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva, restitución de tierras y garantías de no repetición.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar el costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta la población víctima pendiente de atención y la Superación de su Situación de Vulnerabilidad, garantizando su sostenibilidad a mediano plazo.
- Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedir o actualizar el CONPES del Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral, especificando las metas de la política pública de víctimas y las fuentes de financiación asociadas a su cumplimiento, estableciendo con claridad los recursos que resultan complementarios frente al Plan Plurianual de Inversiones.
- Al Departamento Nacional de Planeación, revisar la parametrización del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión en lo referente a los reportes de la política pública transversal de víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementar acciones para mejorar la ejecución por obligaciones de los recursos de los proyectos relacionados con población víctima.
- Al Departamento Nacional de Planeación, ejecutar acciones de acompañamiento a las entidades territoriales para mejorar los reportes realizados en el Formulario Único Territorial de víctimas.
- A las gobernaciones y municipios, armonizar la información entre sus dependencias frente al reporte realizado de los recursos destinados a la política pública de víctimas en el Formulario Único Territorial, en procura de registrar la totalidad de las inversiones realizadas exclusivamente para población víctima, así como los recursos invertidos dentro de otros proyectos de las entidades territoriales que cuenten con beneficiarios víctimas.

SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Conclusiones

- Durante los últimos años el país ha vivido un periodo de expansión y agudización del conflicto armado interno y otras formas de violencia que se evidencia en el fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales y en la incorporación de nuevos territorios a las dinámicas del conflicto armado. A esto se suma el recrudecimiento de las expresiones de violencia que atentan principalmente contra los derechos fundamentales de campesinos, comunidades étnicas, líderes sociales, comunitarios y defensores de DDHH, niños, niñas, adolescentes, mujeres y otros sectores sociales que presentan altos niveles de vulnerabilidad social, haciendo imparable el crecimiento del número de víctimas en todo el territorio nacional.
- Frente al contexto de violencia que vive el país, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas alerta sobre la grave situación para líderes sociales y defensores de DDHH, teniendo en cuenta el aumento en el

promedio de homicidios mensuales, el cual pasó de 11 a 15 en 2020. Frente a las amenazas, se tiene que solo en 2019 se registraron 902.

- Existen diferencias entre lo reportado a SisCONPES para el indicador “Porcentaje de víctimas del conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas” y lo informado por la UNP a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Mientras para el primero se reportan cumplimientos del 78% para 2019 y del 65% para 2020, a esta Comisión informa que la cobertura de víctimas con los niveles de riesgo anunciados y medidas de protección implementadas, desde marzo de 2019 a abril de 2020, es inferior al 20%. Información contradictoria también fue presentada para el indicador “Mujeres víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas” que reporta un avance del 85% para 2019 y de un 80% para 2020.
- El contexto de riesgo para las personas que buscan reivindicar los derechos de la población más vulnerable y liderar causas sociales y comunitarias, ha desbordado la capacidad de la Unidad Nacional de Protección para brindar garantías de seguridad a estos grupos poblacionales, quienes se encuentran principalmente en áreas rurales, como lo indican las cifras de solicitudes de protección, evaluaciones llevadas a cabo y la cantidad de solicitantes que obtienen medidas de protección. Adicionalmente, a pesar de los reiterados llamados de atención a la entidad para que mejore el tratamiento de datos y sus sistemas de información, aún sigue presentando serias debilidades en este sentido, así como en la presentación de resultados. En toda circunstancia, la posibilidad de contar con información confiable es la primera de las herramientas para proyectar una gestión adecuada de cumplimiento de la misión institucional.
- Los avances en materia de evaluación del riesgo, concertación de medidas y adopción de planes de protección colectiva en el país, se encuentran bastante lejos de lo esperado, solamente se registran en total 105 planes de protección colectiva adoptados y vigentes, frente a un acumulado de 764 solicitudes presentadas y al reto que supone brindar garantías de seguridad a la población que participa de los procesos de reclamación de sus derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011. En observación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, las medidas de protección colectiva representan mayores esfuerzos institucionales, pero a su vez rinden mejores impactos en prevención y protección de los derechos fundamentales de la población civil.

- La formulación, implementación y ejecución de los pPlanes Integrales de Prevención son la base territorial para la implementación de la política pública de prevención de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, los avances a nueve años de promulgada la Ley 1448 de 2011 siguen siendo confusos por cuanto el Ministerio del Interior, que tiene a su cargo la responsabilidad de apoyar técnicamente su elaboración, reconoce una limitada capacidad para llevar a cabo esta actividad de cara a la totalidad de los municipios del país que requieren contar con este instrumento y durante la vigencia de 2019 asistió técnicamente a 71 entidades territoriales. Esta circunstancia plantea retos importantes para el cumplimiento de los principios de actuación de las entidades en materia de prevención, protección y garantías de no repetición en los niveles nacional y territorial.
- La creación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas para Mujeres a través de la resolución 805 de 2012 constituye un importante avance en la inclusión del enfoque de género en la ruta de protección individual de la UNP. Sin embargo, se evidencian dificultades en la aplicación efectiva de este enfoque a través de toda la ruta. De esta forma, la implementación efectiva de acciones de protección para las mujeres víctimas y lideresas, impone importantes retos al gobierno, toda vez que la adecuación institucional actual no basta para cumplir con el objetivo de incorporar de manera eficaz los enfoques diferenciales y de género en sus procesos y procedimientos y así cumplir con las obligaciones internacionales de prevención y protección de las violencias contra las mujeres.
- El país ha sido testigo del recrudecimiento de las consecuencias humanitarias que deja la utilización de Minas Antipersona/Munición Abandonada Sin Explotar/ Artefactos Explosivos Improvisados durante los últimos años, los cuales de manera indiscriminada afectan a miembros de la fuerza pública, así como a comunidades rurales y étnicas que habitan los municipios más vulnerables del país. Según cifras oficiales y de organismos internacionales, desde el año 2018 se presenta un aumento en el número de incidentes y accidentes, en el año 2017 se registraron 57 víctimas, en el 2018 se registran 178 víctimas y en la vigencia de 2019 se registraron 111 víctimas;²¹ en muchos casos relacionados con el fortalecimiento de estructuras armadas que buscan reposicionarse en territorios abandonados por las FARC-EP, conteniendo el avance de las operaciones militares en su contra.

21 Se presentan las cifras publicadas en el portal de datos abiertos del Gobierno Nacional, consultado el 11/06/2020. Consultado en <https://www.datos.gov.co/>.

- Una consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado que ha vivido el país en los últimos dos años ha sido la persistencia de los casos de reclutamiento forzado y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, en el año 2018 se reportan 196 desvinculados, en el 2019 se registran 180 casos y en el año 2020 con avance parcial a marzo se registran 26 casos.²² A pesar de los esfuerzos institucionales, en particular de la Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas para promover estrategias integrales de prevención de mayor alcance, la institucionalidad responsable sigue respondiendo con actuaciones insuficientes que desconocen los contextos particulares de cada región donde se presentan los casos identificados.
- Se evidencia rezago por parte de la institucionalidad para la formulación y adopción de políticas para prevenir el reclutamiento de niños, niñas adolescentes y para mejorar los mecanismos de registro y denuncia de casos, así como para contar con sistemas de información confiables y mejorar los canales de comunicación entre los diferentes niveles de la administración, que permitan superar los diagnósticos que se proyectan sobre el registro de niños, niñas y adolescentes desvinculados. La primera herramienta para definir acciones estratégicas y contundentes para avanzar en la eliminación de una de las formas más desafortunadas de trabajo infantil es contar con información adecuada, confiable y oportuna.
- En el mes de abril de 2020, con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, la Defensoría del Pueblo emitió para todo el territorio nacional la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020, a través de la cual advirtió los riesgos especiales para la población civil en los territorios en los que existe presencia y accionar de diversos actores armados que hacen parte del conflicto, así como grupos armados de delincuencia organizada que se están valiendo de la emergencia para reforzar los mecanismos de control e intimidación en los diferentes territorios.

Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, fortalecer sus capacidades técnicas, principalmente en materia de procesamiento de información, presencia en los territorios y metodologías adecuadas para

²² Ante la dificultad de contar con datos precisos de reclutamiento y utilización ilícita de NNA, este informe toma como referencia las cifras de NNA desvinculados que lleva el ICBF a través del Sistema de Información Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos de NNA Víctimas del Reclutamiento Ilícito que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la Ley.

evaluar el riesgo y proponer medidas adecuadas y particulares frente a los contextos de riesgo, para brindar condiciones de seguridad y de respeto a los derechos fundamentales de la población que participa de procesos de reclamación y reivindicación de derechos en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, y en especial para aquellos que lideran causas sociales y comunitarias en el marco del estado social de derecho.

- A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la construcción de una plataforma tecnológica adecuada que le permita responder con celeridad y oportunidad ante los desafíos de seguridad para líderes sociales, comunitarios, autoridades étnicas y tradicionales y defensores de derechos humanos, que a la vez posibilite el intercambio de información requerida para el esclarecimiento de las conductas vulneratorias que afectan estos grupos poblacionales, respondiendo a los llamados de las autoridades locales y en especial de la Defensoría del Pueblo a través de las Alertas Tempranas.
- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección, a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, priorizar la concertación y adopción de planes de protección colectiva para garantizar los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal de comunidades vulnerables frente a la presencia y accionar de grupos armados ilegales.
- Al Ministerio del Interior, a las gobernaciones y a las alcaldías, retomar los esfuerzos de planeación a través de la formulación, implementación y posterior actualización de los Planes Integrales de Prevención, incorporando los análisis y las recomendaciones del Ministerio Público sobre la adopción de medidas necesarias orientadas a la prevención y protección de comunidades frente al conflicto armado y otras formas de violencia que azotan a la Nación. En complemento, se recomienda al Ministerio del Interior fortalecer su liderazgo y capacidad técnica para apoyar la formulación de los planes y llevar un registro completo y adecuado del cumplimiento de este compromiso normativo contemplado en la Ley 1448 de 2011.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer su capacidad técnica especializada para dar lineamientos de política pública que permitan cumplir con los compromisos internacionales en materia de limpieza y eliminación de los riesgos derivados de la utilización indiscriminada de Minas Antipersona, Munición Abandonada Sin Explotar, Artefactos Explosivos Improvisados. Adicionalmente, se

recomienda mejorar los sistemas de registro de incidentes y accidentes, fortalecer sus programas de educación en el riesgo y articular con las autoridades territoriales las rutas de atención y restablecimiento de derechos de las personas que resulten víctimas de estos artefactos.

- A la Presidencia de la República y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, retomar el liderazgo en la aplicación de la política pública de prevención del reclutamiento forzado y utilización ilícita de menores de edad, en especial, fortaleciendo la Ciprunna y su articulación con las autoridades regionales y locales, en todos aquellos territorios donde se han denunciado y advertido este tipo de riesgos para los niños, niñas y adolescentes.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, constituir un sistema de información para la prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes que le permita superar el rezago en el procesamiento de información, dando cuenta de las dimensiones reales y contextos particulares del reclutamiento, que además le permita formular estrategias adecuadas frente a las dinámicas del conflicto armado.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se hace un llamado a trascender la formulación de campañas mediáticas, pedagógicas y la publicación de comunicados de prensa, los cuales no tienen impactos en los territorios apartados y vulnerables donde se presenta el reclutamiento forzado y la utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.
- Al Ministerio de Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Comando General de las Fuerza Militares, Dirección de la Policía Nacional y a las alcaldías y gobernaciones, realizar las actividades conducentes a la aplicación de las recomendaciones contenidas en la Alerta Temprana 018 de 2020.
- A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio de Interior, resolver los vacíos existentes para la aplicación efectiva del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva.
- A la Unidad Nacional de Protección, reactivar la mesa técnica favoreciendo la participación decidida por parte del Ministerio Público, de las plataformas de mujeres.
- A la Unidad Nacional de Protección, construir un protocolo de actuación cuando se presenten quejas contra escoltas, donde se establezcan tiempos, rutas de activación, procedimientos, acciones disciplinarias y penales, en caso de presencia de delitos, donde se garantice el debido proceso y la participación de las mujeres.

TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

Conclusiones

- Si bien la meta a 2018 relacionada con la puesta en marcha de 34 Centros Regionales de Atención a Víctimas sigue sin cumplirse, las entidades territoriales y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas lograron el funcionamiento de 33 de estos y la atención de 3.422.855 ciudadanos de 2016 a 2020.
- Los Centros Regionales de Atención constituyen la implementación de la estrategia nación territorio, bajo el objetivo de brindar atención efectiva a las víctimas, concentrando la atención en un solo punto, evitando desplazamientos y costos para esta población. Sin embargo, la no asistencia de la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Agricultura, entre otras entidades, no contribuye al cumplimiento de este objetivo.
- Si bien la Circular 003 de 2020 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas establece que las Direcciones Territoriales deben hacer seguimiento, acompañamiento y control a las disposiciones y lineamientos dispuestos por el grupo de atención al ciudadano, es importante que se adopten estrategias para contar con reportes completos y oportunos. No se logró obtener a tiempo información por parte de algunas de esas direcciones sobre el funcionamiento territorial de la estrategia.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no ha tomado las medidas pertinentes para poner en marcha las recomendaciones formuladas por esta Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, relativas al fortalecimiento de sus sistemas de información. Siguen presentándose diferencias significativas en los datos remitidos sobre la atención en los centros regionales en años anteriores, así como en los procesos de documentación, evidenciando deficiencias en la gestión de los sistemas de información, pertinentes para la toma de decisiones estratégicas.
- Se evidenció que los centros regionales no cuentan con la capacidad de documentación suficiente para asumir el procedimiento de indemnización establecido en la Resolución 1049 de 2019, ya que

disminuyó el número de contratistas dirigidos a esta labor por regional y la mayoría no cuenta con este cargo. De otra parte, preocupa la falta de atención a 25.019 víctimas, a pesar de haber sido agendadas.

- El manual de atención al ciudadano presenta oportunidades de mejora en cuanto a la atención a población con OSIGD, víctimas de violencia sexual y adultos mayores, especialmente en las diferentes rutas de atención.
- En cuanto a la infraestructura, se logró evidenciar un déficit especialmente en los puntos de atención virtual,²³ enfermería,²⁴ servicios sanitarios, salas de reuniones, centro de copiado, ludoteca y acceso a las personas con discapacidad y falta de servicios sanitarios.
- Algunos de los coordinadores e integrantes de las mesas de participación efectiva de víctimas afirmaron no conocer la estrategia local de comunicación creada por la Unidad para las Víctimas para reemplazar la atención presencial y el cierre de los centros regionales de atención.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecer estrategias para el adecuado cumplimiento de la Circular 003 de 2020, de tal forma que se garantice la asignación de un funcionario como profesional al servicio al ciudadano y así lograr el fortalecimiento del manejo de la información, la administración de las instalaciones y la coordinación de la asistencia de las diferentes instituciones. Asimismo, reforzar la capacidad institucional de documentación de los centros regionales, para garantizar el acceso a la medida de indemnización.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la estrategia local de atención creada como alternativa frente al cierre temporal de los centros regionales por causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, de manera tal que resulte efectiva para atender a la población, y que se socialice con las Mesas de Participación, con el fin de mejorar su difusión, incluyendo alternativas para las víctimas que tienen dificultades de conectividad.
- Al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Vivienda, implementar acciones acordes con las respuestas a las recomendaciones acogidas

²³ Se hace referencia a los puntos de atención virtual como aquellos módulos táctiles que generan turnos.

sobre la asistencia a los Centros Regionales con el fin de lograr avances y erradicar las dificultades que se presentan año tras año con el trabajo interinstitucional.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el Manual de Atención al Ciudadano incluyendo lineamientos idóneos y pertinentes para que la atención a población con OSIGD, víctimas de violencia sexual y adultos mayores, sea más efectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a los entes territoriales, mejorar la infraestructura de los espacios físicos de los centros regionales, especialmente frente a aquellos que no cuentan con servicios sanitarios, enfermería, ni con acceso para personas con discapacidad.
- A las alcaldías donde se encuentran los 33 Centros Regionales de Atención a Víctimas, incluir las partidas presupuestales en los planes anuales de inversión para su sostenimiento y mantenimiento.
- A la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Trabajo, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Fiscalía General de la Nación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda y a la Superintendencia de Notariado y Registro, hacer presencia permanente en todos los Centros Regionales de Atención a Víctimas para garantizar el acceso de las víctimas a la información sobre todas las medidas de reparación integral.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se reitera fortalecer sus sistemas de información y atención a víctimas por medio de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, para favorecer la toma de decisiones efectivas en el marco de la estrategia, facilitando el control y el seguimiento integral del funcionamiento de los centros.

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA

4.1. Atención humanitaria

Conclusiones

- Entre enero de 2019 y junio de 2020, la reconfiguración de los escenarios humanitarios, con ocasión de las dinámicas de disputa territorial post firma del Acuerdo Final, han puesto en tensión y hecho evidente las limitaciones en la capacidad de atención a eventos de desplazamiento masivo y confinamiento; situación que fue principalmente visible para el Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y la región Pacífica (en especial el Baudó y Pacífico Nariñense).
- Existe una diferencia de 53.276 hogares viables y 9.928 con colocación en atención humanitaria de emergencia, dado que los reportes de información presentan variaciones. Así, la cifra de familias reportadas para entrega en la primera respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, da cuenta de 395.731 hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima, de los cuales se atendieron 350.651, mientras que en la segunda fue de 342.455 viables y de 340.723 atendidos.
- Durante la vigencia de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó un cumplimiento del 93% en cobertura de atención humanitaria de emergencia en ruta del primer año, pues de 10.122 hogares, a 9.395 se les colocaron giros.
- Los ajustes en las herramientas y procedimientos, así como las diferentes estrategias con el operador bancario implementadas para el segundo semestre de 2019, permitieron ampliar la cobertura en 1.023 municipios del país, correspondientes a 723 con presencia de oficinas bancarias y 300 con cobertura de estrategia de aliados. Esto significó una disminución de la cantidad de giros no cobrados, pasando de 113.096 en el año 2017, a 31.106 para el año 2019.
- No se tiene certeza de los eventos tanto de confinamiento como de desplazamiento en los cuales la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizó atención inmediata. La variación de los datos en los diferentes reportes de información, genera desconcierto y preocupación sobre la realidad de la gestión. Entre el primer y

segundo reporte, se presentó una diferencia de eventos atendidos, de 16 desplazamientos y 18 confinamientos. Las entidades que hacen parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas tomarán las medidas competentes como órganos de control, con el fin de verificar la superación de estas falencias.

- Del total de municipios que solicitaron entre 2018 y marzo 2020 apoyo bajo el principio de subsidiariedad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó un total de 51, por tanto, contrastando con los eventos atendidos en el primer reporte, se evidenció que el porcentaje de apoyo fue del 74%, mientras que con el segundo reporte del 100%. En todo caso, preocupa que de los 114 confinamientos de los cuales tuvo conocimiento la Defensoría del Pueblo, que ocurrieron en 2019, la UARIV solo informa haber atendido 69 en el primer reporte y 51 en el segundo. Teniendo en cuenta la baja capacidad que se ha evidenciado en las entidades territoriales para atender estos hechos victimizantes, se alerta que un gran número de comunidades quedaron sin atender.
- En cuanto al tiempo transcurrido entre la fecha del desplazamiento y la primera entrega de la ayuda humanitaria inmediata, se calculó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tardó 120 días en promedio para efectuar su colocación o entrega en especie. Asimismo, no son claras las razones por las cuales esta entidad demoró entre 200 y 674 días para efectuar dicha entrega.
- Se evidenció un avance en el tiempo promedio de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamiento forzado, debido a que en el año 2018 fue de 77 días, mientras que en el 2019 fue de 42, es decir 35 días menos aproximadamente. Asimismo, si se compara el tiempo promedio para el periodo de 2018 a marzo 2019, el cual fue de 53 días, con el de este informe (36), da como resultado una disminución de 17 días. Sin embargo, se insiste en las inconsistencias en el reporte de información allegado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, puesto que en siete eventos la fecha del primer pago es anterior a la fecha de inclusión en el RUV y por lo tanto, no es claro el número de los desplazamientos atendidos.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó baja cobertura para las vigencias 2019 y marzo 2020 en lo que respecta a la atención en la ayuda humanitaria a víctimas de violencia sexual,

pues tan solo al 27% de 525 se les colocó giro. Si bien se accede a esta por solicitud de la víctima, se identifican obstáculos procedimentales por cuanto se considera innecesaria la solicitud de documentos adicionales como la certificación o constancia médica expedida por la Institución Prestadora de Servicios de Salud y/o valoración del Instituto de Medicina Legal en la que se acredite una incapacidad mínima de 30 días para garantizar el acceso a la misma.

- Las medidas de agilización de la atención humanitaria, en el marco del aislamiento obligatorio preventivo, derivado de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19, no subsanan las barreras existentes en materia de celeridad en los tiempos de los filtros administrativos y verificaciones *in situ*, las restricciones de transporte intra e intermunicipal de las víctimas para ir a reclamar los recursos y las dificultades logísticas para el acceso oportuno a la atención humanitaria en especie de las comunidades confinadas²⁵ y víctimas de desplazamientos masivos.²⁶
- Las barreras de acceso bajo el aislamiento obligatorio preventivo, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19, se hacen particularmente críticas en zonas rurales de difícil movilidad y comunicación como el Catatumbo, Pacífico Nariñense, Pacífico Sur (Alto Baudó),²⁷ Bajo Cauca Antioqueño, así como en grandes centros urbanos como Barranquilla, Bogotá y Medellín,²⁸ dado que estas situaciones corresponden a restricciones de acceso, que no son mitigadas por las medidas dispuestas para agilizar los desembolsos de

25 Según reportes del Programa de Defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo, entre 1/01/2020 y el 12/06/2020 se tiene conocimiento de 17 eventos de confinamiento (que han afectado a 105 comunidades, 12.668 familias, que corresponden a 46.102 personas), siete eventos de éstos (41%) ocurrieron a partir del inicio del AOP. Defensoría del Pueblo. “Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento”. Bogotá. 16/06/2020.

26 Según reportes del Programa de Defensores comunitarios entre 1/01/2020 y el 16/06/2020 se tuvo conocimiento de 36 eventos de desplazamiento masivo (afectando a 3.857 familias, que corresponden 12.530 personas), de los cuales 11 de estos eventos (30%) ocurrieron durante el AOP, es decir entre el 24 de marzo y el 30 de mayo. Defensoría del Pueblo. “Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento”. Bogotá. 12/05/2020.

27 Defensoría del Pueblo Regional Urabá-Darién. Op cit.

28 Defensoría del Pueblo. “Emergencia sanitaria por COVID-19”. Contenido en “Sobre los Autos de seguimiento Nos. 149, 156, 163, 164, 165 y 166 de 2020”. Comunicación a la Corte Constitucional-Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 con radicado 2020-05-27. Bogotá. 27/05/2020, p.1-3.

la ayuda humanitaria de emergencia, ayuda humanitaria de transición o para ampliar los plazos de pagos.²⁹

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aclarar los motivos de las inconsistencias presentes en la información allegada para efectos del Séptimo Informe, las cuales impidieron calcular los avances del cumplimiento de los indicadores para las vigencias 2019-2020.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar estrategias que permitan registrar y reportar la información de manera clara y precisa.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mejorar la atención e inmediatez de la colocación del giro por atención humanitaria de emergencia en los desplazamientos masivos, después de la inclusión de las víctimas en el Registro Único, con el fin de garantizar la continuidad en la entrega de la ayuda humanitaria.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a las entidades territoriales, mejorar la atención e inmediatez en la colocación de la ayuda humanitaria a las víctimas de confinamiento.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estudiar la modificación de la Resolución 2349 de 2012 con el fin de remover requisitos probatorios para el acceso a la ayuda humanitaria que generan una carga desproporcionada en las víctimas de violencia sexual. Asimismo, estudiar la posibilidad de ajustar las rutas procedimentales para que la entrega de ayuda humanitaria a víctimas de violencia sexual sea procedente una vez se dé la inclusión en el registro, sin necesidad de probar heridas leves o afectaciones psicológicas o físicas que generen incapacidad médica.

29 Al respecto, en abril de 2020, la Defensoría del Pueblo, trasladó derechos de petición a la UARIV, Ministerios de Defensa Nacional e Interior en la que se hacen visible la situación de derechos de las comunidades en riesgo, víctimas de confinamiento y desplazamientos masivos durante el primer cuatrimestre de 2020 y en el que se indaga sobre las acciones que se están ejecutando para garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad, mínimo vital y subsistencia mínima bajo el AOP. Defensoría del Pueblo. "Situación de las comunidades en riesgo y desplazamiento y adopción de medidas especiales para la reducción de la vulnerabilidad subyacente de la población víctima de desplazamiento forzado protegidos por la Sentencia T-025 de 2004, en el contexto del AOP por la pandemia del COVID-19". Derecho de petición con fecha de radicado 2020-04-22 dirigido a los Ministerios de Defensa Nacional e Interior y UARIV, Bogotá. 21/04/2020 y; "Sobre bloqueos institucionales en la recepción de las declaraciones de desplazamiento en el contexto del AOP". Derecho de petición con radicado 2020-04-29, dirigido a la UARIV. Bogotá. 29/04/2020.

- Al Ministerio del Interior y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adecuar la oferta institucional y mecanismos de articulación en prevención y protección y atención humanitaria, para lograr celeridad en la respuesta frente al confinamiento y desplazamientos masivos, principalmente en municipios de subregiones que están en emergencia humanitaria en el Bajo Cauca, el Catatumbo, el Pacífico Sur (Chocó) y el Pacífico Nariñense.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mejorar los procedimientos para que resulte eficiente la activación de los principios de corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015) cuando se trate de la atención a desplazamientos masivos y confinamientos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la asistencia técnica que presta a las entidades territoriales, verificar que en los planes de acción territorial se hayan adoptado las medidas orientadas a mitigar y superar la vulnerabilidad originada y agudizada con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19 a las víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar los ajustes necesarios para mejorar los procedimientos de atención y así reducir los tiempos de respuesta y ampliar la cobertura en escenarios de emergencia humanitaria recurrentes como en el Catatumbo (Ábrego, Hacarí, La Playa, San Calixto), Alto Baudó, el Bajo Cauca Antioqueño (Ituango y Cáceres) y el Pacífico Nariñense (Tumaco, Roberto Payán, Olaya Herrera y Magüi Payán).

4.2. Retornos y reubicaciones

Conclusiones

- A pesar de que el indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo “víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente”, refleja un avance acumulado del 106% frente a la meta programada, este por sí mismo no da cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, pues se mide con el acceso a un solo programa y por lo tanto no genera integralidad en la oferta del Estado para garantizar la estabilización socioeconómica de las víctimas. Adicionalmente, los programas que suman en el indicador no se ajustan a las necesidades

de la población desplazada y no fueron concebidos en un contexto de acompañamiento en retornos y reubicaciones.

- Resalta la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas que el Gobierno Nacional no cuenta con mecanismos de coordinación y articulación institucional para garantizar los derechos orientados a la estabilización económica de las víctimas y pareciera que la garantía del derecho al retorno o reubicación recae en la sumatoria de personas atendidas con uno o dos programas, más que en la complementariedad entre ellos, lo cual apuntaría de manera más específica al enfoque transformador que se requiere.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas evidenció que el 61% de las víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad (de acuerdo con el indicador de Plan Nacional de Desarrollo) no se les comprobó el cumplimiento del derecho a la vivienda y a un 36% el de alimentación. En este sentido, persiste la ausencia de un enfoque de goce efectivo de derechos en la medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad de la población desplazada. Llama la atención que el indicador se base principalmente en la verificación de un nivel mínimo de ingresos del hogar, con lo cual se presume que la población puede obtener por sí misma derechos como salud, educación, vivienda digna y alimentación, en contravía de lo establecido por la Corte Constitucional, el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución 2200 de 2018.
- Con respecto al indicador de Goce Efectivo de Derechos "Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones", la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas evidencia que existe un rezago del 35% en la cobertura para el acompañamiento de retornos en 2019, que se suma a las solicitudes de acompañamiento (3.340) en 2020, situación que debe ser solucionada de manera eficaz en la presente vigencia.
- Los vacíos y ambigüedades existentes en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones podrían dar lugar a interpretaciones subjetivas en el momento de implementar las rutas de retorno y reubicación, poniendo en riesgo el acceso al acompañamiento en estos procesos y en consecuencia la garantía de estos derechos. Lo anterior, sumado a la baja capacidad institucional de las entidades territoriales y a la ausencia de una coordinación efectiva entre entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, pronostican

una implementación ausente a todas luces del enfoque transformador que la política de retornos y reubicaciones requiere.

- De esta manera, la Comisión encuentra que, si bien se han hecho algunos esfuerzos, la recomendación del Sexto Informe sobre “realizar los ajustes a la política de retornos y reubicaciones, dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, específicamente aquellas relacionadas con: (i) las fallas en la estrategia de corresponsabilidad, que impiden la disponibilidad de recursos, (ii) la falta de articulación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (iii), debilidad y falta de integralidad de las estrategias de acompañamiento y (vi) los problemas de diseño de la medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados”,³⁰ aún no se ha cumplido.
- De igual manera, tampoco se evidencia un avance en la recomendación para “incrementar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de corresponsabilidad mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin.”³¹
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas encuentra preocupantes las dificultades presentadas para obtener información confiable sobre la cual realizar el análisis del presente informe. Las cifras reportadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y lo registrado en Sinergia presentan diferencias. De la misma manera, hay divergencias entre las cifras entregadas por otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y las de la citada Unidad, sobre los avances en los indicadores en materia de retornos y reubicaciones.
- A pesar de que las mujeres constituyen alrededor del 50% de las víctimas desplazadas retornadas, reubicadas o integradas localmente, o que han superado su situación de vulnerabilidad, no se evidencia en la política pública de retornos y reubicaciones un adecuado enfoque diferencial de género. La oferta con la que se atienden los procesos de retornos y reubicaciones no cuenta en todos los casos, con mecanismos que permitan caracterizar y atender de manera particular a las mujeres desplazadas sujeto de especial protección.

30 Sexto Informe CSMLV, p. 108.

31 Ibídem.

Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320 de 2019), recogiendo las observaciones y recomendaciones que los organismos de control han realizado en varias oportunidades y que están relacionadas con acciones de coordinación y articulación interinstitucional y las competencias específicas de seguimiento y acompañamiento institucional.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la fórmula del cálculo del indicador "víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente", con el fin de permitir la complementariedad de la oferta tendiente a la estabilización socioeconómica de las víctimas.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, identificar dentro del avance del indicador de retornos y reubicaciones del Plan Nacional de Desarrollo, el número de víctimas que se encuentran en procesos de retorno, reubicación y procesos de integración local, en la medida en que el acompañamiento y la oferta para cada caso contempla matices de atención.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la fórmula del cálculo del indicador de "Superación de Situación de Vulnerabilidad", de manera que se incluya a la población inmersa en procesos de retornos, reubicaciones o integración local y no al general de la población desplazada.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la medición de personas que han superado su situación de vulnerabilidad de acuerdo con el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico, y con el alcance de los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos, con el fin de realizar una lectura integral que no se resuma en los ingresos de las víctimas desplazadas.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fijar un plan de trabajo para subsanar los rezagos de los años 2018 y 2019 y lo que va de 2020; incluyendo a las personas que han retornado sin acompañamiento y a aquellas integradas a las políticas de restablecimiento que se están ejecutando en las zonas de retornos.

Finalmente, se reitera la recomendación realizada a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el Sexto Informe de la

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, respecto de incluir parámetros específicos de medición para la Superación de la Situación de Vulnerabilidad para los hogares con presencia de sujetos de especial protección constitucional, con el objetivo de que se reconozcan las necesidades particulares que se derivan de la garantía de sus derechos, tales como salud, educación y vivienda.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, efectuar los ajustes necesarios a la política pública de retornos y reubicaciones a partir de los principios de especificidad y prioridad en la atención a la población desplazada en especial condición de vulnerabilidad (mujeres, niños y niñas, población con discapacidad y población con OSIGD, entre otras) cuya atención requiere que cada uno de los componentes incluya el enfoque diferencial preciso en respuesta a las necesidades particulares de estas poblaciones.

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL

Conclusiones:

- Frente al cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo sobre víctimas reparadas administrativamente, para 2019 se reportó un cumplimiento del 42% de la meta, con un rezago de 74.070 víctimas. Para 2020, con corte a abril, se reporta un avance del 18%. El avance frente a la meta del cuatrienio es del 14%.
- A la fecha se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas 29.035 mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual y 2.398 hombres, para un total de 31.433. Asimismo, se encuentran incluidos 704 niños, niñas y adolescentes nacidos de 682 mujeres víctimas de estos hechos.
- Para el año 2019, el Gobierno Nacional no cumplió con la meta del indicador del Plan Nacional de Desarrollo sobre “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”. De la meta de 1.200 mujeres, solo focalizó y atendió a 793. En la medición del indicador se incluyen los

resultados de la Estrategia de Recuperación Emocional y de Vivificarte.

- Se reconoce el avance de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en la creación del Grupo de Género y las acciones que ha impulsado tanto al interior de la entidad como con víctimas de violencia sexual. Igualmente, se resalta el trabajo de investigación sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado, la recepción de siete informes sobre este hecho victimizante y la realización del evento de reconocimiento de las víctimas "Mi Cuerpo dice la Verdad".

Recomendaciones:

- A la Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer la implementación de la Estrategia de Reparación Integral para mujeres víctimas de violencia sexual, con el fin de cumplir la totalidad de la meta para 2020 de 1.200 mujeres focalizadas y atendidas y superar el rezago del año 2019 de 407 mujeres.
- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar con los esfuerzos desplegados en materia de violencia sexual, para esclarecer patrones de violencia y las afectaciones diferenciadas de las víctimas, cuyos hechos han sido naturalizados e invisibilizados históricamente.

5.1. Rehabilitación

Conclusiones

- En el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social se observan porcentajes superiores al 100% en el alcance de las metas y se muestra un acumulado de 838.138 víctimas atendidas para el indicador establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, este número representa un porcentaje muy inferior al de la meta del CONPES 3726 del 2012, de 3.000.000 de personas víctimas del conflicto con atención psicosocial para el año 2021. Esto indica la necesidad de hacer una revisión técnica que, de cara a la prórroga de la ley, resulte en la definición del número de víctimas del conflicto sujetos de atención psicosocial. Persisten las imprecisiones en el reporte de los datos, pues existen diferencias frente a la meta establecida para la vigencia 2019.

- Frente a la medición de las *“víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados”*, establecida en el Plan Marco de Implementación, se tiene que los datos suministrados por el Ministerio de Salud y Protección Social muestran la puesta en marcha del PAPSIVI en zonas rurales a través de atención domiciliaria y extramural. No obstante, la cobertura en estas zonas es mínima (3,7%) y no se cuenta con información detallada de las estrategias. En este sentido, es necesario completar los datos de cobertura e información sobre la metodología de atención implementada en estas zonas durante el segundo semestre del año 2019. Asimismo, preocupa que las metas estén definidas solo hasta el año 2021.
- Teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo Final frente al fortalecimiento de la medida de rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social presenta avances relacionados con (i) el diseño y conceptualización del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición y (ii) la validación territorial de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria. Sin embargo, no existe claridad ni certeza acerca de la fecha para la adopción de este plan, a pesar de que han pasado casi cuatro años desde la firma del Acuerdo Final.
- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social para aumentar el número de víctimas con atención psicosocial desde un enfoque diferencial, aún no se ha alcanzado un nivel de cobertura e impacto adecuado en la población con orientación sexual e identidad de género diversa y víctimas con discapacidad. Se observan dificultades en (i) la accesibilidad a los servicios de salud, (ii) el desarrollo de la Estrategia de Territorialización del Protocolo de Atención Integral y (iii) el diseño de protocolos de atención con enfoque diferencial. Esto impide que la política de atención psicosocial responda a las particularidades y al grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales.
- No se evidencia ningún avance en el cumplimiento del indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de “Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas”. A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha brindado asistencia técnica a los departamentos priorizados. Sin embargo, ha desplegado sus esfuerzos en fortalecer las capacidades de las direcciones territoriales de salud y demás actores del Sistema General de Seguridad Social en

Salud, para la garantía de los derechos de las víctimas de violencias en el marco del conflicto armado. De acuerdo con lo informado, la asistencia técnica a los 24 departamentos priorizados iniciará en el segundo trimestre de 2020.

- El indicador del CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud, presenta un cumplimiento para el año 2019 del 94% (27.118 mujeres atendidas).
- El Ministerio de Salud y Protección Social informa que 1.637 mujeres víctimas de violencia sexual han recibido atención en salud mental desde 2011. Si bien el número de mujeres que han recibido este servicio no se corresponde con el total de mujeres incluidas en el RUV (29.035) por este hecho victimizante, se aclara que la atención física y mental se garantiza de acuerdo a la demanda de mujeres que la requieran.
- Entre el 2011 y el 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ha prestado atención en salud física a 3.141 mujeres víctimas de violencia sexual. Para el mismo periodo, 1.637 mujeres víctimas de estos hechos han recibido atención en salud mental. Si bien el número de mujeres que han recibido este servicio no corresponde con el total de mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas (29.035) por este hecho victimizante, se aclara que la atención física y mental se garantiza de acuerdo con la demanda de mujeres que la solicitan.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de cara a la prórroga y eventual modificación de la Ley 1448 de 2011, establecer el universo de víctimas pendientes por recibir la medida de rehabilitación, con el fin de redefinir las metas y avanzar en su implementación en un tiempo razonable.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, avanzar en la aprobación final del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición y destinar los recursos necesarios para su implementación.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar en la validación final e implementación de la "Estrategia de Atención Psicosocial a Población Víctima en Zonas Rurales y Rurales Dispersas", y fortalecer

las estrategias que permitan integrar a la población víctima residente en zonas rurales y rurales dispersas a la oferta de atención psicosocial.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los centros regionales. Una vez superada la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, retomar la atención en modalidad individual, explorando los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial en la modalidad familiar y comunitaria.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, diseñar lineamientos para orientar la atención de cada una de las poblaciones enunciadas en la estrategia sobre las personas con discapacidad y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Lo anterior, para la adecuada comprensión del enfoque diferencial y garantizar la inclusión de estos grupos poblacionales.
- A las entidades territoriales, desarrollar las acciones necesarias para la adecuada implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Estas acciones son: (i) coordinación, (ii) socialización y capacitación, (iii) diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, (iv) formación al talento humano en salud y (v) atención en salud.
- A las entidades territoriales, realizar el diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, de acuerdo con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Esto, con el fin de lograr una adecuada planeación en salud, tanto de las actividades colectivas como de las individuales. Esta caracterización no puede limitarse a la descripción de los perfiles de morbilidad y mortalidad de la población víctima, debe incluir un análisis comparativo con los recursos y/o capacidades institucionales y comunitarias del territorio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, agilizar el proceso de implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas en los departamentos priorizados, de conformidad con el indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo para este tema.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, identificar los casos de las mujeres víctimas de violencia sexual que como consecuencia del hecho victimizante tienen enfermedades de transmisión sexual, así como

realizar un seguimiento especial a estos casos y garantizar su atención física y psicológica.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar estrategias para la atención psicológica de niños, niñas y adolescentes, nacidos como consecuencia de delitos contra la libertad e integridad sexual.

5.2. RESTITUCIÓN

5.2.1. Tierras

Conclusiones

- Preocupa el incumplimiento por parte del Estado en su obligación de acatar las 5.609³² sentencias proferidas por los jueces de restitución de tierras. Con ello se está perpetuando de manera indefinida la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, no se está garantizando la igualdad material y la protección efectiva de los derechos y, paradójicamente, se está revictimizando aún más a esta población.
- Este incumplimiento se agrava por la falta de gestión del 81% de las solicitudes remitidas por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (denominadas anexo 11³³), relegando un gran número de casos que se quedan sin trámite, lo que impide la materialización de los derechos de las víctimas que declararon y esperan se inicie el respectivo proceso de restitución.
- Se advierte la necesidad de avanzar en la microfocalización del 20% del territorio nacional faltante, en donde hay un gran número de víctimas de despojo que solicitan la respectiva inscripción en el el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Por lo tanto, mientras no se efectúe esta microfocalización, seguirá la dificultad que impide a las víctimas iniciar su proceso de restitución de tierras, pues esto se requiere para iniciar la etapa administrativa en la Unidad de Restitución de Tierras, en búsqueda de una reparación integral.
- Se alerta sobre la falta de cumplimiento de las metas propuestas

32 Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a julio 2020.

33 La UARIV remite a la URT, información de posibles casos de despojo o abandono forzado de tierras, a través de las declaraciones recibidas en el FUD.

en materia de solicitudes de protección predial en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados. Tan solo el 16% y 13% de las solicitudes en los años 2019 y 2020 obtuvieron respuesta. Se reitera la falta de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras para dar continuidad y agilizar los procesos encaminados a tramitar las solicitudes de inscripción en este instrumento.

- Sobre el número de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras, tan solo el 17% llegan a presentarse con la respectiva acción ante los jueces, reflejando una dificultad para las víctimas en cuanto al acceso a la administración de justicia.
- La Unidad de Restitución de Tierras cumplió con el 89% de las órdenes de 2019, lo cual demuestra una buena gestión. Sin embargo, deberá seguir implementando acciones de mejora para materializarlas al 100% y en los términos de ley.
- Es notable el cumplimiento de la Unidad de Restitución de Tierras en las órdenes sobre proyectos productivos. Ello tiene un impacto inmediato a favor de las comunidades campesinas beneficiarias de la medida y sobre la economía familiar en general.
- En el periodo analizado, tan solo el 21% de demandas de restitución a favor de mujeres fueron presentadas ante la jurisdicción especializada de restitución de tierras. Asimismo, el 46% de las mujeres fueron beneficiarias de proyectos productivos. Se concluye que aún falta materializar lo contemplado en el artículo 114 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de fortalecer la priorización en la asignación de las solicitudes y medidas a favor de las mujeres.
- Resulta grave el total incumplimiento en la materialización de las órdenes de vivienda a favor de la población beneficiaria de sentencias de restitución. De 1.463 órdenes proferidas por los jueces especializados en restitución de tierras a Fiduciaria, ninguna se ha cumplido.
- En general, se identifica que persiste un problema estructural en materia de restitución de tierras por el reiterado incumplimiento de las entidades a las órdenes de las sentencias. Esto se debe a la falta de compromiso estatal por la insuficiente destinación de recursos para la atención y materialización pronta y efectiva de las órdenes. Preocupa la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras y queda un componente de reparación integral pendiente por materializar.

Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras, reforzar las gestiones para el estudio de las decisiones negativas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y los desistimientos tácitos o expresos de las solicitudes, puesto que como se mencionó en el primer indicador, el 65%³⁴ de las solicitudes han sido negadas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, en cumplimiento a lo dispuesto en su Acuerdo 47 de 2019, aplicar el enfoque diferencial de género, de manera que repercuta en una atención diferenciada a las mujeres y sus reclamaciones.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar la difusión de la política pública de la ruta de restitución y de las acciones de microfocalización. En esta tarea, involucrar las formas de organización local y regional.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, dar cumplimiento a las órdenes en relación con la atención de los segundos ocupantes, informando de manera oportuna a los operadores judiciales.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer el trámite de los registros de anexo 11 del Formato Único de Declaración, puesto que podría llegar a representar el 49% de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, establecer un plan de acción en relación con aquellas solicitudes que están inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que aún no cuentan con demanda de restitución ante la jurisdicción.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, implementar acciones especiales tendientes a avanzar en el trámite de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa del conflicto armado, puesto que se evidenció una falta de gestión en dichos procedimientos.
- Al Ministerio de Defensa y a la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer sus esfuerzos para lograr la microfocalización del territorio nacional restante. En estas zonas se presenta un gran número de solicitudes de restitución de tierras que no han podido ser tramitadas en etapa administrativa.

34 Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio de 2020.

- Al Consejo Superior de la Judicatura, estudiar la posibilidad de ejecutar acciones o medidas de descongestión que busquen equilibrar las cargas entre los diferentes despachos judiciales de restitución de tierras.
- Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tener como referencia la formulación de políticas claras que permitan realizar el seguimiento a la gestión de las entidades sobre el cumplimiento de 231.409 órdenes judiciales proferidas en materia de restitución de tierras,³⁵ de las cuales se dictaron 12.606 en el año 2019.
- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar que las mediciones del cumplimiento a las órdenes de restitución sean con base en un 100% de cumplimiento de las metas, conforme lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. En este sentido, instrumentos como Sinergia deben dar cuenta de mediciones que demuestren la satisfacción plena del derecho fundamental a la restitución.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a Fiduagraria, definir un plan de trabajo sobre la indexación para el cumplimiento cabal y eficaz de las órdenes posfallo pendientes.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formular políticas que permitan la regulación clara de la gestión de entidades como el Fondo Nacional de Vivienda y las demás entidades ejecutoras que son terceros no regulados ni vigilados estrictamente. Adicionalmente, desarrollar trabajos articulados con los entes gubernamentales que permita atender de forma oportuna los inconvenientes.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, realizar el seguimiento a toda la etapa posfallo. La Unidad de Restitución de Tierras tiene más del 70% de representación judicial de las víctimas de despojo de tierras, por lo que debe robustecer el seguimiento de las órdenes de las sentencias de las personas que representa. No basta con hacer seguimiento a las órdenes que le son dirigidas a la entidad, sino garantizar que el mandato otorgado a los abogados propenda por la defensa fehaciente de las necesidades de las víctimas de despojo o abandono, la efectiva y adecuada asesoría y representación de las personas que, precisamente

35 Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a 06/2020.

por su vulnerabilidad, no podrían por sí mismas atender los requerimientos legales y procedimientos encaminados al cumplimiento de una sentencia de la que son beneficiarios.

- A las autoridades administrativas del orden departamental y municipal, realizar un diagnóstico de los procesos de restitución de tierras que se adelantan en su territorio a efectos de destinar recursos, planes y programas para las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, con mayor énfasis en la ejecución de las órdenes posfallo.
- Se reitera al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad de Restitución de Tierras, articular su acción con la Unidad Nacional de Protección, en relación con la protección a los líderes sociales, defensores de los derechos territoriales y del medio ambiente, puesto que continúan siendo amenazados y asesinados.
- A la Fiscalía General de la Nación, tramitar de manera preferente las investigaciones iniciadas por homicidios o amenazas a reclamantes y líderes de restitución de tierras y contra actores de despojos o abandonos forzados y la gestión necesaria para la judicialización de los victimarios.
- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, disponer de recursos para la Rama Judicial especialidad de restitución de tierras, con el fin de que se fortalezca la labor de los despachos para que así puedan cumplir con los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, brindar soluciones efectivas para las diligencias en terreno y proteger a los funcionarios judiciales en su integridad física.

5.2.2. Vivienda Urbana y Rural

Vivienda Urbana

Conclusiones

- En el Plan Nacional de Desarrollo la política de vivienda urbana se concentró en tres programas de vivienda: (i) la adjudicación de subsidios para vivienda nueva con Mi Casa Ya; (ii) el subsidio de arriendo para acceder a vivienda con Semillero de Propietarios y, (iii) el mejoramiento de vivienda con Casa Digna, Vida Digna.
- Se presenta un avance importante relacionado con la ampliación del programa de la cobertura condicionada a la tasa de interés -FRECH- con un beneficio para hogares con ingresos menores de ocho SMMLV,

del 5% para vivienda de interés prioritario y del 4% para vivienda de interés social.³⁶

- En la vigencia 2019 se presenta un bajo acceso de la población víctima a los subsidios familiares de vivienda de los diferentes programas del Gobierno Nacional. De los 103.779 subsidios familiares de vivienda asignados, los otorgados a población víctima representaron el 17% (17.562).
- De acuerdo con la nueva normatividad expedida en 2019, se privilegiará a la población con generación de ingresos formales, la cual tendrá acceso a los subsidios del gobierno, de las cajas de compensación familiar y a los préstamos del sistema financiero. Por su parte, la población con ingresos de economía informal, tendrá más barreras de acceso por lo que requerirá de un mayor esfuerzo económico para lograr su cierre financiero.
- El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no cuenta con un reporte consolidado del acceso a vivienda en los diferentes programas de los subsidios asignados y calificados, y tampoco de los hogares que participaron en proyectos siniestrados o paralizados.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar la distribución presupuestal y asignación de subsidios en los programas de vivienda para incrementar la cobertura necesaria de atención a la población.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mejorar la planeación y ejecución de los proyectos de inversión y ejecución presupuestal para el cumplimiento de las metas establecidas.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, definir un plan que garantice el acceso al sistema financiero y el cierre financiero para el acceso de vivienda a la población víctima que no tiene un empleo formal en los programas diseñados por la entidad diferentes a vivienda gratuita.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, coordinar con las fiducias encargadas de administrar los recursos, programas y proyectos de vivienda, para una mejor ejecución y terminación, con el fin de reducir los rezagos presupuestales y la entrega de subsidios y viviendas.

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definir requisitos diferenciales para el acceso de las víctimas a los programas de subsidios de vivienda ofertados actualmente (Semillero de Propietarios, Mi Casa Ya, Casa Digna) de acuerdo con los porcentajes para la atención de víctimas definidos en el Decreto 1077 de 2015. Sin requisitos diferenciales que estén enfocados en reconocer sus dificultades económicas, se limita el acceso efectivo de las víctimas a la medida de restitución de vivienda.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, realizar una caracterización (i) de la población que aún mantiene subsidios de vivienda, (ii) de los que aplicaron a proyectos siniestrados o paralizados y (iii) de los que han aplicado en los diferentes programas, lo anterior para efectos de reflejar el avance en este tema.

Vivienda rural

Conclusiones

- En la vigencia 2018 de la meta de 4.000 sSubsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural, se asignaron 4.542 a población víctima, cumpliendo con el 114%. De una meta 6.196 subsidios para 2019, se asignaron 5.684, con un cumplimiento del 92%. Frente a los subsidios asignados a población víctima, 1.956 se asignaron para vivienda nueva en 2019 y 3.728 para mejoramiento de vivienda.
- En el periodo 2018-2019, de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural asignados a población víctima (10.226), 5.855 se destinaron a mujeres cabeza de hogar y 342 a población con discapacidad.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, continuará con los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural que ya están estructurados, contratados y/o en ejecución del Banco Agrario y Fiduagraria, hasta la vigencia 2019.
- Se presenta un rezago en la entrega de Vivienda de Interés Social Rural, situación que no permitirá cumplir con la meta del CONPES 3726 de 2012.
- De los proyectos de vivienda anteriores a la vigencia 2018, hacen parte 10.852 subsidios de vivienda rural, de los cuales 4.587 fueron otorgados a víctimas del conflicto. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que se presentan condiciones que impiden su ejecución, tales como mayores costos debido a los retrasos y el incumplimiento de los requisitos técnicos contratados.

- En lo que respecta al programa de Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad “Casa Digna, Vida Digna” del Departamento de Prosperidad Social, se ha avanzado en: (i) mejoramientos indirectos (vías públicas), en donde se han beneficiado 99.256 familias; (ii) en Mejoramientos Directos, (arreglos físicos de vivienda) a 8.678 familias víctimas; y (iii) con Incentivos de Habitabilidad (incentivo monetario) a 15.307 familias.
- Los avances reportados por PS en SPI-DNP, no concuerdan con aquellos establecidos en los planes de acción.
- Como medida de reactivación económica frente a los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, el gobierno a través del Ministerio de Vivienda, anunció aumentar a 200 mil la construcción de viviendas con subsidios públicos, de los cuales 100 mil serán dirigidos a hogares con ingresos menores de cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico nacional y el seguimiento a los proyectos de vivienda estructurados, en ejecución, terminados de la vigencia 2019 y de periodos anteriores y de aquellos siniestrados, paralizados o que no cumplieron con los requerimientos técnicos. Asimismo, a aquellas acciones realizadas por parte de las entidades para el cumplimiento o reintegro de los recursos, que permitan a la población víctima acceder a una vivienda digna.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar seguimiento a los proyectos a los que se les asignarán recursos para el cierre financiero, cuyo presupuesto (\$14.439 millones) se ejecutará a partir de la vigencia 2020, para los programas de víctimas y restitución de tierras.
- A Prosperidad Social, fortalecer sus sistemas de información para realizar seguimiento a los planes de acción y seguimiento, informes de gestión, proyectos de inversión en SPI-DNP. Asimismo, estructurar las respuestas a los órganos de control y que esta sea anualizada con el fin de verificar el cumplimiento.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar la participación

en la asignación de subsidios de vivienda urbana y rural a la población víctima, teniendo en cuenta el aumento a 200 mil soluciones de vivienda con subsidios, anunciado por el gobierno para hacer frente a los efectos económicos del COVID-19.

5.2.3. Educación Superior

Conclusiones

- Las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública, en el marco de su autonomía universitaria, han implementado planes y estrategias para garantizar el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en sus programas educativos. Sin embargo, la demanda de aspirantes supera la oferta de cupos establecida por las instituciones.
- Pese a que el Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 establece la articulación nación-territorio, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, desde la fecha de suscripción del Convenio Marco No. 389 de 2013, solo adhirieron a este la Secretaría de Educación de Bogotá y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, lo cual incrementa la brecha que existe para acceder a los créditos por parte de las víctimas de los departamentos y municipios cuyas entidades territoriales no hacen parte del Fondo para la Educación Superior.
- La falta de participación de las entidades territoriales en términos financieros, afecta la cobertura de educación superior a nivel territorial. Lo anterior se refleja en el número de créditos legalizados en el Distrito Capital, en relación con departamentos como Vichada y Amazonas.
- La brecha entre el número de solicitudes y los créditos aprobados, adjudicados y legalizados, permite evidenciar que el porcentaje de personas que logran acceder al Fondo para la Educación Superior y sus beneficios es inferior al porcentaje de solicitudes elevadas, por tanto, la demanda es insatisfecha al no cumplir determinados requisitos administrativos y/o procedimentales. Para la vigencia 2019 se legalizó el 2% del total de créditos solicitados.
- Según las convocatorias al Fondo de Educación Superior para las Víctimas, el presupuesto asignado por vigencia es superior al presupuesto comprometido para la proyección de las cohortes de los estudiantes

beneficiarios. Por lo anterior, el porcentaje de avance en las metas de legalización de los créditos aprobados es limitado en relación con la demanda de solicitudes. Desde 2013 hasta el primer trimestre de 2020, se reporta un presupuesto asignado para créditos condonables a precios constantes de 2020 de \$244 mm. Para 2019, el valor fue de \$35 mm y para 2020, se evidenció una reducción del 30%, con una asignación de \$24 mm.

- La ejecución de los recursos del Fondo de Educación Superior para las Víctimas ha sido inferior en comparación con el presupuesto asignado para las convocatorias. Frente al valor presupuestado para cubrir los créditos condonables legalizados, entre 2013 y 2020, la proyección del valor de los semestres de los estudiantes beneficiarios fue de \$148 mm (60%) y los créditos condonables legalizados constituyeron el 42% de los recursos asignados con un valor de \$101 mm. Por esto, se requiere simplificar y mejorar los procesos desde las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de beneficiarios en las próximas vigencias.
- El compromiso de los beneficiarios del Fondo para la Educación Superior y las ventajas y oportunidades que este ofrece, se refleja en la baja tasa de deserción reportada por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez.
- El número de ciudadanos inscritos en el Registro Único de Víctimas titulados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, ha ido aumentando desde 2011. Para 2019, se titularon 12.788 ciudadanos víctimas en alguno de los niveles de educación superior ofrecidos por el establecimiento público, de los cuales 200 eran personas con discapacidad. No obstante, preocupa que desde la vigencia 2012 al primer trimestre de 2020, 45.202 ciudadanos víctimas han desertado antes de terminar algún nivel de educación superior en esta entidad.
- Según el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior, de los ciudadanos víctimas que han accedido a educación superior, el 61% se ha vinculado al nivel universitario, el 3% a especialización y un 1% a maestría y doctorado.

Recomendaciones

- A las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer

lazos de trabajo interinstitucional para el registro de información sobre la población víctima inscrita en algún programa y en proceso, ya sea de admisión especial o regular.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", por medio de la articulación interinstitucional, fortalecer los espacios de difusión, más allá de la virtualidad, para dar a conocer el Fondo de Educación Superior para Víctimas y las líneas de crédito con sus requisitos y beneficios. Lo anterior, teniendo en cuenta que muchos sectores del país, especialmente áreas rurales y rurales dispersas, cuentan con problemas de conectividad, lo que dificulta que el conocimiento sobre las estrategias llegue a toda la población.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", realizar gestión con las entidades territoriales para que tengan conocimiento del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima y de esa manera, contar con nuevos recursos que permitan ampliar la cobertura del programa.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", fortalecer los mecanismos de financiación en torno al acceso, permanencia y graduación de la población víctima para los niveles de especialización, maestría y doctorado.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", fortalecer el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Educación Superior para víctimas. De manera concreta, reforzar el acompañamiento en la etapa de diligenciamiento de formularios de acuerdo con las fechas de convocatoria. Asimismo, simplificar y mejorar los procesos de las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de créditos legalizados en las próximas vigencias y de este modo aprovechar los recursos disponibles.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina

Pérez”, flexibilizar los procesos de admisión para acceder a un crédito condonable del Fondo de Educación Superior para Víctimas. Esto incluye la socialización previa de las fechas de la convocatoria y la ampliación de los tiempos para su aplicación.

- A las Instituciones de Educación Superior de carácter público y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez”, diseñar una estrategia para identificar las causas de la deserción de los estudiantes beneficiarios del fondo y así convertirlas en acciones de mejora.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, ampliar la cobertura de los programas de apoyo a la población víctima y realizar un análisis específico sobre las causas que generan su deserción.

5.2.4. Generación de Ingresos

Conclusiones

- El avance anual del indicador “víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo”,³⁷ cuya meta para 2021 corresponde a 1.636.128 víctimas, sobrepasó la meta total y su avance anual. Entre 2015 y 2018, el avance acumulado registró un cumplimiento de 131% y para 2019, frente a una meta acumulada de 3.001.288 personas víctimas, se presentó un avance acumulado de 129% (3.886.562). Si bien se reconoce el avance logrado, este resultado puede expresar que las metas han resultado insuficientes y deben contrastarse frente al universo pendiente de atención en cada vigencia.
- La meta a 2021 del indicador establecido en el CONPES 3726 de 2012 frente a la “atención a víctimas de desplazamiento forzado para la línea de emprendimiento y fortalecimiento”,³⁸ es de 344.125 víctimas. A diciembre de 2018 contó con una meta proyectada acumulada de atención de 121.264 y presentó un avance del 229% de cumplimiento (277.969). Para 2019, si bien el avance superó la meta establecida en 27.427 víctimas, se evidencia una reducción significativa, expresando falta de progresividad de esta línea.

37 CONPES 3726 de 2012.

38 *Ibidem*

- Frente al indicador "víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral", la meta establecida por el CONPES 3726 de 2012 es de 1.019.042 a 2021. Para el cierre de 2018, se presentó un avance del 49% sobre la meta total para el cuatrienio 2015-2018, lo cual estuvo por debajo de la meta planteada, asunto que en el Sexto Informe de la CSMLV se alertó como un posible incumplimiento de los objetivos de la política, por cuanto podía impactar de manera negativa en la población sujeto de atención. Ahora, para 2019, a pesar de superar la meta establecida para este año, sigue preocupando el incumplimiento de la meta establecida.
- La cifra de población que accedió durante 2019 a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento, solo alcanzó el 1,7% frente al total de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (2.970.644).³⁹ Esto evidencia que el número no obedece directamente al efecto de la inclusión en programas sociales del Gobierno Nacional.
- Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos desde generación de ingresos están planteados en términos de pobreza monetaria (línea de pobreza, línea de pobreza extrema). Frente a esto, el Gobierno Nacional no reportó medición y estableció que no es posible realizar su cálculo desde los mismos criterios con los cuales se mide la superación de la situación de vulnerabilidad, ya que la identificación de la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables, será producto de la implementación de Sisbén IV.
- El Plan Nacional de Desarrollo contiene estrategias generales para atender las falencias identificadas en la medida de generación de ingresos para la población víctima, a partir de un proceso de caracterización desde la herramienta Sisbén IV. Sin embargo, no es claro cómo la implementación contribuirá a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, pues como lo han manifestado las víctimas en diferentes derechos de petición, en esta caracterización no se incluye la categoría de víctima. Asimismo, la cobertura en los programas para generación de ingresos es insuficiente para el universo de víctimas que requieren reparación integral.
- A pesar de los constantes llamamientos por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y de la Corte Constitucional (Autos 373 de 2016 y 331 de 2019), aún no se cuenta con una

política pública de generación de ingresos, que incluya de manera clara y efectiva las necesidades específicas de las víctimas, garantizando la articulación interinstitucional y el impacto positivo de las acciones o programas implementados.

- Se advierte que las acciones adelantadas por parte del Gobierno Nacional son insuficientes para la atención integral, representada en la pertinencia y efectividad de los programas, obedeciendo a la articulación de las entidades responsables en el sector competente, evitando así que se genere duplicidad de la atención en programas y proyectos para la población y que a su vez permita atender un mayor porcentaje de personas.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se reitera rediseñar y socializar la política de generación de ingresos, de manera que incluya la solución a las falencias identificadas en las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de unos indicadores claros y precisos que permitan medir el avance de los programas y el impacto sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima, teniendo en cuenta el enfoque diferencial para esta población.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, plantear mejoras en la medición de Superación de la Situación de Vulnerabilidad sobre el derecho de generación de ingresos, de tal forma que se garanticen nuevas mediciones a mediano y largo plazo que permitan registrar cómo las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional tienen impacto sobre la sostenibilidad económica de la población víctima.
- Al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Agricultura, a Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio, avanzar en el diseño de programas integrales, que cuenten con acciones de acompañamiento y seguimiento a los proyectos relacionados con emprendimiento y fortalecimiento, así como la articulación con otros niveles de gobierno para garantizar el éxito, eficiencia y sostenibilidad de los mismos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura,

al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, mejorar la articulación para atender la medida de generación de ingresos en el territorio, promoviendo la focalización de la oferta, el establecimiento de rutas claras de atención, el intercambio de información y cruces de bases de datos, para evitar así una posible duplicidad de atención a la población participante en los programas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, al Servicio Nacional de Aprendizaje, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se reitera articular el reporte de indicadores para tener un registro efectivo de las personas que acceden a la oferta.

5.3. Indemnización administrativa

Conclusiones

- El Gobierno Nacional no estableció una meta en el Plan Nacional de Desarrollo para medir el avance en la entrega de la indemnización, situación que preocupa puesto que no es posible identificar de manera clara las metas, ni el avance en la garantía de este derecho, aunque en la ficha técnica del indicador "víctimas reparadas administrativamente", la indemnización es una de las medidas contenidas.
- Frente al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta las cifras de víctimas sujeto de reparación, que corresponde a 7.261.998 y las que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación, que corresponde a 2.394.104. Situación que impide determinar el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen este derecho.
- Del total de indemnizaciones pagadas entre 2011 y 2020, se identificó que, de las 879.821 víctimas indemnizadas, el 57% corresponde a desplazamiento forzado y el 38% a homicidio, siendo estos los hechos con mayor número de víctimas indemnizadas.
- Del total de víctimas indemnizadas entre el período 2011-2020 (879.821), el 8% corresponde a víctimas con discapacidad. De otra parte, frente al número de víctimas sujetos de reparación con discapacidad (309.204), las indemnizadas corresponden al 23%. Se

puede evidenciar que, desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, el número de víctimas indemnizadas con discapacidad aumentó en un 77% (17.426).

- Del número de solicitudes recibidas por ruta prioritaria desde el 16 de marzo de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas agendó 91.704 que corresponden al 86%. Asimismo, se evidencia que del total de las citas agendadas se indemnizó al 81%.
- Es necesario que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalezca los canales de atención y la capacidad de agendamiento porque de continuar con el ritmo actual, se requeriría de 79 años para agendar⁴⁰ el total de víctimas sujetos de reparación.
- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, por ruta prioritaria se indemnizaron un total de 69.142 víctimas que cumplieron con los criterios establecidos (víctimas mayores de 74 años, víctimas con discapacidad, víctimas con enfermedades huérfanas, ruinosas o catastróficas). Por ruta general no se ha realizado ningún pago debido a que el método técnico de priorización aún no se ha aplicado.
- Las acciones tomadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ubicar a las víctimas que cumplen su mayoría de edad y acompañarlas para recibir el pago de su encargo fiduciario no han resultado efectivas, lo cual se evidencia en el prolongado periodo de tiempo que pasa para recibir la indemnización, el alto número de víctimas que no han cobrado a pesar de haber cumplido la mayoría de edad y el aumento que hubo para la vigencia actual frente a la vigencia anterior, el cual representa el 14%.
- Preocupa la respuesta del Estado frente a su responsabilidad de erradicar las barreras que enfrentan las personas con diversidad funcional y que evitan que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, pues no puede resultar menos problemático que el accionar del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas frente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto con discapacidad, en condición de vulnerabilidad, sea exclusivamente el pago de la indemnización con el propósito de que los recursos puedan emplearse en suplir necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias; ya que

40 El agendamiento no necesariamente implica el pago de la indemnización administrativa.

el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la función de coordinar la oferta social del Estado para atender las necesidades básicas de esta población.

- Si bien, la Resolución 1049 de 2019 sistematiza, depura, organiza la información y aplica un estudio caso a caso de las víctimas para la entrega de la medida de indemnización administrativa, se identifica una brecha entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones. Lo anterior responde a la falta de capacidad técnica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Persiste la incertidumbre para las víctimas clasificadas en ruta general frente a la entrega real y efectiva de la medida de indemnización, puesto que desconocen la fecha del pago y el monto que van a recibir. Esto se debe a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas manifiesta que los pagos se harán conforme la disponibilidad presupuestal en cada vigencia.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Existen inconsistencias entre los datos ((i) universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas, (ii) número de indemnizaciones pagadas, (iii) número de víctimas indemnizadas, (iv) cortes de información y (v) víctimas indemnizadas por enfoque diferencial, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV. No obstante, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aclaró y corrigió las inconsistencias en la información reportada.
- Para los años 2018 y 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no cumplió con la meta anual del indicador establecido en el CONPES para el pago de la indemnización a mujeres víctimas de violencia sexual, aun cuando la meta del año 2019 fue significativamente menor a la de los años anteriores. Esto se podría explicar por la entrada en vigor de la Resolución 1049 de 2019. Por el contrario, para el año 2020 se observa que se han indemnizado 151 de 200 mujeres, lo que representa un avance del 75.5%, de la meta anual. El total de mujeres indemnizadas por este hecho victimizante es de 8.136, es decir el 28% de las que se encuentran incluidas en el RUV por el mismo hecho (29.035).
- En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, se reconocen las acciones implementadas por la UARIV para facilitar el cobro de las indemnizaciones administrativas, dentro de

las que se encuentran: (i) el envío de las cartas cheques mediante correo certificado 472, (ii) la bancarización de toda la población víctima, (iii) las jornadas presenciales para la entrega de las cartas cheques y (iv) la ampliación del plazo hasta el 31 de agosto de 2020 para el cobro de los recursos girados por este concepto.

- En respuesta a las dificultades identificadas con los canales de atención, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha venido implementando el procedimiento de “toma de solicitud simplificada”, el cual tiene como objetivo, suprimir la entrega de los documentos físicos por parte de las víctimas. Este procedimiento permite que una vez se cuente con la identificación, se pueda validar sus datos en los sistemas de información de las entidades del orden nacional y así garantizar la verificación completa de su identidad, sin que la víctima tenga que acudir a los puntos de atención.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar una actualización del plan de financiación contemplado en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, de manera que el presupuesto asignado para la medida de indemnización asegure su sostenibilidad, progresividad y gradualidad en un tiempo razonable.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecer los mecanismos que permitan determinar en un plazo razonable el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Lo anterior, con el objetivo de que se pueda medir el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen este derecho.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, desarrollar estrategias eficientes para la implementación del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, de manera que se disminuyan los tiempos y trámites para acceder a esta medida. En particular, acelerar la aplicación del método técnico de priorización contemplado en la ruta general, ya que a la fecha este no ha sido aplicado y por tanto no se han realizado pagos en esta ruta.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar una estrategia con los jóvenes que a la fecha no han realizado

el cobro de su encargo fiduciario, para que se haga efectivo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar una estrategia de socialización de la oferta contenida en los programas de acompañamiento a la inversión adecuada de la indemnización administrativa, para que más víctimas puedan acceder a ellos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, junto con las entidades que integran el Sistema Nacional de Discapacidad, coordinar acciones para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad que se identifiquen en la implementación de la Resolución 370 de 2020. Esto con el fin de que la satisfacción de las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes no dependa de la entrega de la indemnización.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer los canales de atención dispuestos y generar otras alternativas de cobro para las víctimas que no tienen sus cuentas registradas en la entidad, lo anterior en atención a la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19.

5.4. Medidas de satisfacción libreta militar

Conclusiones

- El Ministerio de Defensa no reportó el avance en el cumplimiento del indicador "número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar". En su lugar, presentó el número de víctimas con libreta militar entregada, que fueron 1.139 para 2019 y 459 para 2020. Respecto de las solicitudes, no hay un reporte claro y preciso, se observan inconsistencias y datos que varían para las mismas anualidades. Si bien las entidades deben llevar registro de los servicios que proporcionan a la ciudadanía, no es claro cuál entidad debe consolidar la información nacional. Al respecto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informó que se encuentra procesando los datos de las retroalimentaciones del Ministerio de Defensa. No obstante, la información suministrada no fue suficiente para medir el indicador.
- Se registraron nueve propuestas de las Mesas Departamentales de Víctimas de Antioquia, Bolívar, Huila, Norte de Santander y Vichada a los planes de desarrollo respectivos, que evidencian la necesidad de mejorar los canales de socialización de información y garantizar la gratuidad de la constancia física y el seguimiento a la exención efectiva de las víctimas.

- Respecto del indicador “Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”, se tiene que a todos los ciudadanos víctimas a los que se les validó la información, se les definió la situación militar como reservistas de segunda clase. Efectivamente, 1.139 víctimas fueron exceptuadas y se les entregó la constancia de definición para 2019 y 459 para el primer trimestre de 2020.
- Frente al indicador “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011” en el Ejército, se reporta una cifra de 18 víctimas para 2019 y ninguna para el primer trimestre de 2020. No obstante, aclara que puede existir un número de víctimas que hayan prestado el servicio sin firmar el acta, pues dada la voluntariedad de este instrumento, el Ministerio de Defensa aclara que no se lleva un registro de cuáles de los ciudadanos víctimas reservistas de primera clase la firmaron. En consecuencia, no se tiene información concluyente sobre la manera en que se está surtiendo dicho trámite.
- En lo que concierne al indicador “Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”, este coincide con el número reportado para las víctimas con libreta entregada y los exceptuados de prestar el servicio militar entre 2011 y diciembre de 2017. De esta forma, a todos los ciudadanos víctimas reservistas de segunda clase se les entregó la constancia física de manera gratuita. No hay claridad en el número de constancias físicas expedidas a partir de 2017, sobre si estas se emitieron a víctimas reservistas de primera clase y/o a reservistas de segunda clase, quienes debieron asumir los costos, contrario a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.
- Respecto del indicador “Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital”, la mayor parte de las constancias tramitadas y entregadas a víctimas constituyen certificaciones digitales. De acuerdo con los datos reportados por el Ministerio de Defensa, del total de víctimas con libreta militar entregada en 2019 (17.011), el 93% (15.772) corresponde a certificaciones digitales y para 2020 (2.779), el 89%.
- Preocupa el cobro que se está presentando de la libreta militar tipo carné a los ciudadanos víctimas que definen su situación militar como reservistas de segunda clase. Si bien la constancia digital es un documento público válido cuyo uso es deseable, es fundamental

mantener el principio de la gratuidad en el acceso a las medidas de satisfacción y su materialización en la entrega del documento.

- A la fecha, persisten dificultades en el registro de las cifras sobre el desacuartelamiento en el Ejército, Policía, Fuerza Aérea, Armada y en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. No hay un seguimiento estadístico que posibilite determinar el acceso de las víctimas a la medida y no es claro cuál entidad debe consolidar la información a nivel nacional.
- En 2019 se estableció el nuevo protocolo de intercambio interinstitucional de información que incorpora el formato de voluntariedad. Sin embargo, este proceso de coordinación no se evidencia en los datos reportados por cada entidad, que varían para los mismos periodos. En general, se evidencia una problemática en la entrega de datos y no es claro cuál entidad debe consolidar la información sobre esta medida de satisfacción.
- La coordinación entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Defensa ha dado como resultado el logro de avances concretos en la accesibilidad de la información proporcionada a ciudadanos víctimas que buscan definir su situación militar. Esto se ha llevado a cabo por medio de folletos de divulgación sobre la ruta y las jornadas programadas para la presente anualidad. No obstante, la declaración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del COVID-19 en el territorio nacional, no ha permitido la realización de estas jornadas, lo cual exige nuevas estrategias institucionales de acción.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa se reitera fortalecer el registro de información en lo que respecta a (i) la expedición de la libreta militar, (ii) la categoría de las constancias emitidas, (iii) los ciudadanos víctimas que prestan el servicio militar con o sin actas de voluntariedad, (iv) las constancias físicas expedidas a partir de 2017 a víctimas, cuyos costos fueron asumidas por estas. Si bien el Sistema Fénix no registra solicitudes de expedición de libreta militar, resulta de capital importancia incluir esta información en los reportes de gestión.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa se reitera realizar seguimiento a los procesos

de solicitud de libreta militar por parte de víctimas cuyo registro no ha terminado con la expedición del documento. En ese sentido, establecer nuevas estrategias de difusión sobre los errores frecuentes en el trámite y cómo corregirlos.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa, establecer una estrategia adicional para mejorar los canales de información y aumentar la cobertura de entrega de la libreta militar a víctimas en todos los departamentos. Lo anterior debe contemplar las dificultades territoriales en el acceso a las medidas de satisfacción y las condiciones que se han generado a causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19.
- Al Ministerio de Defensa aplicar el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1961 de 2017 con el objetivo de que los ciudadanos víctimas del conflicto armado sean exceptuados del pago de la libreta militar de segunda clase tipo documento físico. Esto se plantea reiterando los beneficios que puede procurar el formato físico y como garantía del acceso a las medidas de satisfacción en tanto derechos de las víctimas.
- A la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional y a la Sección de Altas y Retiros (o su equivalente) en la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas de Colombia, la Armada Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, fortalecer el registro de información sobre el desacuartelamiento, las solicitudes y los procesos de respuesta a la población víctima.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, se reitera con base en el nuevo protocolo de intercambio interinstitucional de información, consolidar y centralizar la información nacional sobre las medidas de exención de la prestación del servicio militar y el desacuartelamiento. Asimismo, reforzar el seguimiento estadístico a la implementación de las medidas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa, generar mayor difusión de los folletos y otros elementos de divulgación ya establecidos respecto de la ruta para los ciudadanos víctimas que requieren definir su situación militar. Adicionalmente, implementar nuevas estrategias de socialización de la información y asesoría a víctimas, empleando herramientas tecnológicas que sean asequibles a la población y que respondan a las dificultades

territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del COVID-19.

5.5. Reparación Colectiva

Conclusiones

- La Implementación del Programa de Reparación Colectiva presenta escasos avances, no obstante, a partir del año 2019 se han evidenciado acciones para avanzar en su implementación. A punto de cumplirse la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, únicamente el 2% (16) de los 755 Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, han finalizado la implementación de todo su Plan Integral de Reparación Colectiva, entre estos tan solo uno de los cinco casos piloto con los que inició el programa en el marco de la Ley 975/05. Se advierte que el 71% del universo se encuentra en las fases iniciales de la ruta y el 29% en las fases de formulación e implementación de su plan.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas ha reconocido como ambiciosa la meta planteada por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo de "140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente". Esta presenta un cumplimiento acumulado del 11%, por cuanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informa que, a la fecha, se han reparado administrativamente 16 colectivos. Sin embargo, se insiste en que el reporte debe corresponder a la descripción del indicador y, por lo tanto, incluir en la medición los sujetos que han implementado todo su plan. Contando con que se cumpla esta meta y sin tener en cuenta que el Registro Único de Víctimas continua abierto, faltarían 615 planes por implementarse, lo cual tardaría más de 16 años.
- La medición del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos", incluye a sujetos que no cumplen con los parámetros de la descripción del indicador, pues no corresponden a planes nacionales. De esta manera, se han fortalecido los cinco Planes Nacionales aprobados hasta el momento, los cuales han sido beneficiados con recursos para la implementación de acciones de su Planes Integrales de Reparación Colectiva con la finalidad de promover la recuperación de la autonomía,

autogestión y capacidades relacionadas con los procesos de reparación colectiva. Si bien se considera un avance que, en virtud de lo establecido por el Acuerdo Final, se estén fortaleciendo los planes que no tienen incidencia nacional, el reporte del indicador debe ser coherente con su descripción y fórmula de cálculo.

- En cuanto a la meta trazadora del Plan Marco de Implementación de Sujetos de Reparación Colectiva con plan de reparación colectiva implementado, se advierte que su medición únicamente contempla los planes en los que se han ejecutado las medidas a cargo de la Unidad para las Víctimas. Asimismo, se identificó que para este indicador solo se establecieron metas hasta 2021, desconociendo la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional, la cual prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.
- La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, no corresponde a lo contemplado en el Manual de Valoración de la Unidad para las Víctimas, según el cual la valoración se debe realizar verificando el daño a derechos y no a atributos, como sucede desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018.
- En el proceso de ajuste e implementación de los planes, se identificaron situaciones que evidencian: (i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador, pues no son coherentes con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1084 de 2015, (ii) la persistencia de las debilidades de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la articulación de las entidades, particularmente en las fases de formulación e implementación del plan integral de reparación colectiva y (iii) deficiencias en el instructivo de ajuste que se manifiestan en exclusión de medidas relacionadas con el daño.
- Los esfuerzos de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para Víctimas, deben concentrarse en identificar y gestionar acciones que permitan avanzar en la implementación de las medidas.
- El ajuste y formulación de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, limitándolas exclusivamente a las competencias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, restringe su alcance. Esta entidad no puede sustituir las responsabilidades de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación

Integral para Víctimas para garantizar el derecho a la reparación integral de los Sujetos de Reparación Colectiva.

- Las medidas de satisfacción relacionadas con reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables, incluyendo algunas de las eliminadas de los planes, son coherentes con los objetivos del programa. Es importante que se adelanten gestiones y se tomen los correctivos necesarios para garantizar su implementación. La eliminación de estas medidas borra de la memoria institucional las obligaciones del Estado establecidas al momento de aprobación de las acciones.
- El Subcomité Técnico de Reparación Colectiva debe optimizar su funcionamiento como instancia de articulación. Este inició el 2020 con un Plan Operativo que se considera precario. Se requiere que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalezca su rol, no solo como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, sino como secretaría técnica del Subcomité. Hay varias entidades que tienen responsabilidad en la materialización de acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que podrían asistir a este escenario en calidad de invitadas, tal como el Instituto Nacional de Vías y la Comisión de la Verdad.
- No se ha logrado transversalizar el enfoque diferencial de género. No existen indicadores de inclusión del enfoque con OSIGD en los procesos de reparación colectiva y en general persiste el desconocimiento sobre la aplicación del mismo, tal como se mencionó en el Sexto Informe de la CSLMV. Tampoco es claro cómo, a través de las preguntas incorporadas en la herramienta de diagnóstico del daño, se identificarán las afectaciones derivadas de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género y, por lo tanto, aún no se observan medidas específicas en los planes para atenderlas.
- De 156 Sujetos de Reparación Colectiva que se encuentran en fase de implementación del plan, únicamente dos (El Placer y San Andrés de Pisimbalá), cuentan con acciones dirigidas a población con discapacidad. Sin embargo, se observa que únicamente las acciones de San Andrés de Pisimbalá están dirigidas concretamente a esa población.
- Se requieren esfuerzos adicionales para la superación de los cuellos de botella. Estos se encuentran relacionados con la contratación oportuna de los operadores, la capacitación del personal de la Unidad

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el territorio, el acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y la situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la línea base del indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de “140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente”. Se observa que la línea base es 0, aun cuando a diciembre de 2018 seis sujetos fueron reparados administrativamente. Asimismo, se recomienda ajustar el reporte de la información para el año 2019, pues los datos en Sinergia no coinciden con lo informado por la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas. El avance debe corresponder únicamente a los sujetos que han finalizado la implementación del 100% de su Plan Integral de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el reporte del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de Planes Nacionales de Reparación Colectiva fortalecidos, y continuar con las acciones de fortalecimiento e implementación de los sujetos con incidencia nacional y local. Asimismo, adoptar estrategias para promover el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final.
- Al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la hoja de vida de la meta trazadora del Plan Marco de Implementación “Sujetos de Reparación Colectiva con plan de reparación colectiva implementado”, en el sentido de especificar que su medición corresponde a los sujetos que han implementado todas las acciones de su plan. Asimismo, establecer metas para los años posteriores a 2021, teniendo en cuenta lo establecido en la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional, la cual prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar los procesos de valoración de las declaraciones colectivas conforme los derechos que fueron afectados por los daños y no a los atributos de los Sujetos de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer su rol de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y de la Secretaría Técnica del Subcomité de Reparación Colectiva, con el fin de robustecer las metas y acciones del Plan Operativo Anual del Subcomité y hacer seguimiento a las mismas. Identificar las entidades del nivel nacional que no tienen asiento permanente en este escenario pero que podrían convocarse en calidad de invitadas, para impulsar el cumplimiento de las medidas contempladas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, continuar el fortalecimiento de las capacidades técnicas de su recurso humano. Para esto, en el marco de la Estrategia de Gestión del Conocimiento,⁴¹ identificar experiencias exitosas de acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan la superación de cuellos de botella y socializarlas con el recurso humano de la entidad. Revisar el "Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los PIRC" y determinar los ajustes que sean necesarios. Asimismo, garantizar la participación efectiva de los Comités de Impulso en los procesos de ajuste a los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conservar en los planes las acciones de reparación colectiva que son competencia de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Esto evitará retrocesos en el enfoque reparador de la Ley 1448 de 2011 que puedan generar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de las comunidades.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, en los casos de Planes Integrales de Reparación Colectiva que no se estén implementado en municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, identificar las acciones de desarrollo económico y social que no son propias de la reparación colectiva y que fueron eliminadas de los planes, pero que atienden necesidades

41 *Ibidem.*

identificadas por los Sujetos de Reparación Colectiva. Igualmente, gestionar la priorización de estas acciones en otros instrumentos de política pública, tales como planes de retorno, Planes de Acción para la Transformación Territorial y Regional, los Planes de Acción Territorial y, los Planes de Desarrollo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la hoja de ruta. De esta manera, materializar el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, se le reitera tener en cuenta el enfoque con OSIGD en todas las fases del programa, especialmente en la de diagnóstico del daño. De esta forma, se pueden identificar las afectaciones que se derivan de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género y, como consecuencia, incluir en los planes acciones dirigidas a mitigarlas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, gestionar la contratación oportuna y suficiente de operadores y contratistas con las capacidades técnicas requeridas para garantizar: (i) la continuidad de la implementación de la estrategia Entrelazando, (ii) el avance de los Sujetos de Reparación Colectiva que se encuentran en las tres fases iniciales de la ruta⁴² y (iii) el adecuado acompañamiento a los Sujetos de Reparación Colectiva y a las entidades territoriales en la implementación del programa.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer la articulación y las gestiones para la superación de los cuellos de botella relacionados con la situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a implementar medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A las entidades territoriales se reitera gestionar la asistencia técnica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la formulación de los planes, programas y proyectos, y así, garantizar la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que son de su competencia.

42 (i) Identificación, (ii) alistamiento y (iii) diagnóstico o caracterización del daño.

5.6. Connacionales

Conclusiones

- Pese a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Cancillería y la Unidad de Restitución de Tierras incluyeron dentro de su planeación indicadores de medición, estos son insuficientes para determinar el estado de implementación de la política pública de reparación integral para las víctimas connacionales. Persiste el obstáculo por parte del Gobierno Nacional para medir los avances y dificultades en las medidas que asisten a las víctimas connacionales mientras estas permanezcan fuera del territorio nacional.
- En lo que se refiere a la medida de indemnización, se observa un avance en la reparación administrativa a las víctimas en el exterior en condiciones de mayor vulnerabilidad. No obstante, los porcentajes de indemnización de víctimas connacionales son reducidos y con una tendencia a la baja desde la implementación de la Resolución 1049 de 2019.
- En materia de restitución de tierras, la baja inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente denota un limitado acceso a la medida, que por demás es esencial para las víctimas en el exterior. No obstante, se observa que el 65% de las víctimas inscritas en este registro cuentan con demanda en sede judicial.
- Pese a que la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con información desagregada por enfoques diferenciales, llama la atención que luego de presentada la demanda no se mantengan estos criterios en los reportes de la etapa judicial, los cuales podrían conservarse por parte de la entidad.
- La congestión en los procesos de restitución de tierras de los connacionales en la etapa judicial es del 70%, lo cual dificulta la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras y supone un estancamiento en la implementación de la medida.
- En lo que respecta a las barreras de acceso a las medidas de indemnización, restitución de tierras y retorno o reubicación, persisten elementos comunes entre las víctimas que se encuentran en el territorio nacional y aquellas fuera del país como (i) la desinformación, (ii) la falta de recursos y el tiempo para recibir la indemnización, (iii) el alto número

de solicitudes no incluidas y demoras en las distintas etapas del proceso de restitución, (iv) las deficiencias en la atención y seguimiento a los retornos, (v) el subregistro y (vi) la brecha entre la oferta y la demanda de Esquemas Especiales de Acompañamiento. Lo anterior constituye una problemática permanente que se agudiza para los connacionales, debido a su ubicación geográfica, la oferta de reparación limitada y el reducido andamiaje institucional en el exterior que les permita conocer, exigir y acceder a sus derechos como víctimas del conflicto armado.

- A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para atender a las víctimas connacionales que deciden retornar al país, persisten falencias en la sistematización de la información de las víctimas en el exterior. Se identificó que la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas no cuenta con información actualizada del universo –por persona– de retornos acompañados desde el exterior, pese a contar con la información de la composición de los grupos familiares en las actas de voluntariedad suscritas por los solicitantes, las cuales debieron verificarse antes y después del regreso al país. Esto podría convertirse en un cuello de botella para el acompañamiento y atención adecuada a las víctimas connacionales que se encuentran en procesos de retorno y reubicación.
- La ausencia de recursos, fuentes de financiación y criterios de priorización y asignación que permitan viabilizar el retorno a través del pago de tiquetes a las familias que no cuentan con medios económicos para su regreso a Colombia, podrían ser una barrera para acceder a este derecho.
- Existe una brecha considerable entre el número de víctimas connacionales que han accedido a Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar luego de su llegada al país y las solicitudes de retorno acompañadas por la Unidad para la reparación Integral a las Víctimas.
- Se requieren indicadores que permitan medir el impacto del acompañamiento institucional a connacionales, tanto en los casos en que se cuenta con el acompañamiento solicitado, como en aquellos en que la ruta se activa luego de su llegada al país. Esto en lo que respecta a medidas efectivas que contribuyan al restablecimiento de derechos y que se conviertan en soluciones duraderas para las víctimas de desplazamiento forzado que se vieron obligadas a salir del país y deciden retornar o reubicarse en el territorio nacional.
- Es importante tener en cuenta que dentro de la reparación integral a las víctimas retornadas, el componente de restitución de tierras representa

una de las medidas preferentes, puesto que no solo contempla la restitución jurídica y material del predio, sino que además supone la garantía de otros derechos que propenden por la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.

- Se resaltan los avances presentados por el Gobierno Nacional al contemplar la implementación de una Estrategia de Recuperación Emocional para víctimas connacionales, así como la eliminación de la asignación de turnos para iniciar el trámite de la indemnización administrativa y la entrega de la ayuda humanitaria cuando las víctimas connacionales regresan al país.
- Resulta significativa la labor del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición, que en articulación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, avanza en la garantía del goce de los derechos a la verdad, justicia y construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior. No obstante, se requiere fortalecer los esfuerzos para implementar medidas de satisfacción por parte de la Cancillería, la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, habilitar un correo electrónico para la atención específica a los casos de víctimas que se encuentran en el exterior, con el fin de canalizar las solicitudes, brindar respuesta con mayor celeridad y propender porque las víctimas en el exterior puedan ejercer su derecho a interponer recursos administrativos de manera oportuna.
- En lo que respecta a la Estrategia de Recuperación Emocional, se resalta que se incluyeran por ahora en tres países y seis ciudades, actividades con carácter psicosocial para las víctimas en el exterior. Sin embargo, es necesario poner en marcha la estrategia de manera virtual o telefónica, hasta tanto sean superadas las dificultades causadas por el COVID-19 para el traslado de funcionarios y víctimas. Lo anterior, considerando la importancia que tiene para los afectados el contar con medidas de rehabilitación para mitigar el impacto emocional de los hechos violentos sufridos en el marco del conflicto armado.
- Recomendaciones
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar indicadores que permitan medir el impacto del acompañamiento en el retorno y la reubicación de las víctimas connacionales que regresaron

al país -con o sin acompañamiento-, midiendo el acceso a planes y programas que contribuyen de manera integral a la estabilización socioeconómica y la sostenibilidad de este proceso.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, revisar y ajustar los registros administrativos para que la información de los reportes sea consistente e incluya cifras de enfoques diferenciales, incluso en etapa judicial.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y al Centro Nacional de Memoria Histórica, conformar una mesa de trabajo con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el fin de articularse en la implementación de medidas de satisfacción, en el esclarecimiento de la verdad y en la construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar indicadores para la población que retorna o se reubica desde el exterior, teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas para el componente de retornos y reubicaciones en los informes anteriores de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Especialmente, en lo concerniente al efecto del acompañamiento en la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, independientemente del momento en el que se solicita el mismo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar un instrumento de sistematización de la información -por persona- consignada en las actas de voluntariedad de las víctimas que retornan o regresan al país desde el exterior. Esto con el fin de facilitar el análisis y las mediciones que den cuenta de los avances y cuellos de botella a la luz de los procesos de retorno y reubicación y de las solicitudes de regreso al país.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a los entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar la articulación de los planes y programas existentes en los territorios, potencializar la estrategia de corresponsabilidad y diseñar o fortalecer la oferta para las víctimas en el exterior que deciden retornar o regresar, tal como lo establece el Acuerdo Final.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Cancillería, diseñar una estrategia de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para la realización de

jornadas de atención e implementación de medidas de satisfacción.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, habilitar un correo electrónico para la atención específica a connacionales, con el fin de canalizar sus solicitudes, brindar respuesta con mayor celeridad y propender por que las víctimas en el exterior puedan ejercer su derecho de interponer recursos administrativos de manera oportuna.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar de manera virtual o telefónica, la Estrategia de Recuperación Emocional que se encuentra en su Plan de Acción, en tanto sean superadas las dificultades causadas por el COVID-19, que impiden llevarla a cabo de manera presencial.

SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES

6.1. Participación

Conclusiones

- Para los periodos establecidos en el Protocolo de Participación, a saber 2013-2015, 2015-2017, 2017-2019 y 2019-2021, la totalidad de los departamentos cumplieron con la obligación de garantizar la conformación de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- En el ámbito municipal, en cada periodo de elección ha aumentado el número de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas instaladas. De esta forma, en las primeras elecciones en 2013 el 80% de los municipios eligieron mesa, en 2015 el 89% y en 2017 el 91%. En el actual periodo se instaló el 95% del total de estas mesas a nivel nacional.
- En cuanto a las garantías de las sesiones de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, se encontró que las gobernaciones

de Cauca, Magdalena, Nariño, Huila, Meta, Antioquia, Atlántico y Quindío garantizaron el número anual de plenarios desde 2013 a 2019. Por el contrario, los departamentos de La Guajira, Valle del Cauca, Chocó y Guaviare registraron el cumplimiento más bajo por años. En promedio, desde 2013 a 2017, siete departamentos por año incumplieron con la meta de sesiones establecidas en el protocolo de participación.

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a Ley de Víctimas se propuso hacer un análisis de las garantías de participación a nivel municipal en cuanto a instalación, sesiones e incidencia en política pública, pero este no pudo realizarse en los casos de Armenia, Barrancabermeja, La Dorada, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Quibdó y Soledad, debido a que las alcaldías y las personerías, en su rol de secretarios técnicos, no contestaron o no enviaron los soportes de la información requerida para este estudio.
- La efectividad del ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado se materializa en la construcción conjunta de las políticas públicas con las entidades responsables de la atención y reparación. En este proceso, las mesas de participación son elegidas, instaladas, sesionan y realizan propuestas para incidir en la construcción de los instrumentos de planeación, aunque esta incidencia es infructuosa, si las entidades encargadas de toma de decisiones no valoran ni contestan las propuestas presentadas por estas instancias. En este sentido, la capacidad de respuesta a propuestas en los planes de desarrollo a nivel departamental es del 40% y municipal del 42%, debido a que de 32 departamentos solo 12 contestaron las iniciativas de la mesa y de los 10 municipios de los que se pudo obtener información, solo dieron respuesta cuatro.
- El proceso participativo no se agota con la elecciones e instalaciones de las Mesas de Participación. Si bien las garantías materiales para su funcionamiento son fundamentales para este ejercicio, es el reconocimiento como sujetos políticos gestores de transformación positiva en la política pública, lo que posibilita darle importancia a los diálogos que se desarrollen en este proceso. Prueba de lo anterior es que las categorías fiscales de los departamentos y municipios no son los factores determinantes al contestar las propuestas de las víctimas.
- La Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, ha afectado el funcionamiento de las Mesas Departamentales de Participación de Víctimas. En 2020, el 59% no ha sesionado,

afectando la incidencia en los planes de desarrollo y de acción territorial. Mientras unas gobernaciones han garantizado la realización de sesiones por medios virtuales, y para tal fin han entregado equipos de cómputo (computador y tablet), recargas, internet, apoyo compensatorio, alimentación, elementos de bioseguridad y apoyo de transportes, en otros departamentos las gobernación aún se encuentran gestionando dichas estrategias o no han dado respuesta a los requerimientos referentes a las garantías de participación.

- En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, las gobernaciones alegan como obstáculo para la entrega de las garantías de participación, los dispendiosos procesos pre-contractuales y la adaptación de los contratos ya suscritos, en razón a las nuevas necesidades de la población en conectividad. Sin embargo, esto no justifica la no respuesta de fondo a las solicitudes de garantías materiales⁴³ de las Mesas de Participación, las cuales han tenido que recurrir a tutelas con el fin de lograr respuesta por parte de las administraciones departamentales.
- Ante la ausencia de atención presencial en las oficinas estatales, cobra vital importancia que la información necesaria para incidir en la política **pública se encuentre disponible** y sea publicada y difundida en los canales a los que tienen acceso las víctimas en sus comunidades y entornos. De otra manera no se contaría con los requisitos necesarios para la toma de decisiones y la elaboración de propuestas en los escenarios virtuales de participación.
- La actualización del Protocolo de Participación es un asunto urgente ante la necesidad de reglamentar el ejercicio de la participación presencial y virtual de las mesas, con el fin de establecer claramente las obligaciones legales de entidades territoriales y participantes y evitar la duplicidad de esfuerzos.
- El Consejo Directivo de la Unidad de Tierras continúa cumpliendo el número de sesiones obligatorias e incluso en algunos años supera esta meta, teniendo en cuenta que en todas las sesiones participan los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, quienes obtienen, además, respuesta institucional a sus observaciones y propuestas.

43 Gasto compensatorio, gastos de desplazamiento, alimentación y espacio.

- El Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas no se reúne con la frecuencia establecida por la Ley 1448 de 2011, pues únicamente en 2015 cumplió con el número de sesiones obligatorias. No obstante, desde ese año cada vez que sesiona participan los dos delegados de la Mesa Nacional de Víctimas. Contrario a lo presentado en 2018, anualidad en la que no sesionó, para el año 2019 sesionó una vez.

Recomendaciones

- A las gobernaciones y alcaldías, disponer de los recursos y aspectos logísticos que garanticen el funcionamiento adecuado de las Mesas Departamentales y Municipales previstas para cada año, asumiendo los retos que la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19 imponga y asegurando los espacios necesarios para la formulación del Plan de Acción Territorial y sus ajustes, contemplando, entre otros, medidas de bioseguridad, distanciamiento social y planes de contingencia, con el fin de prevenir el contagio en zonas rurales. Lo anterior, sin perjuicio de realizar la coordinación necesaria entre la UARIV y las entidades territoriales para evitar la duplicidad de esfuerzos.
- A las gobernaciones y alcaldías, aplicar los principios de eficacia⁴⁴ y celeridad⁴⁵ en los procesos pre-contractuales, con el fin de garantizar oportunamente la participación de las Mesas Departamentales y Municipales, permitiendo el desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las del Comité Ejecutivo y subcomités.
- A las gobernaciones y alcaldías, continuar con las gestiones para garantizar las sesiones virtuales, concertando y trabajando conjuntamente

44 Artículo 23. Ley 80 de 1993. “De Los Principios en Las actuaciones contractuales de las entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”. Ley 1437 de 2011. Artículo 3 “Principios. (...)11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

45 Numeral 13 del Artículo 3. Ley 1437 de 2011. “Principios. (...) En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a Uefectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

con las mesas de participación para adaptarse a los cambios que demande la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19. Para tal fin, es de vital importancia fortalecer los canales de comunicación y el acceso y difusión de información pública, ya que no es posible la gestión presencial.

- A las gobernaciones y alcaldías, cumplir con lo establecido en el Artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, sobre el trámite que deben darle a las observaciones y propuestas que presenten las Mesas de Participación de Víctimas, esto es, realizar una valoración y dar una respuesta institucional. En este sentido, cobra vital importancia la construcción participativa de los Planes de Acción Territorial y los ajustes que se realicen al mismo.
- A las Personerías se reitera mejorar su labor de gestión documental e informar sobre las dinámicas del proceso de participación e incidencia de las mismas, para el cumplimiento de sus obligaciones legales como Secretarías Técnicas de las Mesas Municipales de Participación. En el mismo sentido, entregar oportunamente la información solicitada para los ejercicios de seguimiento de esta Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, modificar urgentemente el Protocolo de Participación efectiva de víctimas a fin de que, en un espacio de concertación regule la participación en el marco de la virtualidad, superando los cuellos de botella presentes en el proceso, sin incurrir en prácticas regresivas.
- Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar el número de sesiones definidas en la ley y garantizar la participación de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas.
- Al Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, continuar con la buena práctica de cumplir con las sesiones reglamentarias, convocar a los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas y responder a cada observación y propuesta presentada por estos últimos.

6.2. Coordinación y Articulación Nación-Territorio

Conclusiones

- Se evidencia la integración de la Estrategia de Nuevos Mandatarios con otras estrategias del Gobierno Nacional, tales como como “Elijo saber”, “Mi Plan, Tu Plan, Nuestro País”, y “Gobierno Plan” liderados por la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como con actividades de asistencia técnica del equipo interinstitucional, con la Agencia para la Renovación del Territorio, a favor de continuar y fortalecer la implementación de la política pública de víctimas.
- Los resultados de los indicadores de medición de desempeño municipal y del Índice de Capacidad Territorial denotan niveles críticos, bajos y medios en la mayoría de las entidades territoriales, situación que se ve reflejada en las múltiples deficiencias en el diligenciamiento del tablero Plan de Acción Territorial y en los reportes efectuados en la herramienta Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que la estrategia de corresponsabilidad sea un mecanismo de especial importancia para lograr la implementación de la política pública de víctimas de manera adecuada y eficaz.
- Para la vigencia 2018, la corresponsabilidad para la implementación de la política de víctimas se vio particularmente limitada por el bajo nivel de concurrencia que se presentó entre los diferentes niveles de gobierno. Solo el 3% de los municipios presentó el 100% de sus necesidades atendidas por los tres niveles de gobierno en su conjunto y solo el 2% presentó un nivel mayor al 50% de los niveles que concurren. Asimismo, en el análisis del Tablero PAT se observó un buen porcentaje de necesidades reportadas por los municipios que requerían ser concurridos por los demás niveles de gobierno y que quedaron sin compromiso alguno.
- A cuatro años de la adopción de la estrategia de corresponsabilidad y a poco más de tres años de la creación de la herramienta Tablero PAT, se continúa en la definición de acciones orientadas a ajustar las herramientas, sin que se hayan resuelto las deficiencias estructurales que han impedido la aplicación de la referida estrategia.

- Pese a que en varias oportunidades la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas ha advertido sobre la falta de armonización y la necesidad de simplificación de los sistemas que hacen parte de la estrategia de corresponsabilidad, existen escasos avances en el proceso de interoperabilidad de los sistemas de información (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto, Tablero PAT, E- Signa, Sistema de Información de Gestión de Oferta y Formulario Único Territorial). Lo anterior, da lugar a concluir que la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, frente a racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas tampoco presenta mayores avances.
- A la fecha, el avance reportado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas consiste en la realización de encuentros interinstitucionales durante el segundo semestre de 2019, con el propósito de adelantar acciones tendientes al ajuste e interoperabilidad de los sistemas de información.⁴⁶
- En lo referente al tablero de los Planes de Acción Territorial, persisten las dificultades señaladas a lo largo de los diferentes informes presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. La ausencia y deficiencias de reporte en el Tablero PAT por parte de las entidades del orden nacional, en muchos de los casos derivadas de las limitaciones de la misma herramienta y de los ciclos de planeación, impiden conocer los compromisos reales y los avances de este nivel a fin de garantizar la concurrencia.
- Es necesario fortalecer y avanzar en el proceso de caracterización (Sisbén IV). A la fecha, solo el 39% del total de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas se encuentran registradas en dicho sistema, lo que limita la identificación de la población víctima y sus necesidades por parte de las entidades territoriales y por consiguiente los reportes en el Tablero PAT, y en general, la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad. De otra parte, se hace necesario que el Gobierno Nacional indique a las Mesas de Participación Municipal si es procedente su solicitud de inclusión de la categoría víctima en dicha encuesta.

- En lo concerniente a los resultados consignados por los territorios en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto, se infiere que si bien hay avances en torno al conocimiento de la política pública de víctimas y en los procesos de caracterización y actualización de los Planes de Acción Territorial, las alcaldías presentan falencias frente a la presentación de proyectos al nivel nacional y a los demás niveles territoriales. Lo anterior puede asociarse a la baja capacidad institucional de la mayoría de municipios del país, evidenciada en las mediciones expuestas en el presente capítulo.
- A nivel general, preocupa que a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas en los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, aún no se cuente con información respecto de los avances en (i) el proceso de medición de la estrategia de corresponsabilidad, a partir del universo de entidades territoriales, (ii) los ajustes específicos del Tablero PAT para facilitar acciones de corresponsabilidad desde el nivel central y (iii) el proceso de caracterización de entidades territoriales y población víctima, con el propósito de validar adecuadamente los Planes de Acción Territorial.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, fortalecer los mecanismos de seguimiento a los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial de las entidades territoriales que permitan verificar la implementación de la política pública de víctimas en el territorio.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, continuar con la incorporación en el Tablero PAT, de las acciones contempladas en las iniciativas del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y en los Planes de Acción para la Transformación Regional para lograr la integración de la política pública de víctimas con el Acuerdo Final.
- Al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior establecer criterios de acción frente a los entes territoriales que son considerados

"concernidos"⁴⁷ en varias vigencias, de acuerdo con los resultados de la fórmula individualizadora.

- Al Equipo Interinstitucional, fortalecer la coordinación para implementar conjuntamente la estrategia de corresponsabilidad del enfoque de especialidad para la atención de la población víctima.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación adelantar ejercicios de capacitación y fortalecimiento a las entidades territoriales, en búsqueda de garantizar la implementación de la política pública de víctimas, conforme lo establecido en la estrategia de corresponsabilidad.
- Al Ministerio del Interior, consolidar la reglamentación de las alianzas estratégicas y fortalecer su implementación en las diferentes regiones del territorio nacional y revisar el reglamento del Equipo Interinstitucional,⁴⁸ puesto que presenta errores en su articulado.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, avanzar de manera acelerada en el desarrollo de la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la cual se refiere a la simplificación e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y sistemas de información para el seguimiento a la política pública, en particular, el Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, Formulario Único Territorial y el Tablero PAT, así como con los sistemas de información E- Signa y Sistema de Información de Gestión de Oferta.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la estrategia de corresponsabilidad, en especial, a efectos de que se pueda determinar el nivel de compromiso y su cumplimiento por parte del nivel nacional.

47 Municipios concernidos hace referencia a aquellas entidades territoriales que cuentan con capacidad de inversión y al mismo tiempo con una situación crítica de desplazamiento o victimización, tienen bajos niveles de inversión orientada hacia la población desplazada o víctima.

48 Conformado por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el PS quien actúa por intermedio de la UARIV, y el DNP, de acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7 del Decreto 1084 de 2015.

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, fortalecer y avanzar en el proceso de caracterización (Sisbén IV) con información de bases de datos oficiales nacionales estandarizadas para todos los municipios y departamentos. Lo anterior, para que las entidades territoriales cuenten con una herramienta homogénea para la formulación y actualización de los Planes de Acción Territorial y la estimación de las necesidades en el Tablero PAT. Asimismo, dar respuesta específica a las propuestas realizadas por las Mesas de Participación sobre la encuesta, en especial, la referida a la inclusión de una categoría de víctimas.
- A las gobernaciones y alcaldías, generar un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, particularmente en la utilización del recurso humano que ya cuenta con conocimientos y capacitación en la política de víctimas.

SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS

Control fiscal ejercido por la CGR

Desde la promulgación de la ley, la CGR ha desarrollado 30 auditorías, 48 actuaciones especiales y 123 ejercicios de seguimiento territorial, a partir de lo cual se han consolidado 1.571 hallazgos administrativos, 305 disciplinarios, 31 fiscales con un posible detrimento de aproximadamente \$30mm, 9 penales y 11 indagaciones preliminares. Frente al resultado de las actuaciones fiscales adelantadas, existen dos fallos con responsabilidad fiscal y 19 actuaciones en trámite, por una cuantía aproximada de \$9.661 millones.

En 2019 se realizó una auditoría de cumplimiento a la UARIV respecto de su gestión en el año anterior, sobre un presupuesto de \$1,18 billones. En dicha auditoría se evaluaron los componentes de atención humanitaria, indemnización y reparación colectiva. Se encontraron 18 hallazgos administrativos, de los cuales tres tienen presunta incidencia fiscal por un

valor de \$2.509 millones, ocho con presunta incidencia disciplinaria, uno con incidencia de traslado a la Corte Constitucional y uno tiene incidencia de traslado a la Fiscalía.

Asimismo, se realizaron dos auditorías financieras así:

- A la URT – Vigencia 2018: Se generaron 13 hallazgos administrativos, 5 con presunta incidencia disciplinaria.
- A la UARIV – Vigencia 2019: Se generaron 11 hallazgos administrativos, 2 con presunta incidencia disciplinaria.

Entre 2018 y 2019, se realizó seguimiento a 48 entidades territoriales (16 departamentos y 32 municipios), con el fin de evaluar la implementación de la política pública y la inversión en proyectos, de acuerdo con lo consignado en el tablero PAT. Los resultados generaron planes de mejoramiento al interior de las entidades.

Adicionalmente, con el objeto de hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, en 2019 se adelantaron visitas a 25 municipios PDET. En 2020 se está realizando seguimiento a la inversión de recursos en 50 municipios PDET, haciendo énfasis en las medidas con impacto territorial de la política pública de víctimas.

Función disciplinaria de la Pgn en el control de la gestión en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 a corte 31 de marzo de 2020, la PGN ha adelantado 2.026 procesos en contra de funcionarios y servidores públicos, incluidos miembros de la Fuerza Pública. Se han sancionado disciplinariamente 438 funcionarios públicos, de los cuales 12 fallos corresponden al incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos.

A 31 de marzo de 2020, se encontraban 693 procesos activos a nivel nacional y territorial:

- 384 acciones disciplinarias en contra de funcionarios públicos determinados y por determinar, que incluyen miembros de la Fuerza Pública, 65 alcaldes y 23 gobernadores.

- 180 procesos adelantados por posible incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en los cuales se investiga a 44 alcaldes y a 22 gobernadores.
- 68 procesos por posible incumplimiento de las obligaciones de la Ley y los Decretos Ley Étnicos y 61 acciones por la presunta desatención de autoridades territoriales a la población víctima, para un total de 129 procesos disciplinarios. De estos, 58 son adelantados en contra de funcionarios públicos, 41 en contra de alcaldes municipales, 16 involucran gobernadores y 14 en contra de sujetos por determinar.

Adicional a estos procesos que continúan en trámite, desde 2018 se han archivado 233 investigaciones por las siguientes razones: i) el hecho no existió, ii) no cometió la falta, ii) la acción no podía proseguirse y iv) no estaba previsto como falta.

En cuanto a la fórmula individualizadora diseñada por el DNP en 2011, la Procuraduría ha advertido la necesidad de ajustarla, pues a pesar de estar concebida para verificar si las entidades territoriales se encuentran desatendiendo o no sus obligaciones frente a la población víctima, esta no permite que la acción disciplinaria prospere.

