



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

## **TERCER INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2015-2016**

**Bogotá – Colombia  
Agosto 19 de 2016**



### **Procurador General de la Nación**

Alejandro Ordoñez Maldonado

Presidente de la Comisión

### **Defensor del Pueblo**

Alfonso Cajiao Cabrera

Secretario Técnico de la Comisión

### **Contralor General de la República**

Edgardo Maya Villazón

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

Orlando Burgos García

Darla Cristina González Arias

Manuel Iván Monroy Sánchez

### **Equipo Procuraduría General de la Nación**

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

Jaime Álvarez Galvis

#### **Procurador Delegado para los Asuntos de la Restitución de Tierras**

German Daniel Robles Espinosa

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

##### **Equipo de Trabajo**

Santiago Hoyos Aguirre

José Alexander Pacheco Noriega

Silvia Juliana Pradilla Rivera

Gina Marcela Ramírez Rojas

Catalina Rodríguez Buenahora

Camilo Rojas Leal

#### **Procuraduría Delegada para los Asuntos de la Restitución de Tierras**

##### **Equipo de Trabajo**

Ruth Samantha Narváez Villareal

José Luis Rodríguez Arévalo



## **Equipo Defensoría del Pueblo**

**Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno**  
Patricia Luna Paredes

**Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH Director Sistema de Alertas Tempranas – SAT**  
Jorge Enrique Calero Chacón

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

**Equipo de Trabajo**

Luisa Avellaneda Castellanos  
Jorge Cuesta León  
Enith Ebrat Sinning  
Antonio Guerrero Quintero  
Ana Carolina Rada Ariza  
Elizabeth Ruiz Thorrens  
Aida Serna Cortes  
Francis Vargas Díaz  
Cesar Vergara Gutiérrez

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

**Equipo de Trabajo**

Fernando Gaitán

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales y destaca el aporte de la Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional. Igualmente, valora y reconoce la participación de los líderes de la población víctima y los coordinadores de las diferentes Mesas de Participación Efectiva en la construcción de este informe.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

## Equipo Contraloría General de la República

**Contralor Delegado para Sector Agropecuario**  
Andrés Bernal Morales

### **Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario**

Luis Alberto Barón Bejarano  
William Rene Carrillo Veloza  
Liliana Duica Amaya  
Jorge Enrique Espitia Zamora  
Carolina Chaves Acosta  
Arledys Hernández Babilonia  
Betty Linares Bolívar  
Martha Lucía Mesa Rodríguez  
Vivian Marcela Orjuela Muñoz  
Mercedes Ortiz Cañón  
Pablo Gómez Pinilla  
María Camila Sacristán Carvajal  
Ana Catalina Sarmiento Zarate  
Juan Pablo Torres Arbeláez

### **Comité Editor**

Mercedes Ortiz Cañón  
Gina Marcela Ramírez Rojas  
Francis Vargas Díaz

### **Portada**

Juan Carlos Jaramillo  
Procuraduría General de la República - Prensa

### **Foto**

Duván Fernando Ramírez Linares



## GLOSARIO

ACR	: Agencia Colombiana para la Reintegración
ACNUR	: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Los Refugiados
AEI	: Artefactos Explosivos Improvisados
AHE	: Ayuda Humanitaria de Emergencia
AHÍ	: Ayuda Humanitaria Inmediata
AHT	: Ayuda Humanitaria de Transición
AICMA	: Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ASCUN	: Asociación Colombiana de Universidades
AUC	: Autodefensas Unidas de Colombia
BAC	: Banco Agrario de Colombia
BACRIM	: Bandas Criminales
BANCOLDEX	: Banco de Comercio Exterior de Colombia
BDUA	: Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de Salud
BDUA	: Base de Datos Única de Afiliados al sistema de salud
CGR	: Contraloría General de la República
CNMH	: Centro Nacional de Memoria Histórica
CERREM	: Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CODA	: Comité Operativo de la Dejación de las Armas
CONFIS	: Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORL	: Comité Operativo de Restitución Local
CNCA	: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CRAIV	: Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
CSML	: Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas
CRMPJT	: Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional
CTJT	: Comités Territoriales de Justicia Transicional
DAICMA	: Dirección Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DEI	: Desarrollo Económico Incluyente
DDHH	: Derechos Humanos
DIH	: Derecho Internacional Humanitario
DPS	: Departamento de la Prosperidad Social
ELN	: Ejército de Liberación Nacional
ET	: Entidades Territoriales
FARC	: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENALPER	: Federación Nacional de Personeros
FEST	: Familias en su Tierra
FINAGRO	: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	: Fundación Ideas para la Paz
FUPAD	: Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUD	: Formato Único de Declaración

FUT	: Formulario Único Territorial
GNC	: Gobierno Nacional Central
ICBF	: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICR	: Incentivo de Capitalización Rural
IGAC	: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIDH	: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INCODER	: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LEC	: Líneas Especiales de Crédito
LGTBI	: Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales
MAARIV	: Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MADR	: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	: Minas Antipersonal
MFMP	: Marco Fiscal de Mediano Plazo
MUSE	: Municiones Sin Explotar
MVCT	: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NNN	: Niños, niñas y adolescentes
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODV	: Organizaciones Defensoras de derechos de las Víctimas
OV	: Organizaciones de Víctimas
PAARI	: Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAD	: Plan de Acción Distrital
PAPSIVI	: Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAT	: Planes de Acción Territorial
PGN	: Procuraduría General de la Nación.
PIB	: Producto Interno Bruto
PIRC	: Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	: Plan Nacional de Desarrollo
PrGN	: Presupuesto General de la Nación
RNI	: Red Nacional de Información
Rrom	: Comunidad gitana
RTDAF	: Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente
RUPTA	: Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas –NNA
RUSICST	: Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	: Registro Único de Víctimas
SAT	: Sistema de Alertas Tempranas
SFV	: Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	: Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVR	: Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGP	: Sistema General de Participaciones
SGR	: Sistema General de Regalías
SISBEN	: Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales.
SDARIV	: Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

SNAIPD	:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	:	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	:	Servicio Público de Empleo
SIDRA	:	Subsidio Integral para el Desarrollo Rural
TDA	:	Títulos de Desarrollo Agropecuario
TIC	:	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UARIV	:	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRTD	:	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNODC	:	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito
UNP	:	Unidad Nacional de Protección
SPPyGNR	:	Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	15
CAPÍTULO I. ASISTENCIA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS .....	21
1.1. Mediciones del Modelo de Asistencia y Atención .....	24
1.1.2 Medición de carencias de subsistencia mínima .....	26
1.1.3 Análisis de la base de datos de los hogares con carencias de subsistencia mínima. ....	29
1.1.4. Análisis de la base de datos de los hogares que superaron subsistencia mínima	31
1.1.5 Parámetros constitucionales en el Modelo de Medición de Carencias .....	38
1.1.6 Evaluación de la situación de las personas a las cuales se les ha suspendido la ayuda humanitaria: .....	45
1.1.7 Emisión de actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria y el debido proceso .....	48
1.2. Medición de superación de situación de vulnerabilidad .....	50
1.2.1 Sobre la Resolución 1126 de 2015, su medición y los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos .....	51
1.2.3 Análisis de base de datos de superación de situación de vulnerabilidad.....	60
1.3. PAARI como fuente de información .....	65
1.4. Percepción de las victimas sobre la encuesta PAARI .....	66
1.5. Mediciones y conexión con la oferta en el MAARIV .....	68
1.6. Presupuesto de Ayuda Humanitaria .....	71
1.7. Avances en las recomendaciones del 2015. ....	73
1.8. Conclusiones .....	74
1.9. Recomendaciones .....	77
CAPÍTULO II. RESTABLECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS .....	79
2.1. Las rutas de generación de ingresos y empleo .....	79
2.2 Acceso a Programas de Generación de Ingresos, según las víctimas .....	83
2.3. La oferta de generación de ingresos en el sector rural .....	84
2.4. La implementación de la ruta de empleo y autoempleo rural y urbano .....	91
2.5. Conclusiones .....	95
2.6. Recomendaciones .....	97
CAPÍTULO III. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	99
3.1 Diagnóstico de la indemnización en el territorio nacional .....	100
3.2. Dificultades presupuestales para materializar la indemnización administrativa .....	106

3.3. Percepción de las víctimas frente a la medida de Indemnización y el Plan de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los recursos.....	107
3.4. Balance de la indemnización administrativa a víctimas residentes en el exterior .....	116
3.5. Conclusiones .....	118
3.6 Recomendaciones .....	120
<b>CAPITULO IV: LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO .....</b>	<b>122</b>
4.1 Planeación, Financiamiento y Evaluación de las Medidas de Reparación en Vivienda.....	126
4.2 El concepto de Vivienda Digna.....	132
4.3 Situación de la Población Víctima en el Esquema Anterior a la Ley 1537 de 2012. ....	136
4.4 Vivienda Gratuita .....	143
4.5 Vivienda Rural .....	155
4.5.1 El modelo anterior a 2012 .....	156
4.5.2 El modelo 2012.....	158
4.5.3 Programas Estratégicos .....	161
4.5.4 Resultados 2012 - 2015 .....	162
4.6. Conclusiones .....	168
4.7. Recomendaciones .....	171
<b>CAPÍTULO V. RESTITUCIÓN DE TIERRAS .....</b>	<b>175</b>
5.1. Seguridad y Restitución de Tierras.....	175
5.2. Análisis de las causales de no inclusión al RTADF .....	184
5.3. Segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras – Análisis en perspectiva de derechos .....	188
5.4. Sentencias proferidas por las Salas Especializadas en Restitución de Tierras que niegan la restitución .....	201
5.5. El Retorno en el proceso de restitución de tierras .....	210
5.6. Conclusiones .....	214
5.7 Recomendaciones .....	216
<b>CAPÍTULO VI. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN .....</b>	<b>219</b>
6.1. Panorama nacional de las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario .....	219
6.1.1. Escenarios de postconflicto .....	222
6.1.2 Amenazas e intimidaciones en contra de la población que adelanta procesos de verdad, justicia y reparación y sus organizaciones. ....	222

6.1.3 Amenazas contra los integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas .....	226
6.2 Percepciones de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas respecto a la efectividad de las medidas de prevención y protección .....	228
6.3. Planes Integrales de Prevención y Protección .....	232
6.4. Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición .....	235
6.5 Prevención del riesgo de contaminación por Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y remanentes de guerra, y Artefactos Explosivos Improvisados .....	236
6.5.1 Educación en Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) .....	238
6.5.2 Señalización de zonas con presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI .....	239
6.5.3 Desminado humanitario .....	240
6.5.4 Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de MAP, MUSE y AEI ..	241
6.6. Prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes .....	242
6.6.1 Investigación a casos de reclutamiento, utilización y violencia sexual de NNA ....	245
6.6.2 Protección a niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado ...	246
6.7. Red Nacional DE Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Mapa Nacional de Riesgo .....	247
6.7.1. Mapa Nacional de Riesgos .....	248
6.8. Conclusiones .....	249
6.9. Recomendaciones .....	252
<b>CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS .....</b>	<b>255</b>
7.1. Proceso de elección de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva para el periodo 2015 - 2017 .....	256
7.2. Incidencia de las víctimas en la política pública .....	257
7.3. Elementos que dificultan la participación de las víctimas .....	263
7.4. Pronunciamiento de los representantes de víctimas de la CSML sobre el ejercicio del derecho a la participación .....	266
7.5. Barreras en el cumplimiento de recomendaciones del segundo Informe al Congreso de la República - 2015 de la CSML .....	270
7.6 La planeación territorial y la corresponsabilidad nación-territorio .....	271
7.7. Conclusiones: .....	277
7.8. Recomendaciones: .....	278
<b>CAPÍTULO 8. EL PRESUPUESTO PARA LAS VÍCTIMAS .....</b>	<b>281</b>
8.1. El problema estructural del GNC .....	283
8.2. La necesidad de una reforma fiscal .....	285
8.2.1. Sí hay espacio fiscal para las reformas .....	286

8.2.2 Precio de los <i>Commodities</i> y ajuste de los gastos .....	288
8.2.3 El impacto en el GNC .....	289
8.3 El presupuesto de víctimas.....	290
8.3.1. La desfinanciación de la Ley 1448 persiste.....	290
8.3.2. El Presupuesto .....	291
8.3.3. Proyectos de Inversión en entidades diferentes a la UAE-GRTD y la UARIV .....	293
8.3.4. Presupuesto de la UARIV.....	294
8.3.5. El presupuesto de la UAE-GRTD .....	299
8.3.6. El presupuesto de las Gobernaciones y las Ciudades Capitales .....	300
8.4. Conclusiones .....	302
8.5. Recomendaciones: .....	304

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Hogares con Carencias en Subsistencia Mínima, según nivel.....	29
Cuadro 2. Carencias en alimentación y alojamiento, individual.....	30
Cuadro 3. Programación de AH para hogares con carencias, según nivel.....	30
Cuadro 4. Conformación de los hogares que superan subsistencia mínima, según número de miembros por hogar .....	32
Cuadro 5. Hogares y personas con No Carencias, según motivos de alojamiento y alimentación .....	33
Cuadro 6. Fuentes de información para evaluar superación de subsistencia.....	35
Cuadro 7. Población desplazada hace más de diez años con carencias de urgencia extrema .....	36
Cuadro 8. Ahorro fiscal estimado, según conformación de hogares con carencias. ....	37
Cuadro 9. Proyección de ahorro en la asistencia humanitaria (alimentación y alojamiento) ...	37
Cuadro 10. Hogares por nivel de carencia .....	38
Cuadro 11. Acceso a servicios públicos de la población encuestada a los cuales se les suspendió la ayuda humanitaria.....	46
Cuadro 12. Fuente de abastecimiento de agua de la población encuestada a los cuales se les suspendió la ayuda humanitaria.....	47
Cuadro 13. Distribución Etaria Según Sexo .....	60
Cuadro 14. Edad Vs Criterio. ....	62
Cuadro 15. Edad vs discapacidad.....	63
Cuadro 16. Edad vs Indemnización .....	63
Cuadro 17. Edad VS Pertenencia étnica.....	64
Cuadro 18. Servicios solicitados por la UARIV a 2016. ....	69
Cuadro 19. Requerimientos de asistencia, determinados a partir de PAARI.....	70
Cuadro 20. Edad VS Grupo étnico .....	71
Cuadro 21. Ejecución Presupuestal para Atención Humanitaria, UARIV. (\$ Millones).....	71
Cuadro 22. Proyectos Ejecutados por MADR, según departamento .....	86
Cuadro 23. Proyectos en Ejecución MADR .....	87

Cuadro 24. SPE: identificación de necesidades por Departamento y según Componente Programático .....	93
Cuadro 25. Necesidades identificadas Vs cupos asignados en los Programas de Emprendimiento y Formación para el Trabajo .....	94
Cuadro 26. Indemnizaciones administrativas entregadas a corte 31 de mayo de 2016 (acumulado) .....	100
Cuadro 27. Indemnizaciones administrativas por hecho victimizantes .....	101
Cuadro 28. Indemnizaciones entregadas por departamento .....	102
Cuadro 29. Talleres de educación financiera 2013-2015.....	111
Cuadro 30. Ferias Integrales de Servicios .....	111
Cuadro 31. Indemnizaciones administrativas otorgadas por Dirección Territorial en el año 2015 .....	113
Cuadro 32. Vivienda para Población Víctima. Indicadores y Metas, según Instrumentos de planeación.....	127
Cuadro 33. Ejecución del Presupuesto de Inversión en Vivienda (Fonvivienda). \$Millones..	130
Cuadro 34. Goce Efectivo de Derecho a Vivienda, Población Desplazada .....	135
Cuadro 35. Situación del acceso de la Población Desplazada a Programas de Vivienda. Convocatorias 2004 – 2007. A 31 de diciembre de 2011 .....	137
Cuadro 36. SFV aplicados por PD a adquisición de vivienda. Convocatorias 2004 – 2007 ..	138
Cuadro 37. Proyectos de Vivienda Gratuita por Departamento 2012 -2015.....	148
Cuadro 38. Convocatorias 2004-2007. Subsidios pendientes aplicados entre 2012-2015....	150
Cuadro 39. Proyecto Altos de la Sabana. Sincelejo. Destinación distinta a la vivienda .....	153
Cuadro 40. Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural VISR General 2000 - 2015 .....	156
Cuadro 41. Asignación Anual de SFVISR 2012-2015.....	163
Cuadro 42. Estado de los Proyectos VISR – Víctimas, Por Programa 2012-2015 .....	163
Cuadro 43. Vivienda Terminada - Proyectos de VISR Víctimas 2012-2015 .....	164
Cuadro 44. Valores centrales de los conglomerados finales .....	180
Cuadro 45. Solicitudes inscritas y no inscritas en el RTDAF .....	185
Cuadro 46. Niveles de desarrollo de los Planes Integrales de Prevención en los Departamentos del país. .....	233
Cuadro 47. Nivel de renta para la aplicación de tipo mínimo y máximo del impuesto a la renta. ....	287
Cuadro 48. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y Personas Naturales 2000-2013 (%) .....	288
Cuadro 49. Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016 (\$miles de millones de 2015) .....	291
Cuadro 50. Presupuesto para la población víctima 2012-2015 (\$millones).....	292
Cuadro 51. Entidades ejecutoras del presupuesto de víctimas (\$millones).....	293
Cuadro 52. Presupuesto de Proyectos para población víctima (\$millones).....	294
Cuadro 53. UARIV. Asignaciones presupuestales definitivas Vs. valor solicitado (\$millones) .....	295
Cuadro 54. Presupuesto de Inversión. Inicial y Definitivo de la Unidad para las Víctimas (\$millones).....	298
Cuadro 55. Ingreso Per Cápita en los Departamentos con mayor número de Población Víctima .....	301
Cuadro 56. Inversión Per Cápita en las ciudades capitales de Departamento con mayor número de Población Víctima del Conflicto Armado 2014-2015 .....	302

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Entrega de indemnizaciones administrativas .....	104
Mapa 2. Porcentaje de ejecución de indemnizaciones por departamento.....	105

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Líneas de Pobreza y pobreza extrema .....	61
Gráfica 2. Distribución temporal de la Atención Humanitaria durante 2015. Número de ayudas y \$Millones .....	73
Gráfica 3. Marco normativo bajo el cual han solicitado la indemnización .....	108
Gráfica 4. Resultados encuesta de percepción de las víctimas – Indemnización por hecho victimizante.....	109
Gráfica 5. Resultados encuesta de percepción de las víctimas – Inversión de las indemnizaciones.....	110
Gráfica 6. Presupuesto de Inversión en Vivienda. \$millones y % en PIB .....	129
Gráfica 7. Sustitución de recursos del SFV por Subsidios al ahorro y a la tasa de interés ...	131
Gráfica 8. Asignación de SFV, modelo actual.....	132
Gráfica 9. Esquema Programa De Vivienda Gratuita.....	145
Gráfica 10. Proceso de Selección de Beneficiarios para SFV en especie.....	147
Gráfica 11. Distribución Poblacional de Vivienda Gratuita.....	149
Gráfica 12. Esquema de Vivienda Rural: Decreto 900 de 2012.....	161
Gráfica 13. Composición de Programas de VISR a Población Víctima 2012-2015 .....	162
Gráfica 14. Número de Hectáreas de las zonas microfocalizadas.....	177
Gráfica 15. Variables asociadas al Índice de Seguridad .....	179
Gráfica 16. Causales de no inclusión en el RTDAF .....	186
Gráfica 17. Sentido de los fallos con oposición proferidos por los Tribunales .....	203
Gráfica 18. Sentido de los fallos con oposición proferidos por las Salas Civiles Especializadas .....	203
Gráfica 19. Número de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento que advierten riesgo por amenaza.....	224
Gráfica 20. Amenazas denunciadas en Colombia (2013-2015).....	225
Gráfica 21. Evaluaciones de riesgo realizadas (2015-2016).....	230
Gráfica 22. Tipo de Riesgo y tipo de persona afectada (2015-2016).....	230
Gráfica 23. Esquema de planeación territorial .....	272
Gráfica 24. Ingresos Fiscales por Habitante vs. Declaraciones del Registro Único de Víctimas – RUV .....	273
Gráfica 26. Esquema para la construcción de la caracterización de la población víctima .....	275
Gráfica 27. Brecha fiscal .....	284
Gráfica 28. Pago de intereses de la deuda y saldo de la deuda del GNC .....	284
Gráfica 29. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y Personas Naturales 2000-2013 (%) .....	288
Gráfica 30. Precio Petróleo Brent y Precio del Carbón. ....	289
Gráfica 31. Relación entre la Asignación y la Solicitud (%). Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional .....	296



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Gráfica 32. Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional .....	297
Gráfica 33. Implementación de Programa de restitución y Programa de Proyectos Productivos para beneficiarios de la restitución de tierras .....	300

## ANEXOS

Anexo 1. Documento elaborado por las víctimas asistentes al III Encuentro Nacional de Víctimas de Desplazamiento Forzado “Así camina la paz”. 5, 6, y 7 de julio de 2016.

Anexo 2. Tabla de Priorización de Poblaciones potenciales beneficiarios a SFVE.

Anexo 3. Tabla de verificación del estado de los proyectos de vivienda del modelo anterior a la Ley 1537 de 2012.

Anexo 4. Tabla de Priorización de Selección Hogares Beneficiarios a SFVE



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

El logro del objetivo de la Ley 1448 de 2011, de reparar integralmente el daño causado a los colombianos víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, está condicionado, en la realidad, a un esfuerzo concertado entre la institucionalidad y entre esta y la sociedad, a fin de eliminar las verdaderas causas del conflicto, la inequidad y la injusticia. En tal sentido, el informe de la CSML pretende ser un instrumento de permanente consulta y de articulación de diferentes instituciones, entidades y órganos, así como de la comunidad internacional, que tienen a su cargo el diseño e implementación de la política pública, con elementos de diagnóstico para el análisis, el control político, eventuales modificaciones legales y seguimiento a los componentes evaluados.

Este aporte, está fundado en una verificación técnica, revisión y hallazgos, sobre los que la CSML plantea recomendaciones, expuestas en el documento, a fin de contribuir en la materialización de los derechos de los que son titulares las víctimas del conflicto armado en Colombia.



La CSML ha querido ir más allá de una simple descripción de los modelos, estrategias, planes y proyectos, que las diferentes administraciones han diseñado para el cumplimiento del mandato legal, y en esta línea, se han establecido fuentes de información directas con las víctimas, a través de entrevistas personalizadas, y en otros casos encuestas, que permiten tener la información de manera veraz, sobre la forma en que dicha población se ve afectada, positiva o negativamente, por la implementación de las medidas.

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

La identificación de dichas problemáticas y la visión que de la política pública entregó a esta Comisión la población víctima, también fue objeto de contraste con la información obtenida por los organismos de control en las visitas administrativas a la institucionalidad que conforma el SNARIV, y que como se indicó, es sujeta de obligaciones, tanto en el orden nacional, como en el departamental y municipal. En dichas visitas, los funcionarios tuvieron la oportunidad de brindar a la CSML información que en algunos casos aclaró la estructura de sus programas. En otros casos dejó en evidencia las fallas que el sistema presenta en su planeación, en el nivel de ejecución y en las fuentes de información. Se registraron avances en la toma de decisiones para implementar modelos que les permita, como sistema, identificar las necesidades, la ubicación de las personas, así como los eventos que generaron la victimización; pero, en otros casos, se evidenciaron los vacíos administrativos y presupuestales para el cumplimiento efectivo y oportuno de la política pública.

Bajo esta línea, la CMSL considera pertinente, reconocer la existencia de algunos avances por parte del Estado, que han permitido hacer efectiva la implementación de las medidas de atención y asistencia. Sin embargo, también considera necesario advertir con la mayor claridad e imparcialidad, la existencia de fallas en algunos procesos, definición de criterios y fuentes de información en las que se funda dicho modelo. No siempre las mediciones que hace la institucionalidad generan certeza y confianza en las víctimas sobre los derechos de los que son titulares, ni tampoco que se entreguen efectivamente y de manera oportuna. Es importante que desde las entidades se active la oferta que permita dar cobertura a toda la población en sus diferentes fases, es decir, que los hogares, tras superar las condiciones mínimas de subsistencia, puedan tener inmediatamente activa la oferta ante las diversas situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentra, y de manera articulada, una vez se



logre superar la situación de vulnerabilidad, se active la entrega de las medidas reparadoras. Esto evitaría que miles de personas y hogares víctimas, permanezcan al margen de las medidas de la Ley, tras superar una u otra fase y no tengan una atención debida que corresponda a su realidad.

Lo anterior debe ser considerado tanto por la institucionalidad, como por la sociedad, como un objetivo y fin prioritario de la administración pública, dado que la terminación efectiva del conflicto armado y la consecución de un eventual escenario de postconflicto, debe fundarse en primer lugar en la reparación a las víctimas. Hasta tanto el Estado priorice su gestión y recursos para atender dichas necesidades, podremos hablar de desarrollo integral y, con ello, de consecución de una paz sostenible.

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

El estudio realizado por la CSML, sobre la evolución del diseño e implementación de la política para las víctimas, permite evidenciar importantes problemáticas que impiden eficacia y oportunidad en la respuesta del Estado a las necesidades de la población. Transcurrido la mitad del período de vigencia de la Ley preocupan las cifras que reflejan el estado de la política pública, el nivel de insatisfacción de la población, la lentitud de los procesos y trámites administrativos y la falta de rutas integrales para la entrega de las medidas. A manera de ejemplo, de acuerdo con las mediciones de la UARIV, en 2016, tan solo el 2% de la población víctima por desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, y de quienes lograron superar subsistencia mínima, tan solo el 0.6% lo hicieron por generación de ingresos; la cobertura por parte del Ministerio del Trabajo para programas de emprendimiento tan solo llega al 0,91%, y en formación para el trabajo tan solo a 2.46%; y de las personas víctimas que desean acceder a una vivienda digna, solamente el 10.8% han podido materializar ese derecho fundamental.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

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

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

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

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

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



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

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

La CSML pretende del presente informe, no solo la reacción del legislativo y del ejecutivo a las conclusiones y recomendaciones de cada capítulo del documento que trata un componente, en particular, de la Ley 1448, sino que espera mejoren los procesos de planeación para el cumplimiento del mandato legal y que propicien una mayor participación de las víctimas, a fin de entregarle no solo legitimidad a dichos procesos, sino congruencia, efectividad y oportunidad a la política pública.

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



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

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



## CAPÍTULO I. ASISTENCIA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS

El presente capítulo aborda la implementación del Modelo de Atención y Asistencia cuyos referentes normativos son el Decreto 2569 de 2014, recogido por el Decreto 1084 de 2015 (capítulo 5 sección 1), que consolida las normas reglamentarias del sector de inclusión social, y las Resoluciones 351 y 1126 de 2015. Este nuevo modelo implica la incorporación de dos tipos de medición: carencias de subsistencia mínima, para determinar la población objeto de atención humanitaria y superación de situación de vulnerabilidad, para determinar el goce efectivo de derechos<sup>1</sup>. Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, la UARIV ha estado profiriendo distintas fórmulas para la atención, asistencia y reparación integral, de manera que se espera que, pasada la mitad del periodo de vigencia de la Ley, este nuevo diseño propenda por estabilizar la ruta, de manera que se avance hacia la estabilización socioeconómica de la población víctima.

Entre los avances de la Ley 1448 de 2011, respecto del marco normativo precedente, se encuentra la incorporación del concepto y las medidas de reparación integral, como eje vertebral de los derechos de las víctimas, para transformar la situación provocada por los efectos del conflicto armado interno. En este sentido, las medidas de asistencia se conciben como complementarias a las de reparación (parágrafo 1, del artículo 25) e implican acciones adicionales a las de la política social para población vulnerable, así como criterios de priorización, y análisis de características particulares, según las necesidades específicas de las víctimas.

Pese a que la ley define explícitamente los conceptos de asistencia y atención<sup>2</sup>, la implementación de las medidas ha resultado compleja. El esfuerzo institucional y la destinación de recursos han derivado en una estrategia asistencialista y la cobertura tanto en atención como en reparación es relativamente pequeña frente a las demandas de la población. Ello explica, en parte, el que las víctimas acudan recurrentemente a derechos de petición y tutelas, que se convierten en una dificultad más, no solo desde el punto de vista administrativo y judicial, sino también, para la adopción de estrategias que permitan priorizar a las víctimas, según su real situación de vulnerabilidad.

<sup>1</sup> En esta medición se evalúan siete (7) derechos: identificación, salud y atención sicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos.

<sup>2</sup> La asistencia es el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. La atención es definida legalmente como la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación. (art. 49)



Obviamente, las dificultades en la implementación de un modelo de atención que propenda por transformar la situación de las víctimas a partir de medidas de reparación y asistencia no desconocen los avances de la Ley 1448 de 2011, pero si constituyen un reto para que el Estado, con el concurso interinstitucional, logre identificar los aspectos nodales del modelo a implementar, concentre sus esfuerzos en ellos y supere las restricciones actuales. Pese a que la decisión de realizar de crear mediciones de superación de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad pueden constituir un avance en ese sentido, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de víctimas- CSML advierte que con ellas no se superan los problemas más estructurales: la gran dimensión del problema social, la escasez de recursos y la necesidad de que el Estado actúe de manera oportuna y coordinada, tanto interinstitucionalmente, como entre los distintos niveles de Gobierno (Nación-Departamentos-Municipios).

Un primer antecedente del modelo son las rutas diseñadas dentro del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (anexo del Conpes 3726 del 30 de mayo de 2012). Allí se propusieron quince (15) rutas individualizadas<sup>3</sup>, que tienen la virtud de incluir la totalidad de medidas, con lo que se garantizaría la implementación cabal de la Ley, pero tienen el inconveniente de romper con los conceptos de integralidad para la atención y de coordinación que implica la oferta institucional bajo el concepto de sistema, retomado de la legislación anterior (Ley 387 de 1997), por la Ley 1448 de 2011.

Una segunda versión de la ruta fue constituida por el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral – MAARIV-, publicado por la UARIV en 2013. En esa versión, se definió el proceso en ocho (8) etapas, que iniciaban con la atención de la población en el centro de atención, donde se actualizaría, registraría y tramitarían novedades, se consultaba la oferta institucional y se haría la remisión para su acceso, según el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI-; en este proceso, la Unidad haría seguimiento al acceso y gestionaría con las entidades territoriales la oferta institucional, donde, a través del Comité Territorial se garantizaría el acceso efectivo para los casos en que no se haya activado la atención inicialmente. Verificado el acceso y con base en los registros de información de la Red Nacional se mediría el Goce Efectivo de Derechos de los hogares atendidos.

El modelo así concebido comenzaría a operar en marzo de 2013. Este diseño tenía la virtud de garantizar la atención a través de la interacción institucional en los Comités Territoriales. No obstante, supone la adopción de un sistema robusto de información tanto de la situación

<sup>3</sup> Ayuda y asistencia humanitaria; Educación; Salud; Generación de ingresos; Restitución; Programa de atención psicosocial y salud integral; Generación de empleo y autoempleo rural; Mecanismos de acceso al crédito; Medidas de satisfacción; Exención del servicio militar; Reparación colectiva para comunidades y grupos; Reparación colectiva para grupos étnicos; Componente de verdad; Componente de justicia; Retornos y reubicaciones



de las víctimas como de la oferta institucional para su debida operación: direccionar adecuadamente a las víctimas y acertar en el seguimiento.

Posteriormente se elaboró un nuevo diseño en 2014, donde se decidió dividir el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAARI-, aplicado a los hogares de las víctimas en dos instancias, asistencia y reparación, con el fin de identificar sus necesidades y potencialidades. Lo anterior se hizo a través de encuestas, realizadas en los puntos de atención o telefónicamente para identificar las necesidades de los mismos. No obstante, la UARIV no logró capturar la totalidad de la información ni poner en funcionamiento la estrategia de seguimiento. Así, el PAARI no llegó a ser un Plan de Atención, como se había previsto, pues como se verá en este capítulo, constituye actualmente un registro administrativo que provee insumos para la evaluación y para determinar, como complemento de los demás registros, la oferta requerida por las víctimas.

Estos antecedentes indican que la UARIV ha venido reajustando su estrategia institucional de atención y asistencia, pero aún persiste el reto de consolidar un modelo que logre efectivamente caracterizar a los hogares, focalizar la atención que ofrece, coadyuvar en la focalización de la oferta de las demás entidades, retroalimentar y realizar seguimiento como coordinadora del SNARIV. Es importante mencionar, que en la reunión del III Encuentro Nacional de Víctimas de Desplazamiento Forzado *“Así camina la paz”*- Mesa por la Dignidad de las víctimas- efectuada los días 5, 6, 7 de julio del presente año, se realizaron propuestas por parte de aproximadamente 300 víctimas participantes, entre estas, algunas concernientes al ajuste del Modelo de Asistencia y Atención, las cuales fueron expuestas ante la UARIV, la cual se comprometió a revisarlas<sup>4</sup>.

Así las cosas, este capítulo se centra en el análisis de los dos modelos de medición arriba señalados y que actualmente están vigentes. Inicialmente, se explican sucintamente las fases del modelo de medición de carencias en subsistencia mínima, se analiza la información contenida en la base de datos de hogares a los cuales se les ha aplicado el modelo, se presentan los resultados de una encuesta, realizada por la Defensoría del Pueblo, a hogares a los cuales se les ha suspendido definitivamente la atención humanitaria como resultado de la implementación de las mediciones, y se presenta un análisis sobre la motivación de los actos administrativos de suspensión de ayuda humanitaria, en razón del debido proceso.

Posteriormente, se analizan, el modelo de medición de superación de la situación de vulnerabilidad, algunos aspectos de la Resolución 1126 de 2015 y la información contenida en la base de datos de las personas sobre las cuales se hace la medición.

---

<sup>4</sup> El anexo 1. Corresponde a la propuesta realizada por las víctimas, en dicho encuentro.



De igual forma, se presenta una evaluación del PAARI como fuente de información y los resultados de una encuesta de percepción sobre éste instrumento, aplicada por la DP, a las víctimas. Se analizan algunos aspectos que generan retos en el proceso de conexión entre las necesidades de las víctimas y la oferta institucional, así como la ejecución del presupuesto destinado a atención humanitaria. Finalmente, se comentan los avances institucionales respecto a las recomendaciones realizadas por la CSML en 2015. Como producto del desarrollo anterior se incluyen conclusiones y recomendaciones.

### 1.1. Mediciones del Modelo de Asistencia y Atención

La UARIV realiza actualmente dos tipos de mediciones: carencias en subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad. Estos procedimientos corresponden a objetivos, derechos y desarrollos legales diferentes, que a continuación se presentan en el siguiente cuadro.

Variables	Medición de Carencias	Medición Superación de Situación de Vulnerabilidad
<b>Ubicación en la ruta de Asistencia, Atención y Reparación integral.</b>	Atención y Asistencia	Se puede realizar en cualquier fase de la ruta.
<b>A quienes se aplica</b>	A los hogares con miembros víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en la fase de asistencia y atención y sobre los cuales debe establecerse o readjustarse el monto de atención humanitaria.	A toda la población víctima de desplazamiento forzado.
<b>Objetivo</b>	Determinar si el hogar padece carencias en subsistencia mínima (alojamiento y alimentación) de tal forma que se determine si es necesaria la entrega de la AH, su reducción o suspensión definitiva.	Medir el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, a fin de determinar si superaron la situación de vulnerabilidad causada por el conflicto armado.
<b>Criterios de la Medición</b>	Alojamiento y Alimentación  Para lo cual se analizan los siguientes componentes:  1. Generación de Ingresos. 2. Extrema vulnerabilidad 3. Más de 10 años de desplazamiento 4. Participación en programas de generación de ingresos	1. Se evalúan 7 derechos <ul style="list-style-type: none"><li>• Identificación</li><li>• Salud</li><li>• Educación</li><li>• Alimentación</li><li>• Vivienda</li><li>• Reunificación Familiar.</li><li>• Generación de Ingresos.</li></ul> 2. Por el nivel de ingresos del hogar y otros derechos

Variables	Medición de Carencias	Medición Superación de Situación de Vulnerabilidad
	5. Y finalmente se evalúan las condiciones de vivienda y alimentación.	Nivel de ingresos del hogar por encima del 1.5 de nivel de la línea de pobreza DANE, más los derechos a la salud, reunificación familiar, educación e identificación.  3. Condiciones de Seguridad. (No se declara superación de Situación de vulnerabilidad, cuando se presentan condiciones desfavorables de seguridad)
<b>Logro de superación de Subsistencia Mínima o Superación de Situación de Vulnerabilidad</b>	Hogares en donde la medición concluye que estos pueden proveerse su alojamiento y alimentación como mínimo.	Tres alternativas: (i)Cumplimiento de siete derechos (ii)Superación por nivel de ingresos y otros derechos <sup>5</sup> . (iii)manifestación voluntaria
<b>Consecuencias frente a la Oferta</b>	<p>Sin garantía de subsistencia mínima: Se le entrega atención humanitaria y se remite a la oferta institucional</p> <p>Superada Subsistencia Mínima: se prioriza el hogar para ser remitido a la oferta institucional.</p>	<p>Sin superación de situación de vulnerabilidad: Diagnóstico de la oferta faltante y remisión a la misma.</p> <p>Superación de Situación de Vulnerabilidad. Pasa a la fase de reparación y se prioriza para indemnización.</p>

Como puede apreciarse estas mediciones contienen componentes comunes de evaluación, como generación de ingresos, alojamiento o vivienda y alimentación, pero alcances diferentes. Así, la primera trata de identificar la situación de carencias frente a componentes de subsistencia mínima causadas por el desplazamiento, mientras la segunda medición, busca establecer el goce efectivo de los derechos de esta población. En el mismo sentido, sus resultados definen la oferta institucional a la que las víctimas deben acceder, priorizan para la ruta de reparación y al mismo tiempo permite diagnosticar las falencias de la política pública de atención y asistencia y reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado.

<sup>5</sup> Resolución 1126 de 2015. Literal A anexo técnico.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

### 1.1.2 Medición de carencias de subsistencia mínima

En principio, el Modelo de Asistencia, Atención y Reparación busca que las víctimas puedan gozar de sus derechos a través de la conexión con la oferta institucional. Para el direccionamiento a dicha oferta, en virtud del artículo 2.2.6.5.6.1 del Decreto 1084 de 2015 deberán tenerse en cuenta los resultados de medición de carencias en subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad. Esta medición resulta de realizar cruces de información en diferentes niveles y filtros. En términos de la UARIV, según lo señalado en la visita administrativa realizada por la CSML, el día 27 de mayo de 2016, ésta medición “se basa en un análisis integral de la situación real de los hogares, a partir de la valoración de cada una de las personas que lo integran. Para obtener esta información se hace uso de los registros administrativos disponibles en la RNI que incluye la suministrada por el PAARI”.

El modelo de medición implica surtir varias fases en las que se evalúa la situación individual de los miembros del hogar, para tomar decisiones sobre la prestación o no de la atención humanitaria al hogar. La primera, es la de viabilizar la estrategia de Red Nacional de Información –RNI- para lograr que la información se adecue a los requerimientos técnicos de provisión de información, entre los que se encuentra la lectura adecuada de los datos según las características que maneja el proveedor. Esta fase implica la formalización del suministro de información a través de convenios con las entidades que la proveen.

Una segunda fase, permite establecer las mediciones no procedentes, es decir, identificar cuál es la información no pertinente para la medición.

La tercera fase se refiere a la medición de ingresos. Se busca determinar si los individuos que conforman el hogar cuentan con las capacidades para generar ingresos teniendo como fuentes principales: DIAN, Infounidos, SISBEN, RUAF y PILA, CIFIN y Colpensiones.

La cuarta fase, tiene como fin identificar situaciones de extrema urgencia en cuyo caso, se decide continuar prestando la atención humanitaria, independientemente del lapso transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante. Aquí se realiza una primera identificación de miembros con auto-reconocimiento étnico y si además existen en el hogar personas en situación de vulnerabilidad como por ejemplo: discapacidad, transgénero, hombre mayor de 61 años, mujer mayor de 56 años, menor de edad, si existen más de 5 miembros elegibles y entre ellos solo hay un hombre o solo una mujer que tengan entre 18 y 56 años y si el pueblo indígena o la comunidad negra a la que pertenece el miembro étnico hace parte de los señalados en los auto 004 y 005 de 2009<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Aquí es importante señalar que no se cuenta con un sistema de información que permita incluir en la herramienta de medición lo relativo a las personas que pertenecen a comunidades étnicas contempladas en los autos 004 y 005 de 2009. Dicha información debería estar en cabeza del Ministerio del Interior.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Posteriormente, se realiza una identificación de los miembros que llevan más de 10 años<sup>7</sup> de desplazamiento y que no se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, a quienes se les suspendería la atención humanitaria. Surtido el paso anterior, se pasa a identificar si alguno de los miembros del hogar participa en programas de Generación de Ingresos para lo cual se consulta información de entidades como: MADR, DPS, Ministerio de Comercio, SENA respecto a programas para la formación de capacidades laborales, aquellos que otorgan subsidios para el auto-sostenimiento o aquellos que apoyan proyectos de emprendimiento, fortalecimiento de negocios o vinculación laboral.

Dado que las mediciones se realizan para los miembros del hogar, durante las distintas fases se van descontando a quienes satisfacen los criterios de superación de subsistencia. Cuando en la medición resulta en que el hogar no tiene miembros con carencias en subsistencia mínima, se determina que el hogar superó esa condición.

Finalmente, sobre los miembros del hogar que no reunieron las condiciones para que se les suspenda la atención humanitaria, se establece el nivel de carencias realizando cruces de información respecto a los componentes de alojamiento y alimentación. En el caso de alimentación se utiliza información de Infounidos y si no existiese información en esta base de datos, se recurre a la información registrada en el PAARI. En el caso de alojamiento se obtiene información de DPS, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura y PAARI, estableciendo luego para cada componente un puntaje que deriva en la categorización de carencias del hogar en los siguientes niveles: Grave, Leve o no carencia. Así, se fijará un monto de atención humanitaria teniendo en cuenta: (i) nivel de gravedad en la carencia, (ii) tiempo transcurrido desde el evento del desplazamiento, (iii) tamaño de la población del municipio de residencia y (iv) tamaño del hogar.

Así, el modelo de medición implementado por la UARIV tiene soporte conceptual y técnico, pero no se logra eficacia de sus resultados debido a la falta de calidad y uso adecuado de la información que soporta la medición. La UARIV tiene el reto de lograr un nivel óptimo a partir de la retroalimentación con las entidades proveedoras de dicha información. Un examen exhaustivo de los recursos interpuestos por la población a quien se le notifica la suspensión de la Subsistencia Mínima puede contribuir en ese propósito.

De lograrse calidad en la información sobre la que se fundamenta el modelo, su implementación tendría eficiencia en la asignación de los recursos de atención humanitaria, en la medida en que éstos se orienten hacia la población que realmente necesita dicha atención, puesto que la medición está orientada a focalizar y a priorizar a la población sujeta de atención y de reparación. Incluso puede generarse un ahorro o ampliar la cobertura de la

<sup>7</sup> Sobre la inclusión del criterio del paso del tiempo en la medición se realiza una reflexión en lo que sigue del documento.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

atención humanitaria a quienes realmente lo necesitan. Del pago de Atención Humanitaria en 2015, hay 169.514 hogares, a quienes se les pagó un total de \$113.952 millones que, al ser evaluados, superaron subsistencia mínima y por tanto no se incurrirá en este gasto en 2016. La atención focalizada y la promoción efectiva a la reparación permitirían superar el carácter asistencialista en que había derivado la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. Las mediciones permiten identificar las familias con carencias para atenderlas en subsistencia mínima y con superación de situación de vulnerabilidad para atenderlas en reparación.

De otro lado, al focalizar la ubicación territorial de la Atención Humanitaria se ahorrarían recursos de operación. Pese a que 750 municipios del país tienen población con carencias, el 70% de esta población se ubica en 55 municipios entre los que se encuentran 22 capitales de departamento. Además, las mediciones a través de registros administrativos implican ahorro de recursos en la medida en que se reduce la población sobre la que la UARIV debe hacer encuestas propias (tipo PAARI).

Así las cosas, la CSMLV advierte varios retos para capitalizar los beneficios de las mediciones. Uno, es que la UARIV logre tal calidad en la información fuente, que la medición no derive en la vulneración de derechos de la población. Los resultados de la encuesta aplicada por la DP indican que no todos los hogares a quienes se les declaró superación de subsistencia mínima tienen condiciones apropiadas a esa calificación.

Otro reto para la UARIV es el de fortalecer su rol de coordinador del SNARIV, al punto que logre activar la atención, por oferta, para cerca de 209 mil hogares (722.043 personas) a quienes se les determinó “*no tener carencias*” y, por tanto, se les suspende atención humanitaria, pero que no han superado situación de vulnerabilidad y, en consecuencia, no accederían a la reparación.

Finalmente, dado que la medición sobre generación de ingresos, en la evaluación de superación de subsistencia mínima es distinta a la de superación de vulnerabilidad, pueden presentarse ambigüedades. Al cruzar los datos, solo 29.184 personas de las que superaron situación de vulnerabilidad (120.407), pertenecientes a 19.566 hogares, superaron la condición de subsistencia mínima. Esto, probablemente, ocurre porque la primera medición se realiza sobre el total de la población y la segunda sobre quienes han solicitado atención humanitaria, pero no es lógico. Puede ocurrir que algunos soliciten atención y al evaluarlos se diagnostiquen carencias; de hecho, se encontró un caso en el que, habiéndose declarada la superación de vulnerabilidad, en la evaluación de subsistencia se encontró dentro del primer año, porque el desplazamiento ocurrió en 2015.

### 1.1.3 Análisis de la base de datos de los hogares con carencias de subsistencia mínima.

En la primera medición de las condiciones de subsistencia mínima, realizada por la UARIV entre octubre de 2015 y febrero de 2016, se fueron detectadas carencias en alimentación y/o alojamiento a 232.798 hogares que habían solicitado atención humanitaria. La determinación y calificación de las carencias le permitió a la UARIV definir un nivel, según el grado de carencia tanto en alimentación como en alojamiento, para programar la atención. La situación de los hogares con carencias, según el nivel establecido se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Hogares con Carencias en Subsistencia Mínima, según nivel.**

NIVEL	ALOJAMIENTO	ALIMENTACION	No. HOGARES	%
EMEM	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	115.335	49,54
NEM	NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	42.295	18,17
EME	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	18.464	7,93
EEM	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	15.619	6,71
NE	NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	7.017	3,01
LG	LEVE	GRAVE	5.845	2,51
NG	NO CARENCIA	GRAVE	4.517	1,94
GG	GRAVE	GRAVE	4.416	1,90
LL	LEVE	LEVE	4.321	1,86
NL	NO CARENCIA	LEVE	4.129	1,77
GL	GRAVE	LEVE	3.496	1,50
LN	LEVE	NO CARENCIA	2.640	1,13
EE	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	2.350	1,01
GN	GRAVE	NO CARENCIA	2.167	0,93
EMN	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	NO CARENCIA	170	0,07
EN	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	NO CARENCIA	17	0,01
<b>TOTAL</b>			<b>232.798</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

Como se observa en el cuadro 2, la concentración de hogares con carencias está determinada por las carencias en alimentación. Cerca del 93% de la población con carencias (215.858 hogares) tienen carencias graves o de extrema urgencia en alimentación, mientras que el 70% (162.034 hogares) de esta misma población presenta una situación similar en alojamiento. Los datos se muestran en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Carencias en alimentación y alojamiento, individual.**

GRADO	CARENZA ALIMENTACION		CARENZA ALOJAMIENTO	
	No. Hogares	%	No. Hogares	%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	173.249	74%	133.969	58%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	27.831	12%	17.986	8%
GRAVE	14.778	6%	10.079	4%
LEVE	11.946	5%	12.806	6%
NO CARENCIA	4.994	2%	57.958	25%
<b>Total</b>	<b>232.798</b>	<b>100%</b>	<b>232.798</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

De acuerdo con lo informado por la UARIV estos hogares ya tienen solicitud de atención humanitaria. Por lo tanto, tienen turno programado para proveer la asistencia. Si hay nuevas solicitudes, estas activan la medición para determinar si efectivamente presentan carencias en estos dos componentes y, por lo tanto, si son sujetos de atención.

**Cuadro 3. Programación de AH para hogares con carencias, según nivel**

NIVEL/No. AH	1	2	3	Total
EE	27	22	2.301	2.350
EEM	158	136	15.325	15.619
EME	154	126	18.184	18.464
EMEM	876	806	113.653	115.335
EMN	1	2	167	170
EN	1	1	15	17
GG	1.404	1.378	1.634	4.416
GL	1.063	1.056	1.377	3.496
GN	595	627	945	2.167
LG	1.877	1.880	2.088	5.845
LL	1.359	1.350	1.612	4.321
LN	852	845	943	2.640
NE	76	69	6.872	7.017
NEM	509	486	41.300	42.295
NG	1.497	1.376	1.644	4.517
NL	1.289	1.224	1.616	4.129
<b>Total</b>	<b>11.738</b>	<b>11.384</b>	<b>209.676</b>	<b>232.798</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

El Cuadro 1.3 muestra que el 90% de los hogares contará con tres giros para atención humanitarias en un año; este porcentaje corresponde a hogares con víctimas cuyo



desplazamiento haya ocurrido entre uno y tres años atrás<sup>8</sup>. El 5% contará con dos giros porque entre sus miembros hay víctimas de desplazamiento ocurrido entre tres y siete años atrás y el otro 5% con un giro pues lo integran víctimas de desplazamiento ocurrido entre siete y diez años atrás. La distribución del número de hogares según el nivel de carencia se ilustra en el cuadro. El valor a suministrar, además está determinado por el nivel de la carencia, por la cantidad de habitantes del municipio donde reside el hogar víctimas, por el número de personas que conforman el hogar y la presencia de niños o madres gestantes en ellos.

#### **1.1.4. Análisis de la base de datos de los hogares que superaron subsistencia mínima**

De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, 228.537 hogares no tienen carencias de subsistencia mínima como resultado de la primera medición realizada; en consecuencia, se puede determinar la suspensión definitiva de la entrega de atención humanitaria, según lo dispuesto en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084/2015, el cual define que la suspensión de la entrega de AH se da cuando: i) no existan carencias en la Subsistencia Mínima, ii) Cuentan con fuentes de ingresos o capacidades para generar ingresos, iii) las carencias no guarden relación de causalidad directa con el hecho, iv) Hogares que hayan superado la situación de vulnerabilidad<sup>9</sup>, v) ocurrencia del hecho superior a 10 años y no se identifique condición de extrema urgencia y vulnerabilidad<sup>10</sup>, y vi) manifestación voluntaria de los hogares de superación de Subsistencia Mínima.

El modelo de medición se aplica sobre el **hogar**, constituido por personas o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una está incluida en el RUV por desplazamiento forzado, ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas<sup>11</sup>. Para identificar los hogares actuales la UARIV hace uso de los registros administrativos con los que cuenta la Red Nacional de Información (UNIDOS, SISBEN, Más Familias en Acción, RUV, PAARI y ficha de caracterización). Así, los hogares a quienes se les estableció “No Carencias en subsistencia mínima (componentes de alojamiento y alimentación)” incluyen un total de 751.227 personas a quienes se les suspenderá la atención humanitaria.

<sup>8</sup> De acuerdo con el literal d) numeral 2 artículo 10 de la Resolución 351/2015, también se aplica para los Hogares con desplazamiento superior a 10 años que se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

<sup>9</sup> Artículo 23 Decreto 2569/2014

<sup>10</sup> Artículo 18

<sup>11</sup> Presentación de la UARIV del 27-07-2016 y contenido en el artículo 12 del Decreto 2569/2014

El cuadro 4., muestra que los hogares a quienes se les determinó “No Carencias en Subsistencia Mínima” están constituidos hasta por 20 personas y hay un caso de 26 personas; sin embargo, también muestra que hogares con más de 5 personas no se presenta con frecuencia. Sólo el 1%, tienen más de 10 miembros y sólo el 12.5% más de cinco miembros; de manera que el 87.5% de los hogares tienen 5 miembros o menos.

**Cuadro 4. Conformación de los hogares que superan subsistencia mínima, según número de miembros por hogar**

No. Miembros	Numero de Hogares	Total	No. Miembros	Numero de Hogares	Total
1	44.843	44.843	12	367	4.404
2	46.274	92.548	13	168	2.184
3	49.994	149.982	14	103	1.442
4	36.117	144.468	15	60	900
5	22.704	113.520	16	31	496
6	13.042	78.252	17	18	306
7	7.187	50.309	18	15	270
8	3.788	30.304	19	11	209
9	2.066	18.594	20	6	120
10	1.112	11.120	26	1	26
11	630	6.930	<b>TOTAL</b>	<b>228.537</b>	<b>751.227</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

Los resultados de No Carencias para los 228.537 hogares y 751.227 personas, según los motivos que resultaron al aplicar el proceso de medición, tanto en alojamiento como en alimentación se resumen en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Hogares y personas con No Carencias, según motivos de alojamiento y alimentación**

MOTIVO ALOJAMIENTO	MOTIVO ALIMENTACION	NUMERO DE HOGARES	NUMERO DE PERSONAS
NO SE TRAMITA POR HOGAR SIN VICTIMAS	NO SE TRAMITA POR HOGAR SIN VICTIMAS		
DESPLAZAMIENTO	DESPLAZAMIENTO	982	
NO SE TRAMITA POR MIEMBROS RUTA DE PRIMER AÑO	NO SE TRAMITA POR MIEMBROS RUTA DE PRIMER AÑO	49	190
NO VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	NO VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	2	680
PUNTAJE INICIAL	PUNTAJE INICIAL	2.052	5.972
	SUSPENDE AH POR CRUCES ALIMENTACION	4	19
	Sin dato		2
SUSPENDE AH POR 10 AÑOS	SUSPENDE AH POR 10 AÑOS	123.626	462.557
	SUSPENDE AH POR CRUCES ALIMENTACION	1	1
SUSPENDE AH POR CRUCES ALOJAMIENTO	NO VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO		3
	PUNTAJE INICIAL	2.534	12.166
	SUSPENDE AH POR 10 AÑOS	238	1.130
	SUSPENDE AH POR CRUCES ALIMENTACION	153	618
SUSPENDE AH POR FUENTES DE GENERACION DE INGRESOS	SUSPENDE AH POR FUENTES DE GENERACION DE INGRESOS	97.187	259.652
SUSPENDE AH POR MEDICIÓN HISTORICA	PUNTAJE INICIAL		1
	SUSPENDE AH POR MEDICIÓN HISTORICA		2
SUSPENDE AH POR PROGRAMAS DE GENERACION DE INGRESOS	SUSPENDE AH POR PROGRAMAS DE GENERACION DE INGRESOS	1.937	4.429
SUSPENDE AH POR PUNTAJE INICIAL	PUNTAJE INICIAL	605	2.421
	Sin dato		2
SUSPENDE AH POR VÍCTIMAS ANTERIORES A 1985	SUSPENDE AH POR VÍCTIMAS ANTERIORES A 1985	149	400
<b>TOTAL</b>		<b>228.537</b>	<b>751.227</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

Aunque los resultados son consistentes con el promedio de miembros por hogar descrito en el cuadro 1.4, debemos advertir que las agregaciones se realizaron de manera separada. Además, se encontraron datos duplicados en la base de datos y por tanto se realizó una depuración de la misma. Esto puede ocasionar una lectura distinta de los datos que, en todo caso, es marginal y no altera las observaciones que pueden destacarse.

De acuerdo con los datos del cuadro 1.5, pudo observarse que las principales razones por las que se suspendería la Atención humanitaria son: en primer lugar, porque el hecho victimizante (desplazamiento) ocurrió hace más de diez años y los hogares no se encuentran en una situación de extrema urgencia. El 54% de los hogares y el 62% de las personas se encontraron en ese escenario. En segundo lugar, porque, según los registros administrativos, los hogares cuentan con ingresos y se presume que éstos les garantizan la subsistencia mínima. En este segundo escenario resultaron el 43% de los hogares y el 35% de las personas.

Sobre los datos del cuadro 1.5, se debe indicar que los tres primeros conceptos no se refieren a suspensión de la atención humanitaria. En realidad, se trata de la identificación de personas y hogares que no tienen derecho a recibir dicha medida, en razón a que no tienen la condición de víctimas del conflicto armado (982 personas) o de víctimas de desplazamiento forzado



(683 personas más)<sup>12</sup> y de aquellos casos en que no puede suspenderse por la ocurrencia reciente del hecho (190 personas, 42 hogares)<sup>13</sup>. Este último caso no parece consistente con la aplicación del modelo, toda vez que, como se describió, en la unidad de análisis debieron depurarse como mediciones no procedentes; de manera que, para el primer paso del fluograma del proceso, no debieran estar presentes.

De otra parte, en la base de datos se encontraron 724 personas, ubicadas en 293 hogares, que tienen registros duplicados por discapacidad (34), por pertenencia étnica (16), por sexo (668) y triplicados por sexo y discapacidad (6). En total, 730 registros debieron ser ajustados. Los dos casos donde el motivo de la suspensión es “medición histórica” no son procedentes para una primera medición. Aunque estos son casos marginales, dado el volumen de información, indican que aún debe mejorarse el proceso de depuración de la información.

Los datos del cuadro 5, reflejan los resultados del flujo del proceso, tal es el caso de las 5.972 personas (0.8% del total), que se les determinó la superación de subsistencia en las primeras mediciones (puntaje inicial). Este resultado aún no es claro, dado que no fue suministrado un diccionario del significado de las categorías definidas para la medición.

La siguiente evaluación, en el flujo del proceso, es la de los cruces con fuentes de Generación de Ingresos, que como ya se indicó, constituye una de las dos principales razones por las que se decide la suspensión de la atención humanitaria a los hogares. La evaluación se hace sobre cada uno de los miembros del hogar y se tiene como referente la fecha del desplazamiento; es decir se toman los registros que tengan fecha posterior. El resultado positivo sobre una persona, puede suspender definitivamente la atención humanitaria a todos los miembros del hogar o a tres de sus miembros<sup>14</sup>. En una muestra de la evaluación a 315.662 personas, ubicadas en 259.652 hogares, se determinó que la fuente más utilizada en la valoración es la información financiera, tal como lo muestra el cuadro 6.

---

<sup>12</sup> Artículo 3 Decreto 2569/2014, numeral 2.1 (página 9) Manual Operativo Subsistencia Mínima

<sup>13</sup> Parágrafo único artículo 14 Decreto 2569/2014

<sup>14</sup> UARIV. Manual Operativo, Subsistencia Mínima. Procedimiento 1, paso 2, págs. 10 y 11.

**Cuadro 6. Fuentes de información para evaluar superación de subsistencia.**

FUENTE	Número de Personas	FUENTE	Número de Personas
CIFIN	65,768	RLCPD	1,304
VIVIENDA PERCEPCION	62,835	RUTA_INGRESOS_EMPRESARISMO	1,019
UNIDOS PROMOCION	45,236	CAPITALIZACION_MICRO	998
SISBEN_III	39,596	UNIDOS ALIMENTACION	910
RUAF	39,299	SUBSIVIVIENDA_POBLADESPLAZADA	755
SENA TITULADA	8,102	SUBSIVIVIENDA_INURBE	636
SNIES	7,025	INCENTIVO_CAPACITACION_EMPLEO	588
VIVIENDA_GRATIS	6,968	RECUPERACION_ACT_IMPRODUCTIVOS	517
SUBSIVIVIENDA_FONVIVIENDA	6,679	AGRICULTURA_ALIANZAS	311
PILA	6,53	INNPULSA	260
UNIDOS ALOJAMIENTO	5,457	SUBSICOMPRA_TIERRAS	84
MAS_FAMILIAS	3,695	SUBSI_SOSTENIMIENTOYMATRICULA	63
SUBSIVIVIENDA	3,202	MUJERES_AHORRADORAS	8
FAMILIAS_ENSUTIERRA	2,265	COLOMBIAMAYOR	4
DIAN	2,157	TRABAJEMOS_UNIDOS	3
ICR	1,764	Total general	315,662
SENA COMPETENCIAS	1,624		

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

Los datos del cuadro 6 indican que las primeras cinco (5) fuentes de información permiten evaluar al 80% del total de la población incluida en la muestra; estas fuentes son: el acceso al sistema financiero (21%); la información sobre percepción de vivienda en diferentes encuestas (20%), donde prevalece la de Sisben, según lo informó la UARIV a la CGR; la información de Red Unidos (14.3%) donde la medición se realiza para los ingresos monetarios que superan la línea de pobreza y se coteja con la medición del Índice de Pobreza Multidimensional; la información de ingresos de Sisben III (13%) y la información del sistema de seguridad social en salud –RUAF- (12.5%). Para quienes se determina el acceso a ingresos, se evalúa si el nivel garantizaría la subsistencia mínima. Para quienes no tienen acceso a ingresos, se evalúa la situación de extrema urgencia, antes de evaluar el lapso de 10 años de ocurrencia del desplazamiento. En la primera medición, se encontraron 96.926 hogares con 251.175 miembros, cuyo desplazamiento ocurrió hace más de 10 años, con situación de extrema urgencia bien sea en alimentación o en alojamiento, tal como se muestra en el Cuadro 7. En consecuencia, la UARIV tiene previsto suministrar tres veces por año, la atención humanitaria a las personas incluidas en este registro.



**Cuadro 7. Población desplazada hace más de diez años con carencias de urgencia extrema**

ALOJAMIENTO	ALIMENTACION	Total
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	120.378
	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	24.525
	NO CARENCIA	213
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	13.551
	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	2.522
	NO CARENCIA	21
NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	74.531
	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	15.434
<b>Total</b>		<b>251.175</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

La relevancia de los datos en la decisión de suspensión de atención humanitaria impone a la UARIV, y más precisamente a la RNI, la obligación de interactuar con las entidades a fin de contar con mecanismos eficientes tanto para el intercambio de información, como en la veracidad y actualización de las fuentes de información que son consultadas para la medición de carencias. Se debe garantizar que los resultados de las mismas sean reales. Asimismo, es necesario continuar con el proceso de acompañamiento y fortalecimiento a las víctimas para que el acceso a la oferta institucional les permita avanzar en el acceso a los demás derechos y por esa vía se logre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-.

Se resalta que, a la fecha, la Unidad no cuenta con el protocolo para adoptar el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la manifestación voluntaria de víctimas de desplazamiento forzado que consideren no tener carencias en su subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad, no obstante, estar contemplado desde diciembre de 2014 (artículo 12, Decreto 2569/2014, recogido en el numeral 6 del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084/2015). Este mecanismo podría coadyuvar en la estrategia para lograr una mejor focalización de la atención y la reparación a las víctimas.

En una estimación de los recursos a pagar en la vigencia 2016 con el nuevo modelo de atención para los hogares con carencias, se encontró que el ahorro puede llegar a \$270.000 millones, respecto del gasto de atención humanitaria en 2015, si se tiene en cuenta que en los distintos ejercicios se ha encontrado que en promedio los hogares están conformados por tres personas. No obstante, si el número de personas por hogar fuese de cinco, habría necesidad de un mayor esfuerzo fiscal equivalente a \$57.000 millones, tal como lo muestra el Cuadro 8., donde también se observan los demás valores, según el número de integrantes con carencias que se encuentren en el hogar<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La estimación se realiza con el supuesto que en estos hogares no hay niños menores de cinco años, mujeres gestantes o lactantes, en cuyo caso el valor de la atención humanitaria individual se incrementa en 15%.

**Cuadro 8. Ahorro fiscal estimado, según conformación de hogares con carencias.**

Numero de personas	Pago estimado 2016	Ahorro Fiscal
1	\$ 163.646.134.184	\$ 597.209.465.816
2	\$ 327.292.268.368	\$ 433.563.331.632
3	\$ 490.938.402.552	\$ 269.917.197.448
4	\$ 654.584.536.736	\$ 106.271.063.264
5	\$ 818.230.670.920	-\$ 57.375.070.920

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

El Cuadro 8. muestra el costo individual, según el nivel de carencias determinado en el modelo, y la ubicación geográfica de la población para la cual se determinó atención humanitaria y el cuadro siguiente muestra la distribución de los 232.798 hogares según estas mismas características. Con base en esta información se estimó el ahorro fiscal comentado.

**Cuadro 9. Proyección de ahorro en la asistencia humanitaria (alimentación y alojamiento)**

PROYECCIÓN SUBSIDIO ALIMENTACIÓN				
GRADO	MUNICIPIO 3 (población < 100,000)	MUNICIPIO 2 (población >100,000<= 1,000,000)	MUNICIPIO 1 (población > 1,000,000)	TOTAL
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	\$ 30.856.208.152	\$ 27.964.227.200	\$ 12.847.824.976	\$71.668.260.328
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	\$ 3.020.382.307	\$ 2.663.466.393	\$ 1.223.888.993	\$ 6.907.737.693
	D1* (desplazamiento entre 1 y 3 años)	D2* (desplazamiento >3<=7 años)	D3* (desplazamiento>7<1 0 años)	
GRAVE	\$ 1.778.873.290	\$ 894.579.798	\$ 369.958.870	\$ 3.043.411.958
LEVE	\$ 486.126.156	\$ 250.270.350	\$ 158.748.165	\$ 895.144.671
NO CARENCIA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 36.141.589.905</b>	<b>\$ 31.772.543.741</b>	<b>\$ 14.600.421.004</b>	<b>\$82.514.554.650</b>
PROYECCIÓN SUBSIDIO ALOJAMIENTO				
GRADO	MUNICIPIO 3 (población < 100,000)	MUNICIPIO 2 (población >100,000<= 1,000,000)	MUNICIPIO 1 (población > 1,000,000)	TOTAL
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	\$ 24.552.699.000	\$ 28.147.428.367	\$ 13.394.181.155	\$66.094.308.522
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	\$ 3.964.911.125	\$ 4.438.537.206	\$ 2.101.663.669	\$10.505.112.000
	D1* (desplazamiento entre 1 y 3 años)	D2* (desplazamiento >3<=7 años)	D3* (desplazamiento>7<1 0 años)	
GRAVE	\$ 1.159.366.166	\$ 580.493.958	\$ 269.756.068	\$ 2.009.616.192
LEVE	\$ 865.362.032	\$ 436.094.376	\$ 220.204.930	\$ 1.521.661.338
NO CARENCIA	\$ 503.453.544	\$ 264.681.963	\$ 232.745.975	\$ 1.000.881.482
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 31.045.791.867</b>	<b>\$ 33.867.235.870</b>	<b>\$ 16.218.551.797</b>	<b>\$81.131.579.534</b>

\*Tiempo transcurrido en años entre la ocurrencia del desplazamiento forzado y la fecha en que tiene lugar la solicitud de ayuda humanitaria

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

En el cuadro 10. se tiene que, de acuerdo a la medición de carencias, el mayor porcentaje de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad, así: alimentación 78% y alojamiento 58%.

**Cuadro 10. Hogares por nivel de carencia**

MEDICION CARENCIAS HOGARES - ALIMENTACIÓN				
GRADO	MUNICIPIO 3 (población < 100,000)	MUNICIPIO 2 (población >100,000<= 1,000,000)	MUNICIPIO 1 (población > 1,000,000)	TOTAL
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	74.591	67.600	31.058	173.249
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	12.169	10.731	4.931	27.831
	D1* (desplazamiento entre 1 y 3 años)	D2* (desplazamiento >3<=7 años)	D3* (desplazamiento >7<10 años)	
GRAVE	4.778	4.634	5.366	14.778
LEVE	3.711	3.630	4.605	11.946
NO CARENCIA	1.449	1.475	2.070	4.994
TOTAL GENERAL	96.698	88.070	48.030	232.798
MEDICION CARENCIAS HOGARES - ALOJAMIENTO				
GRADO	MUNICIPIO 3 (población < 100,000)	MUNICIPIO 2 (población >100,000<= 1,000,000)	MUNICIPIO 1 (población > 1,000,000)	TOTAL
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	59.128	53.346	21.495	133.969
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	5.550	6.604	5.832	17.986
	D1 * (desplazamiento entre 1 y 3 años)	D2* (desplazamiento >3<=7 años)	D3* (desplazamiento >7<10 años)	
GRAVE	3.062	3.061	3.956	10.079
LEVE	4.088	4.075	4.643	12.806
NO CARENCIA	3.371	3.155	51.432	57.958
TOTAL GENERAL	75199	70241	87358	232.798

\*Tiempo transcurrido en años entre la ocurrencia del desplazamiento forzado y la fecha en que tiene lugar la solicitud de ayuda humanitaria

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

### 1.1.5 Parámetros constitucionales en el Modelo de Medición de Carencias

La entrega de la ayuda humanitaria depende de los resultados que arroja el modelo de medición de carencias creado por la UARIV. A partir de la aplicación de esta herramienta se determina la continuidad, reducción del monto o suspensión definitiva de la entrega de atención humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado.

La CSML se propuso analizar la compatibilidad de los criterios del manual operativo del modelo con los parámetros jurisprudenciales de la Corte Constitucional en la materia. Para tal fin, se revisó esta jurisprudencia, tomando como providencia el Auto 099 de 2013 y las



sentencias de tutela y constitucionalidad siguientes a la emisión de dicho pronunciamiento<sup>16</sup>. De esta revisión se obtuvo la siguiente aproximación a reglas jurisprudenciales en el tema:

- *La entrega de ayuda humanitaria se convierte en un derecho fundamental por constituirse en la vía de acceso a la garantía de un mínimo vital y a una vida digna, ya que mediante esta ayuda se busca paliar las afectaciones inmediatas que dejó el desarraigo causado por el desplazamiento forzado<sup>17</sup> buscando cubrir las necesidades básicas de dichos hogares.*
- *Según las sentencias T 511 de 2015, T 296 de 2014, T 707 de 2014, no es procedente la suspensión de la entrega de ayuda humanitaria “(i) hasta que las condiciones que originaron la vulnerabilidad desaparezcan, (ii) [cuando] se haya superado la urgencia extraordinaria y la situación de vulnerabilidad y (iii) se haya logrado la transición [, al consolidarse] la estabilización socioeconómica”.*

A partir de lo expuesto en estas reglas surgen tres interrogantes: 1. ¿El modelo de medición de carencias contempla en su diseño la comprobación de que las condiciones que originaron la vulnerabilidad desaparecieron? 2. ¿El modelo puede determinar si la víctima superó la urgencia extraordinaria o la situación de vulnerabilidad? y 3. ¿A partir de la aplicación del modelo es posible determinar el logro de la estabilización socioeconómica?

### **1. ¿El modelo de medición de carencias contempla en su diseño la comprobación de que las condiciones que originaron la vulnerabilidad desaparecieron?**

En este sentido es importante anotar, que las condiciones que originaron la vulnerabilidad de un hogar que sufrió desplazamiento, se encuentran intrínsecamente relacionadas al desarraigo de su lugar de origen. El modelo se centra exclusivamente en determinar las carencias en alojamiento y alimentación y determinar los montos de la atención humanitaria sin contemplar las condiciones de retorno y reubicación de los hogares, lo que impide la comprobación de todas las condiciones que originaron la vulnerabilidad, sin que se cumpla con la primera regla

### **2. ¿El modelo puede determinar si la víctima superó la urgencia extraordinaria o la situación de vulnerabilidad?**

Para responder esta pregunta la Corte definió como factores a considerar para determinar que una víctima no se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad los siguientes: (i) Los

<sup>16</sup> Con problemas jurídicos pertinentes: T 062/16, T 112/15, T 218/14, T 296/14, T495/14, T707/14, T 831 A/13, T 888/13, T414/13

<sup>17</sup> Corte Constitucional T 218 de 2014. T 296 de 2014, T 831 a de 2013, T 888 de 2013



contenidos de los artículos 117 y 110 del Decreto 4800 de 2011, (ii) la existencia de parámetros de cesación (superación de situación de vulnerabilidad) y (iii) la aplicación del enfoque diferencial (criterios de prórroga de la ayuda humanitaria).

Sobre el segundo factor, el artículo 117 del Decreto 4800 de 2011, establece:

**“Artículo 117. Superación de la situación de emergencia.** Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales (sic) orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.
2. Participación del hogar en programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de auto sostenimiento del hogar.
3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines.
4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes.
5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.

Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.” (Negrita fuera de texto)”.

Al analizar el modelo con base en la norma, se tiene que en el manual operativo no existen cruces de información relativos a la participación en programas relacionados con retorno o reubicación.

Frente a la participación en otros programas, el modelo establece cruces de información a partir de los cuales va descontando miembros del hogar, a los cuales se les suspende de manera definitiva la ayuda humanitaria. Frente a los que no procede la suspensión, continúa la valoración, de esta forma los cruces de información no se realizan sobre todos y cada uno los miembros del hogar.

Así las cosas, el acceso a programas de empleo solo se verifica en el paso 5 “Cruces de verificación de programas de generación de ingresos y capacidades” es decir, solo se cruza esta información frente a los miembros del hogar que no hayan sido descontados por



generación de ingresos, vulnerabilidad o desplazamiento superior a 10 años; por ende, no se aplica a todas las víctimas sobre las cuales se evalúa la entrega de ayuda humanitaria.

En cuanto a la verificación de la participación del hogar en programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de auto sostenimiento del hogar o la generación de un ingreso propio, se tiene que según el Manual Operativo esto se verifica en el paso 2 “Cruces de verificación de fuentes de generación de ingresos”.

En este paso se consulta el acceso a programas sociales únicamente mediante la verificación del cumplimiento de ciertos logros del programa Unidos y con relación a la generación de un ingreso propio, se verifica a partir de cruces que buscan determinar si las víctimas presentan declaración de renta, han aprobado ciertos logros del programa Unidos, o si han sido clasificado en SISBEN III. Por otra parte, si no se encuentran víctimas que encajen en las anteriores categorías, se verifica si cada miembro ha cotizado por 9 meses seguidos al régimen contributivo, o posee un crédito o tarjeta de crédito por un monto superior a 2 SMLV. Sobre estos últimos cruces no se determina el tiempo en que se cumplió la condición, es decir si este hecho sucedió en el último año o desde que fue incluido en el Registro Único de Víctimas.

En tal sentido, el modelo no permite verificar cada uno de los contenidos que establece el artículo 117 antes referido, respecto de la superación de la situación de emergencia en sus cinco (5) fuentes. En el mismo sentido, la verificación de la generación de ingresos se realiza usando, entre otras variables, la existencia de obligaciones bancarias, de cuya existencia el modelo presume que pueden sostenerse económicamente a tres personas y que por lo tanto es procedente la suspensión definitiva de ayuda humanitaria para tres miembros del hogar.

Por su parte el artículo 110 del Decreto 4800 de 2011, establece:

***“Artículo 110. Tasación de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y transición. Con el fin de establecer los componentes y montos a entregar en cada una de las etapas descritas, se evaluará la situación particular de cada víctima y su nivel de vulnerabilidad, producto de causas endógenas y exógenas al desplazamiento forzado, según las siguientes variables:***

- 1. Carácter de la afectación: individual o colectiva.***
- 2. Tipo de afectación: afectación médica y psicológica, riesgo alimentario, riesgo habitacional.***
- 3. Tiempo entre la ocurrencia del hecho victimizante y la solicitud de la ayuda.***
- 4. Análisis integral de la composición del hogar, con enfoque diferencial.***
- 5. Hechos victimizantes sufridos además del desplazamiento forzado.***

*Una vez analizadas estas variables, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a la programación y entrega de los*



*componentes de ayuda humanitaria, de acuerdo con las estrategias diseñadas para este fin.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Al compararlo con el modelo, encontramos que no se contempla la verificación de otros hechos victimizantes sufridos. Frente al tiempo de ocurrencia del hecho victimizante es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional ha indicado, que no reconocer la prórroga de la ayuda humanitaria “bajo la falsa premisa de que el simple paso del tiempo disminuye la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, desconoce las condiciones materiales y circunstancias fácticas en las que se encuentra esta población”, ya que los rasgos de vulnerabilidad se acrecientan con el paso del tiempo, por ejemplo, en los casos de adultos mayores<sup>18</sup>.

La sentencia T 218 de 2014, frente al término de los 10 años<sup>19</sup>, complementa el argumento anterior expresando: “*Así pues, descartar la prórroga de la atención humanitaria invocada por una persona desplazada y su familia, aduciendo razones puramente formales (término estricto para su prosperidad), desconoce la especial condición de marginalidad y vulnerabilidad en la que se ven envueltas estas personas y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos. En el presente asunto, ciertamente, la vulneración de los derechos fundamentales del actor y las víctimas en el año (2000), y esa situación continúa actualmente, pues el Estado no le ha brindado las herramientas suficientes para superar la condición de desarraigo*” (Subrayado fuera de texto).

A pesar de lo anterior, la sentencia T 112 de 2015 indicó que es posible suspender la ayuda humanitaria a víctimas cuyo hecho victimizante hubiera ocurrido en un término superior a 10 años, siempre y cuando no estén en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Para determinar esta situación debe considerarse todos los argumentos constitucionales ya expuestos, más la medición de superación de situación de vulnerabilidad y el enfoque diferencial.

---

<sup>18</sup> T 218 de 2014

<sup>19</sup> Esta norma estuvo vigente y decía así: **Artículo 112. Ayuda humanitaria de transición.** Derogado por el art. 36, Decreto Nacional 2569 de 2014. Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etario, situación de discapacidad y composición del hogar, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



**Sobre la superación de situación de vulnerabilidad**, en la sentencia T 888 de 2013 se expresa que debe tomarse en cuenta la medición de superación de situación de vulnerabilidad, es decir lo contemplado en los artículos del 79<sup>20</sup> al 83 del Decreto 4800 de 2011, como un parámetro para la suspensión definitiva de ayuda humanitaria<sup>21</sup>; no obstante, los resultados de esa medición son considerados para la suspensión definitiva de ayuda humanitaria cuando se determina que ha cesado la situación de vulnerabilidad, más no para definir las vulnerabilidades o carencias actuales de la víctima que habiliten la entrega de ayuda humanitaria. Más adelante en este documento se realiza un análisis de la medición de superación de situación de vulnerabilidad.

**Sobre el enfoque diferencial**, la Corte Constitucional retomando argumentos de la sentencia C 278 de 2007<sup>22</sup>- y demás sentencias proferidas antes y después de la Ley 1448 de 2011 - establece dos tipos de prórroga de entrega de ayuda humanitaria: automática y no automática.

<sup>20</sup> **Artículo 79. De la cesación.** La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

<sup>21</sup> T 888/13. Por lo anterior, la UARIV deberá tener absoluta claridad de la cesación de las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de una persona que ha sido objeto del desplazamiento forzado, para rechazar la petición de prórroga de la dicha ayuda humanitaria. Para ello, el Decreto 4800 de 2011 estableció en los artículos 79 a 83 todo un procedimiento que permite determinar de manera concreta, a partir de unos indicadores de goce efectivo de derechos básicos y restablecimiento económico y social, cuándo se estaría frente a una efectiva cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. II Lo anterior supone entonces, que la UARIV sustentará la valoración que haga de cada persona, en especial cuando se solicita la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, a partir de (i) la información depositada en la Red Nacional de Información y (ii) de la verificación real del estado actual de vulnerabilidad en que se encuentre la persona desplazada. Ello, implica en consecuencia, que no puede asumir como definitiva una valoración de cesación de la condición de vulnerabilidad teniendo como única fuente de información la obtenida de manera parcial de la Red Nacional de Información, como cuando consulta solo algunas de las fuentes de información que comparten sus bases de datos con la referida Red. Este es el caso de la consulta que se hace a la página electrónica del Ministerio de la Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud – FOSYGA- de cuya base de datos, se puede confirmar si un desplazado está o no afiliado al régimen contributivo en salud. (...) II Por ello, mientras se alcanza dicha etapa de cesación de la condición de vulnerabilidad, la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia en sus diferentes componentes, deberá seguirse otorgando de acuerdo a las condiciones particulares de cada individuo y al grado de vulnerabilidad en que se encuentre. Para ello, el artículo 110 del Decreto 4800 de 2011 desarrolla un sistema de tasación que evaluará la situación particular de cada víctima, así como el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra, a efectos de que la ayuda humanitaria de emergencia que se le entrega o cuya prórroga se reclama, supla de la mejor manera posible, todas sus necesidades básicas.

<sup>22</sup> En esta sentencia se discutió la constitucionalidad del párrafo A del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 que establecía términos de tres meses para la entrega de ayuda humanitaria y su prórroga por una sola vez. Esta norma fue declarada inexistente.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

La prórroga no automática se inicia a partir de una solicitud que motiva una evaluación del hogar acerca de su estabilización socioeconómica y auto sostenimiento. La prórroga automática no depende de la solicitud de la misma y responde al enfoque diferencial con el que debe entregarse la ayuda humanitaria, es decir se entrega a personas de especial protección constitucional que no pueden garantizar su auto sostenimiento, sin previa evaluación, tales como: personas mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades terminales, mujeres cabeza de hogar y niños, niñas y adolescente sin acudiente y minoría étnicas.

Respecto al Manual Operativo se tiene que la mayor aproximación a la aplicación de este enfoque se encuentra en el Paso 3 “extrema urgencia o vulnerabilidad” en el cual los cruces de información se realizan de manera posterior a la verificación de generación de ingresos.

De esta forma este criterio no es un parámetro aplicable a todos los miembros del hogar, sino a aquellos que no se les haya suspendido la entrega de ayuda humanitaria por generación de ingresos<sup>23</sup>. Como ejemplo, se tiene que una víctima a la quien se le ha comprobado la existencia de un crédito superior a 2 smlv (verificación de generación de ingresos) puede suspendérsele definitivamente la ayuda humanitaria a tres miembros de su familia, así estos sean menores de edad, personas mayores, con discapacidad, o enfermos terminales etc., desconociendo la prioridad que debe tener la identificación de sujetos de especial protección constitucional y las acciones afirmativas que ameritan.

Ahora, el Manual Operativo define la existencia de situación de emergencia o vulnerabilidad de un hogar, a partir de los siguientes criterios:

- (i) El desplazamiento es menor a un año,
- (ii) Cuatro personas del hogar dependen económicamente de un miembro que se presume con capacidad productiva,
- (iii) No existen miembros con capacidad productiva
- (iv) Algun miembro se reconoce con identidad étnica sumado a alguna de las siguientes condiciones: adulto mayor, persona con discapacidad, auto reconocimiento como trans; niños, niñas y adolescentes que no están bajo custodia del ICBF, o cuando existe un solo miembro con capacidad productiva en un hogar de cinco personas elegibles

---

<sup>23</sup> Como ejemplo, se tiene que una persona a la que se le haya comprobado la existencia de un crédito superior a 2 smlv habilita a la UARIV a suspender definitivamente la ayuda humanitaria a tres miembros de su familia, así estos sean menores de edad, personas mayores, con discapacidad, o enfermos terminales etc., como ya se explicó.



Así las cosas, pese a que el Modelo se ha trazado el objetivo de evaluar y comprobar que las condiciones que originaron vulnerabilidad continúan o que estás ya no existen, o que se superó la situación de urgencia extraordinaria, la CLSM logró establecer que dicho modelo utilizó algunos más no todos los criterios y las fuentes a las que se refirió la Corte Constitucional, en la jurisprudencia citada anteriormente. Esta situación impide que exista una evaluación completa y por lo mismo verídica de la superación de determinado estado de un hogar, a fin de decidir sobre la prórroga o suspensión de la medida de asistencia. Adicionalmente se evidenció que, pese a la advertencia de la Corte Constitucional, en el sentido de aclarar que el mero paso del tiempo no significa la superación de determinadas condiciones, y que estas incluso se pueden acrecentar con el paso del tiempo, el modelo de medición incluye, filtros correspondientes al tiempo transcurrido después del desplazamiento (10 años), que derivarían en la suspensión definitiva de ayuda humanitaria a sujetos de especial protección constitucional.

### **3. ¿A partir de la aplicación del modelo es posible determinar el logro de la estabilización socioeconómica?**

La estabilización socioeconómica es contemplada en el modelo de medición de superación de situación de vulnerabilidad a través del *índice global de restablecimiento socioeconómico*<sup>24</sup>, expuesto en la resolución 1126 de 2015, que no se contempla en el modelo de medición de carencias de la UARIV, de esta forma la medición de este índice no tiene relevancia en las decisiones de prórroga de entrega de ayuda humanitaria.

En este sentido, mientras que para la Corte Constitucional solo es posible la suspensión de ayuda humanitaria cuando se comprueba la estabilización socioeconómica del hogar, para la UARIV esto es posible cuando se concluye que las víctimas tienen acceso a las condiciones mínimas de alojamiento y alimentación de conformidad con los resultados de los cruces de información e inferencias establecidas.

#### **1.1.6 Evaluación de la situación de las personas a las cuales se les ha suspendido la ayuda humanitaria:**

La Defensoría Delegada para la Orientación a Víctimas del Conflicto Armado realizó una encuesta a 593 víctimas y 22 organizaciones de víctimas, aplicada a quienes se les ha suspendido la ayuda humanitaria con el fin de evaluar su situación socio-económica actual en relación a sus carencias. Para la aplicación de la encuesta individual el equipo psico-jurídico de cada regional, realizó dichas encuestas a personas que acuden a los Centros Regionales

<sup>24</sup> Es un instrumento para establecer que tan cerca se encuentra una persona de superar su situación de vulnerabilidad.



o a las instalaciones de la DP a solicitar orientación y asesoría sobre la impugnación de los actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria, teniéndose en cuenta para dicho ejercicio tanto a quienes interpusieron recursos como a los que no lo hicieron.

La encuesta recabó información básica de las víctimas tales como: nombre, identificación, dirección, hechos victimizantes. Los aspectos evaluados fueron: las condiciones de la vivienda (entorno de ubicación, tipo de vivienda, material predominante de la vivienda, acceso a servicios públicos, tipo de abastecimiento de agua, combustible utilizado para cocinar, tipo de tratamiento de basuras y tipo de servicio sanitario); de igual forma se evaluaron los ingresos del hogar (ingreso promedio por persona, principal fuente ingresos); y la existencia de personas en situación de vulnerabilidad o que son sujetos de especial protección constitucional.

#### **Sobre las condiciones de la vivienda:**

El 87% de los encuestados vive en entorno urbano. Si bien cerca del 58% vive en casas y el 16% en apartamentos, cerca del 10% vive en ranchos o refugios. El 3.5% no cuenta con ningún servicio público y en cuanto al acceso a cada servicio público, se tiene lo siguiente:

**Cuadro 11. Acceso a servicios públicos de la población encuestada a los cuales se les suspendió la ayuda humanitaria**

Acueducto		Alcantarillado		Electricidad		Gas domiciliario	
No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
122	471	172	421	29	564	278	315

Fuente: Elaboración propia. DP.

El acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado son los que presentan mayor grado de falencias. El 20.5% de personas no cuenta con acceso al servicio de acueducto. El 29% no tiene acceso a alcantarillado. El 4.8% no cuenta con electricidad en el hogar.

Respecto al abastecimiento de agua, se indica que el 23% aún tiene como fuente de abastecimiento: agua lluvia, carro-tanque, aguatero, pozo, aljibe, río quebrada, manantial, nacimiento.



**Cuadro 12. Fuente de abastecimiento de agua de la población encuestada a los cuales se les suspendió la ayuda humanitaria**

Tipo de abastecimiento de agua	N. de personas	Porcentaje
Agua lluvia	45	8%
Carro Tanque, aguatero	11	2%
Conexión red de acueducto	457	77%
Pozo, aljibe	54	9%
Río, quebrada, manantial, nacimiento	26	4%
<b>Total general</b>	<b>593</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. DP.

Sobre el material predominante de la vivienda la encuesta muestra que mientras que el 78% vive en viviendas de materiales como bloque o ladrillo, cerca de un 8% tiene viviendas sin paredes o en materiales como zinc, tela, cartón, desechos o plásticos.

En relación con el combustible que utiliza para cocinar, la mayor parte de los hogares cuenta con gas domiciliario, sin embargo, el 9% cocina con leña, madera o carbón. Respecto al servicio sanitario con el que cuentan los encuestados el 11% usa inodoros sin conexión, letrinas o no cuenta con ningún servicio sanitario.

**Sobre los ingresos del hogar:**

Respecto a la principal fuente de ingresos que perciben las víctimas, la información evidencia que al trabajo informal se dedica el 72% de la población encuestada, el 19% se encuentra con empleo formal y cerca de un 9% vive de la ayuda de familiares o vecinos. Al preguntar por los ingresos promedio por persona, se obtuvo que cerca del 33% se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema.

**Sobre la existencia de personas vulnerables o con especial protección constitucional:**

Teniendo en cuenta que el SISBEN es una de las fuentes de información para la medición de carencias, en tanto suministra información sobre la situación socio-económica de las personas para su respectiva focalización como beneficiarios de programas sociales del Estado, se preguntó a los encuestados si alguno de los miembros del hogar tenía clasificación de 0 a 2 en este sistema; el 87% manifestó que al menos un miembro de su hogar estaba clasificado con nivel de SISBEN de 0 a 2. Por otra parte, el 49.2% dijo contar con mujeres madres cabeza de hogar. El 21% manifestó tener en el hogar al menos una persona con discapacidad que no tuviese capacidad productiva. El 5% cuenta con por lo menos una persona en su hogar con enfermedades terminales. Por otra parte, el 1.5% de los hogares cuenta con al menos una persona LGTBI. El 14% manifestó contar con al menos uno de sus integrantes que se reconoce como sujeto étnico.



Finalmente, sobre el derecho a la indemnización, se obtuvo que el 97.3% de los encuestados, a pesar de haberseles suspendido la ayuda humanitaria no han sido indemnizados aún.

En relación con la percepción de las organizaciones de víctimas, si bien el 47% de las organizaciones encuestadas consideran que hay personas que ya no necesitan de la ayuda humanitaria; también encuentran que las suspensiones realizadas han sido injustas porque las víctimas suspendidas no cuentan con vivienda propia ni digna, carecen de proyectos productivos que soporten la posibilidad de superar las condiciones de vulnerabilidad o son adultos mayores con dificultades para el auto-sostenimiento. Además, el 100% de las organizaciones sostienen que la ayuda humanitaria debe mantenerse para las víctimas que no han superado su condición de vulnerabilidad hasta cuando el Estado las indemnice.

### **1.1.7 Emisión de actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria y el debido proceso**

La UARIV ha emitido y notificado 56.326 actos administrativos desde el mes de diciembre de 2015 a la fecha, mediante los cuales comunica la decisión de suspender de manera definitiva la ayuda humanitaria a víctimas del desplazamiento forzado. Estos actos administrativos pueden ser controvertidos mediante los recursos de reposición y apelación y la interposición de revocatorias directas.

Asesorando a las víctimas en el ejercicio de su derecho a la contradicción, los equipos psico-jurídicos de la DP han estudiado más de 300 actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria para la interposición de los recursos mencionados. A partir de ese ejercicio pudo concluirse:

#### **Ausencia de motivación del acto administrativo**

La decisión de suspender de manera definitiva la entrega de ayuda humanitaria se basa en la medición de carencias del hogar actual. Esta medición se realiza a partir de un cruce de información de los registros administrativos o sistemas de información del SISBEN<sup>25</sup>, RUA<sup>26</sup>,

<sup>25</sup> Es la manera como el Gobierno Colombiano busca garantizar el cumplimiento de los derechos de la población más vulnerable del país. La Sigla **SISBEN** significa, Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales. Se consideran como cruces efectivos para verificación de fuentes de ingresos miembros del hogar cuyo puntaje sea superior 57.21 o 56.32

<sup>26</sup> **RUA**F es un sistema de información que contiene el registro de los afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social (Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales), a Subsidio Familiar, a Cesantías, y de los beneficiarios de los programas que se presten a través de la red de protección social. Cruce efectivo para verificación de fuentes de generación de ingresos cuando se reporta persona que ha laborado de manera continua por 9 meses.



INFOUNIDOS<sup>27</sup>, CIFIN<sup>28</sup>, etc., sobre el acceso de las víctimas a diferentes componentes de las fases de atención y asistencia en diferentes programas del Estado.

Sin embargo, en los actos administrativos no se refleja de manera precisa el resultado de estos cruces de información en términos de establecer la situación económica de las víctimas que permita a la UARIV adoptar decisiones de suspensión de la ayuda humanitaria en tanto tiene resueltas sus necesidades básicas; tampoco hacen referencia a sobre cuál de sus miembros se predica, sino mencionan causales generales, encontradas de manera separada en los actos administrativos estudiados y resumidas así:

(i) la identificación de la unidad de medida, es decir el hogar, fue el obtenido a la fecha del procedimiento de identificación de carencias la cual no se especifica, (ii) se logró determinar que un miembro dentro del hogar adquirió un producto financiero, (iii) se comprobó la existencia de fuentes de ingreso en su hogar por parte de uno o alguno de sus miembros, (iv) se considera que existir carencias actualmente no tienen relación de causalidad directa con el conflicto armado, (v) que de acuerdo a la información consultada se comprobó que no tiene carencias en alojamiento y/o alimentación, (vi) que según información del RUAf o PILA se logró determinar la presencia de un miembro dentro del hogar –que no se identifica-cotizante del régimen contributivo, completando un período consecutivo-que no se especifica-, (vii) encontramos algún (os) integrantes con capacidad productiva, beneficiario de un subsidio de vivienda en determinado año, en este último caso se omite evaluar las carencias en alimentación.<sup>29</sup>

En consecuencia, la víctima no conoce de qué fuente de información fueron extraídos estos datos, hace cuánto, y de qué momento de su vida se predica el acceso a una determinada oferta, bien o servicio. De esta forma, no se explicitan los argumentos y pruebas que sustentan y explican la afirmación realizada por la UARIV en el acto administrativo, así las cosas, el derecho a la contradicción<sup>30</sup> de la víctima es violado al no darle a conocer de

<sup>27</sup> Sistema de Información el programa UNIDOS para la superación de la pobreza. Contiene participantes y logros. Cruce efectivo para verificación de generación de ingresos cuando ha aprobado logros 7, o 9 del formulario de promoción.

<sup>28</sup> La **CIFIN** es un servicio privado de información, conformado por bases de datos de diverso carácter, a través de las cuales se muestra el comportamiento comercial y financiero de las personas que son reportadas a ellas. Cruce efectivo para verificación de generación de ingresos si reporta miembro del hogar con crédito superior a 2smlv.

<sup>29</sup> Excepción de los actos administrativos cuya suspensión definitiva de ayuda humanitaria fue sustentada en que según el sistema de Información SISBEN III el hogar no presenta grado de pobreza que lo conlleve a ser potencial beneficiario de programas sociales. Sin embargo, no indican si el cruce fue efectivo para cada miembro del hogar o solo para el jefe de hogar del RUV o autorizado.

<sup>30</sup> T 555 de 2010, T 1021 de 2002, T-1263 de 2001 y T-395 de 2009



manera clara y completa la motivación<sup>31</sup> que sustenta la suspensión de la entrega de la ayuda humanitaria.

Conforme a lo anterior todos los actos administrativos, independientemente del grado de precisión de la medición de carencias, podrían ser objeto de revocatoria o acción de tutela que busque la motivación del acto<sup>32</sup>, evidenciando una actuación arbitraria al ser ausente de la debida motivación, derivando esto en la pérdida de legitimidad y legalidad del modelo de medición de carencias.

### **Práctica de pruebas en el trámite de los recursos**

En desarrollo de los mandatos conferidos por la Ley 1448 a la entidad y en ejercicio de su misión constitucional de protección de los derechos, se ha coadyuvado o presentado de manera directa recursos administrativos frente a las decisiones de la UARIV, lo cual ha implicado para la garantía del derecho vulnerado la solicitud de práctica de pruebas, tales como solicitud de visitas domiciliarias, recolección de documentos, etc. ; sin embargo, hasta el momento ningún usuario ha manifestado que ha recibido comunicación de la UARIV solicitando documentos adicionales o ha sido objeto de una visita al hogar para verificar de manera directa la situación de vulnerabilidad social y económica, incluso en los actos administrativos que resuelven los recursos no se ha hecho mención frente a la negación, decreto, práctica de pruebas o al menos algún tipo de pronunciamiento general ante la solicitud realizada en el acto administrativo que confirma o niega la decisión.

Esta falta de respuesta a una solicitud que busca comprobar o contrastar la información obtenida con base en registros administrativos frente a la realidad de las víctimas, constituye a juicio de la entidad una flagrante violación al debido proceso<sup>33</sup> al violar el trámite de los recursos y sus pruebas establecido en el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **1.2. Medición de superación de situación de vulnerabilidad**

---

<sup>31</sup> C -371 de 1999, T-576-98, reiterada en T-1168-08. La motivación de un acto administrativo, según ha señalado esta Corporación, debe ser “suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión”

<sup>32</sup> Buscando la protección del derecho al debido proceso.

<sup>33</sup> El artículo 29 de la Constitución Política consagra: “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.



### **1.2.1 Sobre la Resolución 1126 de 2015, su medición y los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos**

La Resolución 1126 del 7 de diciembre de 2015, expedida por el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, adoptó criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado. Es importante resaltar que la adopción de estas mediciones se realizó en respuesta a los artículos 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011; es decir, bajo la premisa de que la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las víctimas de desplazamiento forzado cesará una vez estas alcancen el goce efectivo de sus derechos.

De igual forma el Decreto 1084 de 2015, definió que se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado ha superado su situación de vulnerabilidad cuando se ha estabilizado socioeconómicamente, esto respecto a la medición de los derechos de:

1. Identificación
2. Salud
3. Educación
4. Alimentación
5. Generación de Ingresos
6. Vivienda
7. Reunificación Familiar

Lo anterior, se haya logrado con ayuda del Estado o por sus propios medios.

En este sentido se generaron tres (3) criterios para la verificación de la superación de la situación de vulnerabilidad.

- a. Que se cumpla con los criterios relativos a cada uno de los siete (7) derechos enunciados.
- b. Que la víctima cuente con ingresos suficientes<sup>1</sup> más el cumplimiento de los derechos de salud, educación, reunificación familiar e identificación.
- c. Por manifestación voluntaria de las víctimas.

De acuerdo a lo anterior, la CSML realizó un balance entre los criterios contemplados en la Resolución y los Indicadores de Goce Efectivo; al respecto es necesario realizar aclaraciones iniciales. Los siguientes comentarios se centrarán en aspectos que son motivos de reflexión, debido a que, o no se equiparan integralmente con lo aprobado por la Corte Constitucional, o bien, porque por los criterios exigidos reducen el conjunto de víctimas sobre quienes se puede realizar la medición a aquellas que se encuentran en determinados registros administrativos.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Adicionalmente, se señalará la ausencia de componentes o criterios que deberían estar incluidos en la medición.

Adicionalmente, es importante señalar que la UARIV no entregó a la CSML un documento de manual operativo de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad, pese a ello, se tuvo conocimiento de un documento de trabajo en el que se trazan las fases del procedimiento, lo que contrasta con la explicación entregada por la UARIV a la CGR de la República en el marco de una visita técnica

Analizado el **criterio de superación por manifestación voluntaria**, este podría incidir en que las víctimas por desconocimiento de las implicaciones de tal manifestación, por temor, o por sentimiento de frustración frente a la política pública, o ante la expectativa de una indemnización, las víctimas manifiesten voluntariamente una realidad muy alejada a lo establecido en el artículo 67 de la ley 1448 de 2011, el cual consagra: “Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos”. Así, las variables que inciden en esta decisión pueden distar del verdadero goce de sus derechos, mucho más cuando desconocen las consecuencias en materia de derechos y acceso a oferta de esta manifestación.

Respecto al **criterio de medición relativo a los siete (7) derechos**, los factores de reflexión son los siguientes:

**En la medición del derecho a la Salud**, se entiende que las personas víctimas cuentan con el goce efectivo del derecho en tanto, se encuentra afiliado(a) a alguno de los regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Adicionalmente, aunque en los IGED, la atención psicosocial quedó incluida en el derecho a la rehabilitación, la Resolución en una lectura integral del derecho a la salud, incluyó este componente. En primera instancia, debe notarse que los indicadores en materia de salud que fueron avalados por la Corte Constitucional, incluyen:

“Acceso al SGSSS – Todas las personas cuentan con afiliación al SGSS”

“Acceso al esquema de vacunación – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo”

En este sentido, los criterios de medición en el tema de salud planteados en la Resolución omiten criterios como:

Niños y niñas entre 0 y 7 años que cuentan con esquema de vacunación completo, es decir:

- Número de Niños entre 12 y 23 meses de edad incluidos o cesados en el RUPD tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)
- Número de niños de 0 y 5 años incluidos o cesados en el RUPD que tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)
- Número de niños entre 12 y 23 meses de edad incluidos o cesados en el RUPD que tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas)

El criterio de vacunación es importante porque se enmarca en la atención con enfoque diferencial y la prevalencia de los derechos de los niños y niñas. Adicionalmente, aporta a una evaluación que trasciende a la simple condición de asegurado.

Por otra parte, frente a la atención psicosocial, la resolución define como criterio que la víctima de desplazamiento forzado haya solicitado y/o recibido atención o rehabilitación psicosocial de alguna de las siguientes maneras:

- Ha solicitado atención o rehabilitación pisco-social y la ha recibido.
- Habiendo sido citada o informada de la programación de sesiones individuales o grupales de atención o rehabilitación pisco-social, no asistió.
- No ha requerido este tipo de atención.

En este sentido, el indicador de atención psicosocial avalado por la Corte Constitucional, fue:

*“Acceso a asistencia Psicosocial:* Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron”

*Cuya fórmula es:*

Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD con planes de atención psicosocial elaborados y que reciben dicha atención por el sector salud / Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD con planes de atención psicosocial elaborados.

Esto sin tener en cuenta la participación de indicadores de tipo complementario en la rehabilitación psicosocial que tienen en cuenta datos como:

- Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD con cierre del caso de acuerdo con planes de atención psicosocial individual
- Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD con cierre del caso de acuerdo con planes de atención psicosocial familiar
- Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD con cierre del caso de acuerdo con planes de atención psicosocial comunitario



- Número de sujetos de reparación colectiva víctimas de desplazamiento forzado con procesos de reconstrucción del tejido social en implementación

De esta forma, la medición en el marco de la atención psicosocial termina siendo motivo de reflexión, en tanto: primero, no puede afirmarse que una persona que no asistió a una sesión psicológica programada tiene la garantía de acceso al derecho. Los motivos de no asistencia pueden ser varios y de diferente índole, entre ellos puede deberse a la misma afectación sufrida, la cual le puede generar resistencia, dificultad o desmotivación a ingresar a un proceso psicológico. Otras causas pueden estar en el orden de no contar con los recursos para asistir, así como también pueden argumentarse razones de seguridad que le impiden salir de su hogar, etc. Por lo anterior, la medición debe indicar no solo que inasistió a una cita programada, sino que debe obedecer a un criterio voluntario y manifiesto (que sea verificable) sobre el abandono del proceso donde se tengan en cuenta las causales del mismo.

Por otra parte, el no requerir este tipo de atención debe encontrarse debidamente expuesto por un profesional que indique el estado de salud psicológica en la que se encuentra la víctima y que justifique el no requerimiento de la atención. Así, lo único que podría excusar la no atención psicosocial a las víctimas, es la decisión propia de no afrontar el proceso, luego de que la entidad responsable realice una sensibilización verificable de los beneficios de participar en el acompañamiento psicosocial. Así, la simple respuesta negativa en una encuesta de percepción como el PAARI no puede entenderse como el no requerimiento de la atención psicosocial.

Si bien, la Resolución involucró la atención psicosocial, es importante, que se tenga en cuenta el sentido amplio del derecho a la rehabilitación como parte de la medición de salud, esto es integrar a esta medición el indicador de rehabilitación física:

*“Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido rehabilitadas integralmente por las afectaciones causadas por el delito de desplazamiento”.*

De tal suerte que todas las víctimas que requieren rehabilitación física debido a las afectaciones causadas por el desplazamiento forzado hayan sido atendidas y rehabilitadas.

**En la medición del derecho a la alimentación,** se tiene como criterio que las personas víctimas de desplazamiento forzado hagan parte de un hogar cuya alimentación cumple con:

- Frecuencia adecuada de consumo de alimentos: El hogar cuenta con un consumo aceptable, medido a través del Food Consumption Score (FCS) del Programa Mundial de Alimentos.
- Diversidad alimentaria: El hogar consumió al menos 5 de los siguientes grupos de alimentos durante la semana anterior a la recolección de la información:



Tubérculos y cereales; legumbres; vegetales; frutas; carnes y pescados; lácteos; aceites y grasas.

En este caso la Corte Constitucional aprobó como indicadores de alimentación:

*“Disponibilidad de alimentos en forma suficiente – Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos”.*

*“Cuidado infantil – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor”.*

En este caso, si bien los criterios de medición son equiparables, la reflexión debe realizarse respecto a sus fuentes. Según lo señalado por el documento técnico de medición de subsistencia mínima<sup>2</sup>, donde estos dos criterios también son tenidos en cuenta, las fuentes utilizadas para conocer la situación de alimentación de los hogares, son dos registros administrativos: Base de datos del programa Unidos (logro 22) y base de datos del PAARI. Esto implica que la información con la que cuenta el Estado respecto a este derecho se reduce a las víctimas que pertenecen al programa Unidos y a aquellos a quienes se les haya realizado el PAARI, es decir que respecto a los hogares sobre los cuales no se tiene esta información, operará ya no el criterio de la medición de los siete (7) derechos sino la aplicación del criterio de ingresos, sobre el cual se señalan reflexiones más adelante.

De igual forma, en este capítulo se indicó que dentro de las dificultades que implican los resultados de la encuesta PAARI, se tiene que las víctimas no tienen total comprensión de las preguntas que se les realizan.

**Respecto a la medición del goce efectivo al derecho de Generación de Ingresos**, se evalúan dos condiciones:

- Que se cuente con ingresos por valor igual o superior a la línea de pobreza establecida por el DANE, vigente para el año de verificación y el lugar de residencia o
- Que se cuente con ingresos por encima de la línea de pobreza extrema y cuenta con activos, niveles de dependencia bajos o capacidades adicionales, entendiendo estos como el cumplimiento de al menos dos de los siguientes criterios:

- Por cada tres personas en el hogar hay al menos una con educación técnica, tecnológica o universitaria.
- Por cada tres personas en el hogar hay al menos una ocupada o pensionada y genera ingresos.
- Alguno o varios de los integrantes del hogar son propietarios de algún lote o inmueble distinto al que habita.
- Alguno o varios de los integrantes del hogar participaron y finalizaron algún programa institucional de generación de ingresos o fortalecimiento de



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

capacidades, entendidos como aquellos que facilitan la vinculación a una ocupación remunerada o mejoran las condiciones de la actividad que ya desarrolla y que cuente con alguna de las siguientes características: 1. Asesoría y/o asistencia técnica y financiación o entrega de recursos en especie para el fortalecimiento o funcionamiento de unidades productivas. 2. Subsidios para adquisición de tierras o predios y proyectos productivos rurales; 3. Acceso a riego y/o drenaje.

La orden sexta del Auto 116 de 2008, adoptó indicadores propuestos por el Gobierno Nacional y por la Comisión de Seguimiento, entre los cuales se encuentra el de la medición de Generación de Ingresos, en lo relativo a línea de pobreza y línea de pobreza extrema o en su momento, indigencia:

- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (entiéndase hoy pobreza extrema)
- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza.

En este caso, si bien los criterios de medición se ajustan a lo solicitado por la Corte constitucional, la complejidad de la evaluación se concentra en el mecanismo y la fuente para estimación del ingreso. Según lo señalado en la Resolución 1126 de 2015, para el cálculo del nivel de ingresos se podrá utilizar: i) la información obtenida a partir de la aplicación de preguntas directas a los integrantes del hogar; ii) la información de registros administrativos de diferente índole disponibles en la RNI o; iii) la información estimada a través de modelos de imputación que permitan contemplar la tenencia de activos del hogar como la vivienda y detectar y corregir datos extremos, falsos ceros e información faltante en las recolecciones.

En este sentido, al señalar como fuente las preguntas directas realizadas al hogar, se está haciendo referencia a la encuesta PAARI. Las preguntas de generación de ingresos, en esta encuesta, apuntan a conocer si en la semana inmediatamente anterior tuvo alguna ocupación o si en los últimos 12 meses recibió honorarios que tienen como origen las prestaciones derivadas de un trabajo formal. Sin embargo, de las preguntas realizadas no se logra inferir que la generación de ingresos para el hogar realmente supere su condición de pobreza o pobreza extrema de manera permanente y no se deba a una circunstancia ocasional o eventual.

De igual manera, respecto a los registros administrativos con los que cuenta la Red Nacional de Información para identificar generación de ingresos se encuentran: DIAN (Declaración de renta), Infounidos, Sisben III, RUAy y PILA y CIFIN (crédito y tarjeta de crédito). Sin embargo, en este caso, como en los otros componentes, la calidad de la información suministrada por estas fuentes, termina determinando la validez y consistencia de la medición.



Finalmente, es importante señalar que si bien son dos criterios para evaluar el derecho a la generación de ingresos: a. Ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza y, b. ingresos superiores a la línea de pobreza extrema y contar con activos, niveles de dependencia bajos o capacidades adicionales; Los dos no resultan del todo equiparables cuando las capacidades adicionales tienen que ver con la existencia, por cada tres personas en el hogar, de al menos una con educación técnica, tecnológica o universitaria. Dicha capacidad no garantiza por sí misma la generación de ingresos. La sola titulación no se revierte en el acceso al mundo laboral, mucho menos cuando prima un contexto de vulnerabilidad del hogar.

De la misma manera, llama la atención el criterio respecto a la existencia de alguno o varios de los integrantes del hogar propietarios de un lote o inmueble distinto al que habita debido a que no se aclara dentro de la resolución la situación de excepción de los inmuebles que se encontraran en despojo o abandono, así como tampoco la seguridad jurídica de estos bienes. Esto se afirma desde el contenido de la resolución y ante la carencia de un documento técnico que aclare fuentes y cruces de información.

**Sobre la medición de la situación de vulnerabilidad a través del Nivel de Ingresos del hogar y otros derechos**, la Resolución señala textualmente:

“la situación de vulnerabilidad será considerada superada siempre que la víctima de desplazamiento forzado goce de los derechos a salud, educación, identificación y reunificación familiar de acuerdo a los criterios anteriormente descritos y pertenezca a un hogar cuyos ingresos mensuales sean superiores a 1.5 veces el valor de la línea de pobreza estimada por el DANE, vigente para el año de recolección de la información y el lugar de residencia del hogar”.

En este caso, se deben tener en cuenta las reflexiones ya citadas respecto a la evaluación del derecho a la salud y lo relacionado con las fuentes y criterios de medición del ingreso. Es destacable que, de acuerdo a lo mencionado sobre las limitaciones de algunas fuentes para dar cuenta de la situación de superación de vulnerabilidad de las víctimas en cada uno de los derechos, el criterio de generación de ingresos sea el que primero en la medición; como se verá en el siguiente apartado referido al análisis de la base de datos de las víctimas que superaron situación de vulnerabilidad, 115.416 víctimas (95.85%), superaron la situación de vulnerabilidad por su nivel de ingresos y 4.991 víctimas (4.14%) por el acceso a siete derechos.

Dicha evaluación resulta preocupante, en tanto no es clara la metodología con la cual se está haciendo el cálculo de los ingresos de los hogares que tienen las víctimas del desplazamiento



forzado. Esta vaguedad en la metodología<sup>34</sup>, tiene fuertes implicaciones sobretodo porque se carece de un diagnóstico de la robustez de los registros administrativos y la posibilidad de imputar arbitrariamente activos a los hogares con víctimas del desplazamiento forzado, lo que puede implicar la violación de los derechos a la alimentación, a la vivienda y sobre todo a la generación de ingresos.

Este punto es vital porque según la Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la CGR, el 82% de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia manifestaron haber perdido su trabajo y/o su fuente de ingresos a causa del conflicto armado.<sup>35</sup>

**Respecto a la inclusión del Criterio de Situación de Seguridad**, la Resolución plantea que en el marco de lo expuesto en el Decreto 1084 de 2015, “no se podrá declarar superada la situación de vulnerabilidad a las personas víctimas del desplazamiento forzado que presenten condiciones desfavorables de seguridad”.

En atención a lo señalado, se explica que estas condiciones desfavorables se entenderán cuando:

“La persona se encuentre en riesgo individual extraordinario o extremo de acuerdo a los siguientes criterios:

- (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.
- (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.
- (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.
- (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.
- (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.
- (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro

---

<sup>34</sup> La resolución describe de manera vaga la metodología para el cálculo de los ingresos de los hogares con víctimas del desplazamiento forzado así: “Para el cálculo del nivel de ingresos se podrá utilizar: i) la información obtenida a partir de la aplicación de preguntas directas a los integrantes del hogar; ii) la información de registros administrativos de diferente índole disponibles en la RNI o; iii) la información estimada a través de modelos de imputación que permitan contemplar la tenencia de activos del hogar como la vivienda y detectar y corregir datos extremos, falsos ceros e información faltante en las recolecciones”.

<sup>35</sup> Al respecto ver: CGR (2014)



difuso.

- (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.
- (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.
- (ix) que haya dado a conocer esta situación.
- (x) se conozca por los distintos mecanismos de información oficiales del Estado de una situación de especial riesgo en un territorio específico (Ej. barrio, vereda, municipio)."

Se resalta que la condición de riesgo extremo o extraordinario sean criterios que incidan en la superación de la situación de vulnerabilidad. En este marco, la Corte ordenó adoptar el indicador de goce efectivo de seguridad, en los siguientes términos:

"Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad"

En este caso, ni la Resolución ni la UARIV, especifican la fuente de esta información, y la CSML aún no cuenta con una valoración que permita conocer la fiabilidad o robustez de la base de datos utilizada. Por otra parte, en este caso sería importante contar con un parámetro que evaluará en un marco de tiempo restringido, la ocurrencia de un nuevo desplazamiento o un nuevo hecho victimizante. En muchos casos, si bien la Unidad Nacional de Protección - UNP no cuenta con información de riesgo de la persona víctima, ésta sí pudo haber sufrido otros desplazamientos o hechos. Así pueden adicionarse los indicadores de goce efectivo a la integridad personal.

Por otra parte, **sobre otros criterios que no contiene la Resolución**, la CSML extraña la ausencia de indicadores de goce efectivo al derecho de retornar o reubicarse de la población desplazada. Tal y como lo señala el Decreto 4800 de 2011, en su artículo 79. *"De la cesación. La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas".*

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



Otro aspecto que la Resolución no contempla, son los casos de discapacidad, enfermedad ruinosa o terminal, pues no existe ningún criterio en la evaluación que mida dicha situación. Más allá del aseguramiento, no se cuenta con indicadores que identifiquen la insuficiencia en las afiliaciones al sistema. Los ingresos por encima de la línea de pobreza extrema o pobreza, se relativizan cuando sus gastos se centran en la atención especial de pacientes crónicos en el grupo familiar. Así una ponderación de gastos relativos sobre personas en el hogar con discapacidad o con enfermedades terminales o ruinosas, deberían tener incidencia en la valoración de la situación de superación de vulnerabilidad.

Finalmente, la Resolución sólo plantea los criterios de medición, y no identifica cuales son las categorías de resultado, ni tampoco las consecuencias de dicha evaluación, así como tampoco considera una ruta de atención de derechos a través de los programas sociales del Estado, que se derive de esta medición, situación que como se ha manifestado en este capítulo es una de las principales debilidades del Modelo.

### 1.2.3 Análisis de base de datos de superación de situación de vulnerabilidad

De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, la medición para determinar la superación de situación de vulnerabilidad, se hizo sobre la base de una población de 5.822.729 víctimas de desplazamiento forzado inscritas en el RUV, con corte a diciembre 2015<sup>36</sup>, lo que equivale a una cobertura del 92% de esta población, el otro 8% no medido tienen problemas de identificación o de seguridad. (Información no consistente como número de cédula, fecha de desplazamiento, etc.)

El Cuadro 13., muestra la distribución por edades y sexo de las 120.407 personas que superaron situación de vulnerabilidad -SSV-

**Cuadro 13. Distribución Etaria Según Sexo**

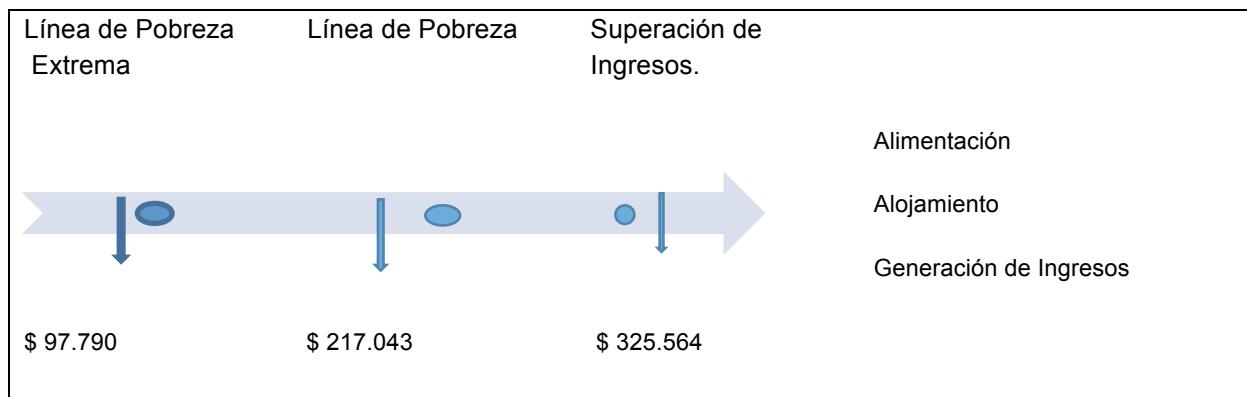
Rango Etario	Hombre	Mujer	ND	Total
0-5	1.748	1.893	366	4.007
0-12	6.140	5.879	520	12.539
13-17	4.590	4.502	371	9.463
18-26	1.268	8.564	0	9.832
27-60	14.637	50.318	1.951	66.906
61-100	8.964	7.469	909	17.342
ND	189	91	38	318
Total	37.536	78.716	4.155	120.407

Cuadros realizados por la CGR, según base de datos suministrada por la UARIV. 2015

<sup>36</sup> Respuesta entregada por la UARIV con radicado 201630017592341 pág. 4.

Según los datos del cuadro 13., el 65% de quienes superaron situación de vulnerabilidad son mujeres, mientras que los hombres representan un 31,18 %. Asimismo, se observa que el grueso de la población que ha superado la condición de vulnerabilidad, se encuentra en el rango de edad entre 27 y 60 años (66.906 personas).

**Gráfica 1. Líneas de Pobreza y pobreza extrema**



Fuente: Elaborado por la UARIV, Subdirección de Reparación.

El esquema elaborado por la UARIV, indica que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema, no superan la situación de vulnerabilidad. A quienes se encuentran entre la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza, se les evalúan capacidades para generar ingresos y a quienes se encuentran entre línea de pobreza y 50% adicional en ingresos, se les evalúa alimentación y vivienda, para determinar la superación de situación de vulnerabilidad. La evaluación en vivienda sigue los parámetros de vivienda digna para la casa de habitación del evaluado, sin que necesariamente se trate de vivienda propia; y la información se toma del PAARI o de Red Unidos. En alimentación se evalúa la frecuencia adecuada y los demás parámetros de seguridad alimentaria. Los indicadores son tanto o más exigentes que los del Programa Mundial de Alimentos –PMA–.

De acuerdo con los resultados del cuadro 14., de las 120.407 personas que superaron la situación de vulnerabilidad, 115.416 víctimas (95.85%) superaron la situación de vulnerabilidad por su nivel de ingresos y 4.991 víctimas (4.14%) por el acceso a siete derechos (Cuadro 12). Por limitaciones de la información suministrada, en el cuadro en mención no se refleja el número de personas que superaron la situación de vulnerabilidad por los dos criterios. Sin embargo, la UARIV indicó que 2.503 víctimas superaron por los siete derechos y 2.408 víctimas superaron por las dos vías.



**Cuadro 14. Edad Vs Criterio.**

Rango Etario	Por Ingresos	Por 7 Derechos	Total
0-5	3.886	121	4.007
0-12	12.059	480	12.539
13-17	9.126	337	9.463
18-26	9.478	354	9.832
27-60	63.787	3.119	66.906
61-100	16.767	575	17.342
ND	313	5	318
Total	115.416	4.991	120.407

Fuente: Cuadros realizados por la CGR, según base de datos suministrada por la UARIV. 2015

Según la Subdirección de Reparación de la UARIV, las víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad por ingresos, siguen en su proceso de medición para adquirir los derechos a los cuales aún no se ha accedido.

El objeto de la medición es focalizar y priorizar a los hogares en el proceso de reparación. Una de las condiciones para reparar a los hogares es que la mayoría de las personas que conforman el hogar, haya superado la condición de vulnerabilidad.

Como es lógico, la mayoría de las víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad por el criterio de ingresos, se encuentran en el rango de edad entre 27 y 60 años, puesto que se trata de la población económicamente activa. En este rango, también las mujeres representan la mayoría (75%), de las víctimas, situación que se debe tener en cuenta por las entidades que hacen parte del SNARIV, en especial por el Ministerio de Trabajo, al momento de la focalización de la oferta para la población víctima. Es decir, este sector de la población debería ser priorizado para la restitución de empleo.

Vale la pena aclarar que los resultados sólo recogen la medición hecha por la UARIV, puesto que, a la fecha de elaboración de este informe, aún se está elaborando el procedimiento para que se cumpla lo establecido en el artículo 2.2.6.5.5.9 del Decreto 1084 de 2015, en el sentido que las personas víctimas del desplazamiento forzado, podrán manifestar de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente que han superado la situación de vulnerabilidad.

No fue posible verificar si este grupo de población se encuentra priorizada para el acceso a las medidas de reparación integral pendientes, puesto que no se pudo hacer el cruce con la base de indemnización; en la información suministrada a la Comisión, no se encuentra la identificación individual ni la especificación de un turno, como si lo hay en la base que registra a la población sobre la que se detectaron carencias y por tanto son sujetos de atención humanitaria.

Igualmente se pudo observar con la información recabada, que de las 120.407 víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad, 8.058 personas presentan alguna discapacidad y la mayoría se encuentra en edad productiva. Por tanto, este hecho amerita una verificación más puntual.

**Cuadro 15. Edad vs discapacidad**

Rango Etario	Con discapacidad	Sin discapacidad	Total
0-5	84	3.923	4.007
0-12	269	12.270	12.539
13-17	270	9.193	9.463
18-26	283	9.549	9.832
27-60	4.068	62.838	66.906
61-100	3.066	14.276	17.342
ND	18	300	318
Total	8.058	112.349	120.407

Fuente: Cuadros realizados por la CGR, según base de datos suministrada por la UARIV. 2015

De acuerdo a la base de datos, 14.201 víctimas con SSV accedieron a indemnización. El gobierno tiene un reto importante en materia de indemnización, puesto que debe cubrir el 88.2% restante.

**Cuadro 16. Edad vs Indemnización**

Rango Etario	Sin indemnización	Indemnizado	Total
0-5	3.833	174	4.007
0-12	11.960	579	12.539
13-17	8.920	543	9.463
18-26	8.687	1.145	9.832
27-60	57.673	9.233	66.906
61-100	14.835	2.507	17.342
ND	298	20	318
Total	106.206	14.201	120.407

Fuente: Cuadros realizados por la CGR, según base de datos suministrada por la UARIV. 2015

Para tener una idea de cuáles fueron las fuentes de ingresos que prevalecieron al momento de hacer la evaluación para que las víctimas superaran la situación de vulnerabilidad, se realizó el cruce entre la base de datos de la superación de la situación de vulnerabilidad, con la base de la superación de la subsistencia mínima, y así se determinó que 29.183 hogares que superaban la subsistencia mínima también aparecían en la base de la superación de la condición de vulnerabilidad; de estos, 27.862 hogares superaron la vulnerabilidad por



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

ingresos y 1.321 por tener los siete derechos cubiertos. La fuente de información que prevaleció y que permitió determinar quién superaba la condición de vulnerabilidad fue el SISBEN.

Ahora bien, al cruzar la base de datos de superación de la situación de vulnerabilidad con la base de Ayuda Humanitaria, encontramos que 36.352 personas, fueron atendidas recientemente con ayuda humanitaria. De éstas 34.286 superaron la situación de vulnerabilidad por ingresos y 1.966 por cumplir con los siete derechos. Si la medición es coherente y las fuentes de información son fidedignas, estos recursos (\$17.352 millones) se habrían podido reasignar, de haberse hecho antes la medición. Sin embargo, en los meses de noviembre y diciembre de 2015, luego de la medición, se entregó Ayuda Humanitaria a seis víctimas que superaron situación de vulnerabilidad y tres fueron reintegrados. Es necesario que las diferentes áreas de la UARIV tengan una comunicación fluida en tal sentido, para que la gestión permita celeridad en la implementación del nuevo modelo, haya retroalimentación rápidamente y se realicen los ajustes pertinentes.

**Cuadro 17. Edad VS Pertenencia étnica**

Rango Etario	Pertenencia	No pertenencia	Total
0-5	107	3.900	4.007
06-12	933	11.606	12.539
13-17	910	8.553	9.463
18-26	972	8.860	9.832
27-60	7.333	59.573	66.906
61-100	1.820	15.522	17.342
ND	7	311	318
Total	<b>12.082</b>	<b>108.325</b>	<b>120.407</b>

Fuente: Cuadros realizados por la CGR, según base de datos  
Suministrada por la UARIV.

De acuerdo a la base de datos, se puede observar que de las 120.407 víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad, 12.082 se reconocen como pertenecientes a un grupo étnico y se encuentran en edad productiva. Sin embargo, la información suministrada por la UARIV no identifica a cuál grupo étnico pertenecen. Ante este vacío, es pertinente que para futuros informes se pueda contar con la información detallada por grupo étnico puesto que, dependiendo su pertenencia, puede variar la forma en que se supera la situación de vulnerabilidad.



### 1.3. PAARI como fuente de información

La Unidad para las Víctimas ha afirmado que cuenta con un modelo de atención y asistencia y reparación integral a las víctimas que se implementa a través de los planes de atención, asistencia y reparación integral -PAARI-.

A partir del Conpes 3726 de 2012, se contempló como indicador de la Ruta de Reparación Individual, la construcción de Planes Individuales de Reparación formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación<sup>37</sup>. Por su parte, el Decreto 1377 de 2014, define el PAARI como un ejercicio conjunto (víctimas-UARIV) de caracterización del estado actual del hogar, en el cual se concertan las medidas de reparación aplicables y las entidades competentes para su implementación. Finalmente, el Decreto 2569<sup>38</sup> de 2014 reafirma que el PAARI es un instrumento del Modelo de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas –MAARIV- para registrar la caracterización del hogar, derivada de las interacciones con las víctimas y acompañarlas en el acceso a la oferta institucional del Estado y de esta manera contribuir al goce efectivo de sus derechos y mejoramiento de su calidad de vida.

Aunado a lo anterior, de acuerdo a la presentación que la UARIV hace del PAARI ante la Corte Constitucional<sup>39</sup>, este se considera como una herramienta para identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas, apoyarlas en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades, asesorarlas frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tienen derecho y aportar a la recuperación de la confianza en el Estado, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio de su ciudadanía.

A pesar de las definiciones anteriores, en visitas administrativas y entrevistas<sup>40</sup> con funcionarios de la UARIV, el PAARI se ha presentado como una encuesta de percepción que constituye una fuente de información y se materializa como un registro administrativo más, que permite determinar la medición de carencias de subsistencia mínima, sin que dicha encuesta sea fundamental para determinar la superación de la etapa de emergencia o de la

<sup>37</sup> Sin que la definición de dichos planes sea específica, aún no se menciona el PAARI como un instrumento ni tampoco se señala la aplicación de éstos planes como parte de la fase de asistencia y atención.

<sup>38</sup> En sus considerandos.

<sup>39</sup> En el marco de trámites de tutela la UARIV ha definido el PAARI de acuerdo a lo señalado.

<sup>40</sup> Como se anunció en la introducción del capítulo, se realizaron visitas administrativas con el ánimo de escuchar las acciones adelantadas por el UARIV y solicitar los soportes de cada uno de los procesos.



situación de vulnerabilidad de las víctimas, dada la utilización y prevalencia de otros registros administrativos del Estado en esta medición, contradiciendo las definiciones de los documentos de Ley y lo señalado por la UARIV ante la Corte Constitucional.

La CSML considera necesario que la aplicación de la encuesta también sea dirigida a los grupos étnicos. En el caso de los indígenas, se debe tener presente su lengua, por lo cual es necesario contar con el personal idóneo, que transmita el mensaje claro y pertinente para aplicar la encuesta.

#### **1.4. Percepción de las víctimas sobre la encuesta PAARI**

La Defensoría Delegada para la Orientación a Víctimas del Conflicto Armado, a efectos de conocer la opinión de las víctimas respecto al PAARI, aplicó 539 encuestas a personas víctimas individuales<sup>41</sup> y 15 entrevistas semi-estructuradas a organizaciones de víctimas<sup>42</sup>, las cuales se realizaron en cada una de las 35 regionales de la DP entre el 26 de abril y el 20 de mayo de 2016. Así mismo se realizó una vista administrativa a la UARIV, en la que se incluyó una jornada de observación al operador encargado de realizar el PAARI telefónico.

La encuesta a víctimas individuales recabó la información básica personal (nombre, identificación, regional a la que le respondió la encuesta, dirección, teléfono) e indagó por aspectos como: si conocía qué era el PAARI, cuál era la percepción que tenía sobre el mismo, si habían contestado el PAARI y a través de qué modalidad, si eran claras las preguntas que le habían realizado, si habían recibido comunicación de la Unidad para las Víctimas luego de haber realizado el PAARI, si habían solicitado medidas de atención psicosocial y de satisfacción y si en efecto las habían recibido.

En cuanto a las organizaciones, éstas fueron indagadas acerca de su conocimiento y comprensión del PAARI, sobre su acuerdo o desacuerdo con las modalidades de recolección de información, así como de las inconformidades de las víctimas al respecto.

Es importante precisar que del total de víctimas encuestadas la UARIV había aplicado el PAARI<sup>43</sup> a 435 y de este número el 54% contestaron la entrevista PAARI personalmente y el restante por vía telefónica.

<sup>41</sup> Las víctimas seleccionadas para diligenciar la encuesta cumplieron con algunos de los siguientes criterios: Tener menos de un año de inclusión en el RUV por desplazamiento forzado, tener menos de un año de inclusión en el RUV por otros hechos victimizantes o tener más de un año de año de inclusión en el RUV por cualquier hecho victimizante.

<sup>42</sup> Las entrevistas semi-estructuradas se aplicaron a organizaciones de víctimas que hacen parte de las Mesas Departamentales u otras organizaciones que no hagan parte de dichas mesas.

<sup>43</sup> De acuerdo con la información suministrada por L Subdirectora de Atención Humanitaria., la entrevista PAARI es aplicada a las víctimas en dos modalidades personalmente y por teléfono.



Al preguntar al total de las víctimas encuestadas acerca del conocimiento que tienen sobre el PAARI, el 64% manifestaron no tener claridad sobre el concepto del mismo. Lo anterior evidencia la falta de información precisa a las víctimas sobre el PAARI.

Asimismo, el 39% de las víctimas a quienes se les aplicó el PAARI afirmaron no haber recibido alguna explicación previa a la aplicación de la entrevista y el 22% dijo no haber entendido las preguntas que le habían realizado en la misma. Por tanto, resulta necesario que la víctima tenga información clara de la finalidad del PAARI y de su contenido, antes y durante su aplicación.

Por su parte, el 50% de las organizaciones de víctimas encuestadas manifestaron no tener claridad sobre el concepto y la finalidad del PAARI y el 100% de ellas afirmaron, además, no haber sido informadas al respecto; así mismo expresaron que la entrevista PAARI es muy larga y las preguntas son formuladas en un lenguaje técnico que dificulta la comprensión para la respuesta de las víctimas

Por otra parte, del total de las personas a quienes se les aplicó el PAARI, el 76.5% manifestó que no había vuelto a recibir comunicación de la UARIV, luego de su aplicación, generando un efecto de incertidumbre frente a los resultados de la aplicación del PAARI. En este sentido, se ha encontrado en el trabajo en terreno que las víctimas tienen la percepción de que el resultado de la aplicación del PAARI es el otorgamiento de la medida de indemnización, y al ser indagadas frente a esta suposición, tan solo al 1.6% se le había otorgado esta medida.

De igual manera, se preguntó a las víctimas acerca de si consideraban el PAARI como instrumento adecuado para conocer su situación de carencias, frente a esto, el 53.7% de las víctimas consideraron que el PAARI no era un instrumento adecuado para conocer su situación socio-económica. Argumentaron para este caso que “las preguntas realizadas no les permiten expresar su verdadera situación”<sup>44</sup>; adicionalmente, el 100% de las organizaciones de víctimas manifestaron que la entrevista PAARI telefónica no mide la realidad de sus hogares, afirman que el diligenciamiento del PAARI debe hacerse mediante visita domiciliaria.

En este sentido el 80% de las organizaciones entrevistadas expresaron su desacuerdo con la modalidad de aplicación del PAARI telefónico y un 80% de ellas también expresaron que la queja de las víctimas tiene que ver con el tiempo de duración de la llamada, las fallas en la conectividad, la poca claridad de las preguntas y la falta de respuesta de la UARIV; así mismo afirman que según su percepción, el único propósito del PAARI es suspender la ayuda humanitaria.

---

<sup>44</sup> Esta expresión es la opción de respuesta más reiterada por las víctimas encuestadas.



Al respecto la visita administrativa realizada por la DP al operador contratado para aplicar el PAARI evidenció cómo esta modalidad se asimila a un modelo tipo “call-center” que establece tiempos y metas diarias de aplicación de PAARI a los operadores, situación que en muchos casos interviene en no dar un trato más “humanizado a las víctimas”<sup>45</sup> en el momento de realización de la entrevista. En algunos casos cuando la víctima requiere información o explicaciones adicionales, el operador lo remite a utilizar la línea gratuita de la UARIV para aclarar sus dudas.

Respecto al acceso a la oferta, se indagó acerca de cuántos de los encuestados habían solicitado medidas de atención psicológica o medidas de satisfacción y cuántas de ellos en efecto las habían recibido. Sobre esto, se obtuvo que de las 435 personas a las cuales se les había aplicado el PAARI, tan solo 86 de ellas había solicitado atención psicológica y de éstas el 80% no había recibido hasta el momento dichas medidas. Así mismo, 46 personas dijeron haber solicitado medidas de satisfacción y el 91% de ellas dijo no haberlas recibido hasta el momento. Este resultado indicaría una baja conexión de las solicitudes realizadas por las víctimas en el PAARI con el acceso a dicha oferta, aspecto que se tratará en el apartado siguiente.

### **1.5. Mediciones y conexión con la oferta en el MAARIV**

A partir de la expedición de la Resolución 113<sup>46</sup> de 2015, según lo contemplado en el artículo décimo primero, se creó el Grupo de Oferta Institucional, el cual, en el caso de la oferta individual, está encargado de: 1. identificación de la oferta y sus características de acceso, 2. Procesos de gestión y acuerdos institucionales, 3. Identificación de características remisión de las víctimas, 4. Acompañamiento y contactabilidad de la población y 5. Seguimiento y evaluación.

En cumplimiento a las funciones descritas, el Grupo de Oferta, creó el SIGO -Sistema de Información de Gestión de la Oferta-, a través del cual se informa a cada entidad responsable sobre las necesidades de las víctimas y se realiza seguimiento. Así, con la información reportada por el Grupo de Gestión Social y Humanitaria y Reparación, el Grupo de Gestión de Oferta realiza las solicitudes a cada una de las entidades para la prestación de servicios de acuerdo a lo requerido por las Víctimas.

Es importante aclarar que esta solicitud no implica la inclusión automática, pues es la entidad

<sup>45</sup> Respuesta del funcionario del Operador Milenium en entrevista realizada durante la vista administrativa de realizada el 6 de mayo de 2016

<sup>46</sup>“Por medio de la cual se organizan los grupos internos de trabajo de la UARIV y se modifican las resoluciones 2043 de 2012, 014 y 187 de 2013 y la 620 de 2014”



competente la que define de acuerdo a su capacidad y plan de acción y focalización, la posibilidad de responder ante el requerimiento. Lo anterior puede ser una falencia, en tanto aún no se puede afirmar que en efecto se logra garantizar la atención o el acceso a programas de las víctimas, sino que esto dependerá del grado de articulación y las posibilidades de focalización conjunta de las entidades a fin de armonizar de manera coherente las acciones del SNARIV, convirtiendo la conexión entre el Modelo y la oferta en un reto de la política pública.

Por ejemplo, actualmente, según lo expresado por el Grupo de Oferta en la visita administrativa de la CSML realizada el 27 de mayo, se han identificado 54.000 víctimas que requieren libreta militar, sin embargo, el Ejército Nacional a través de jornadas especializadas tiene planificado de acuerdo a su capacidad la atención de 24.000 de ellas. Otro caso es la de la atención psico-social a través del PAVSIVI, donde se ha manifestado por parte del Ministerio de Salud que no se cuenta con el presupuesto para lograr atender el total de víctimas que demanda esta atención. De igual forma, la Registraduría Nacional manifestó a la UARIV que frente a las víctimas que demandan el derecho de identificación, la entidad no puede realizar el acercamiento, sino que las víctimas deben acercarse a los puntos de atención de la Registraduría<sup>47</sup>.

Por último, es necesario agregar que la UARIV aún no cuenta con cifras precisas respecto al número de solicitudes realizadas que en efecto han redundado en una atención concreta, según lo afirmado en la citada visita administrativa, esta información estará consolidada solo hasta el mes de agosto del año en curso. Por ahora, solo se cuenta con un balance del número de solicitudes enviadas, teniendo que el 41% de ellas se cuenta concentrada en vivienda urbana y el 19% en alimentación y reunificación familiar.

**Cuadro 18. Servicios solicitados por la UARIV a 2016.**

TIPO DE SERVICIO SOLICITADO	N. DE SOLICITUDES
SALUD (ET)	75.796
EDUCACIÓN (ET)	750.234
SALUD PAVSIVI	451.629
ALIMENTACIÓN Y REUNIFICACIÓN FAMILIAR -ICBF	1.497.739
PROSPERIDAD SOCIAL	658.341
SENA	385.845
VIVIENDA RURAL (CONVOCATORIA)	731.944
VIVIENDA URBANA (CONVOCATORIA)	3.205.309

Fuente: UARIV.

<sup>47</sup> Según afirmación del grupo de oferta en la visita administrativa del 27 de mayo de 2016



De otro lado, y de acuerdo con la información suministrada, en la aplicación del PAARI, se establecieron 487.257 necesidades de atención para 197.714 personas ubicada en 80.121 hogares, tal como se muestra en el Cuadro 19.

**Cuadro 19. Requerimientos de asistencia, determinados a partir de PAARI**

Medida Asistencia / Necesidad Identificada	Número de solicitudes
<b>ALIMENTACION</b>	<b>203.223</b>
Madre Gestante o lactante requiere apoyo alimentario	4.783
Menor requiere acceso programa Más familias en Acción	34.564
Requiere acceso a programas regulares de alimentación	163.876
<b>ASISTENCIA FUNERARIA</b>	<b>26</b>
<b>EDUCACION</b>	<b>89.357</b>
Adulto requiere acceso a educación basica o media	78.403
Menor requiere acceso a educación	10.690
Requiere acceso a educación especial por discapacidad	264
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	<b>131.921</b>
Educación y o formación para el trabajo	36.511
Empleabilidad	8.031
Emprendimientos	29.952
Fortalecimiento de negocios	14.527
Orientación ocupacional	12.396
Requiere Acceso a Programa Jóvenes en Acción	30.504
<b>IDENTIFICACION</b>	<b>7.417</b>
Requiere definir situación Militar	7.384
Solicita documento de identidad	33
<b>REUNIFICACIÓN FAMILIAR</b>	<b>872</b>
<b>SALUD</b>	<b>54.441</b>
Requiere acceso a servicio de recuperación de la salud por enfermedad crónica o terminal	2.172
Requiere acompañamiento psicosocial Estrategia de Recuperación Emocional	3.037
Requiere acompañamiento psicosocial o atención psicológica PAPSIVI	42.204
Requiere afiliación a Salud	7.028
<b>Total general</b>	<b>487.257</b>

Fuente: Cálculos realizados por la CGR con base en la información suministrada por la UARIV.

Este registro dimensiona las necesidades de coordinación de la UARIV, para garantizar el acceso a derechos por parte de la población.



Es importante tener en cuenta que, de los 487.257 individuos, se identificaron necesidades en los diferentes grupos étnicos como se puede evidenciar en el cuadro 20.

**Cuadro 20. Edad VS Grupo étnico**

Rango Etario	Afrodescendiente	Indígenas	Rrom	Ninguno	ND	Total
0-5	875	734	10	22.302	0	23.921
6-12	1.378	952	6	30.147	2	32.485
13-17	2.227	1.363	13	48.353	2	51.958
18-26	5.182	3.104	28	104.861	5	113.180
27-60	12.299	6.775	75	214.612	5	233.766
61-100	1.267	768	11	29.863	0	31.909
ND	0	0	0	38	0	38
<b>Total</b>	<b>23.228</b>	<b>13.696</b>	<b>143</b>	<b>450.176</b>	<b>14</b>	<b>487.257</b>

Fuente: Cuadros realizados por la CGR, según base de datos suministrada por la UARIV.

Como es visible, dentro de los grupos étnicos identificados, los afrodescendientes son aquellos quienes más manifiestan necesidades de atención con un total de 23.228 individuos, seguidos por los indígenas con un total de 13.696 y los Rrom con 143 individuos. Es importante tener en cuenta cada grupo étnico para tratar los casos de manera diferencial.

## 1.6. Presupuesto de Ayuda Humanitaria

La ejecución de recursos para ayuda humanitaria en 2015, por parte de la Unidad para las Víctimas se incrementó sustancialmente respecto del año anterior (cuadro 21). Ello puede explicarse por la asunción, nuevamente, del componente de alimentación insertar pie de página para aclarar ICBF. Aunque los registros no se clasifican de manera que pueda conocerse el costo operativo y financiero de las colocaciones, a través de una clasificación contractual pudimos establecer que cerca del 92% del total ejecutado corresponde a entregas de atención humanitaria a la población y poco menos del 1% de este valor es costo de intermediación financiera; 0.2% son costos operacionales y cerca del 8% se destina al pago de servicios personales para apoyar la operación.

**Cuadro 21. Ejecución Presupuestal para Atención Humanitaria, UARIV. (\$ Millones)**

CONCEPTO	2014	2015
OPERACIÓN	3.432	1.478
RECONOCIMIENTO Y SERVICIO BANCARIO	383.625	664.992
OTROS SERVICIOS	2.313	56.976
<b>TOTAL</b>	<b>389.369</b>	<b>723.447</b>



Fuente: Cálculos CGR, con base en información de SIIF.

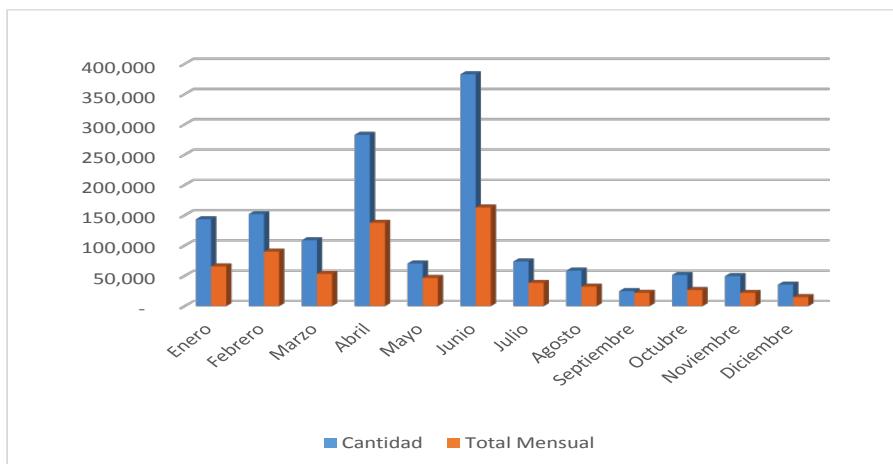
Un hecho a destacar en la administración de estos recursos, es la mejor gestión institucional en su ejecución. En 2014, el 7.4% de los recursos de atención humanitaria provinieron de los diez programas de inversión de la Unidad, el 14.3% correspondían al Fondo para la Reparación de las Víctimas, cuyos recursos deben destinarse exclusivamente a indemnización administrativa y el 78.3% si correspondió al Programa de Inversión “*Prevención Atención a la Población Desplazada*”, que está destinado para la atención humanitaria. En 2015 el 100% de los recursos provienen de este programa. Asimismo, se observó una mejor definición contractual; en 2015 es más claro el valor que corresponde al servicio bancario, al costo de operación y al reconocimiento en sí mismo. Así, puede decirse que se adoptaron mejores prácticas y se avanzó en la transparencia en el manejo de los recursos. Este hecho, permite observar una mayor coherencia entre las cifras de ejecución presupuestal y las de provisión de la atención humanitaria.

En efecto, de acuerdo con la información sobre beneficiarios, suministrada por la UARIV, en 2015 se entregó un total de 1.433.726 ayudas humanitarias por valor de \$711.080 millones. No obstante, el 18% del total de ayudas, equivalente al 16% del total de su valor, debieron ser reintegradas. Como es sabido, la mayor parte de estos recursos se reintegran porque la población no se entera oportunamente de la colocación de los recursos<sup>48</sup>. Esto significa un retroceso en la gestión, si se tienen en cuenta que los reintegros se habían reducido de cerca del 20% en 2012 a poco menos del 10% en 2014.

Una característica del suministro de atención humanitaria en 2015 fue su concentración en el primer semestre (Grafico 1) debido a la disponibilidad de recursos y a que el esfuerzo de la UARIV se centró en la implementación del nuevo modelo de Atención.

<sup>48</sup> Así se deriva de la consulta a la base de datos de ayuda humanitaria otorgada durante 2015

**Gráfica 2. Distribución temporal de la Atención Humanitaria durante 2015. Número de ayudas y \$Millones**



Fuente: Base de datos Ayuda Humanitaria UARIV 2015.

Otra característica es que la mayor parte de la población beneficiaria lleva más de un año en el Registro Único de Víctimas –RUV-; el 96% del total de ayudas correspondieron a la etapa de transición y apenas un 4% a la de emergencia.

### 1.7. Avances en las recomendaciones del 2015.

La CSML pudo constatar que, para implementar el nuevo modelo de atención, la UARIV ha venido avanzando en la integralidad de las fuentes de información internas y con las entidades del SNARIV, tal como se recomendó en el informe de 2015. El uso de los registros administrativos permite un mejor conocimiento de la situación real de las víctimas. Se requiere, entonces coordinar con las entidades proveedoras de información para garantizar su provisión periódica y actualizada. De igual forma, debe fortalecerse la interacción con las diferentes entidades que atienden a la población víctima, con el fin de que los parámetros y los criterios de medición se realicen con información fidedigna

También se recomendó contar con una trazabilidad del PAARI, pero dado que el modelo implementado tiene las evaluaciones, es sobre estas que debe registrarse la trazabilidad, de forma que sea posible ver la evolución de cada persona en el acceso a la atención, asistencia y reparación.

En el primer informe (2014) la CSMLV recomendó ajustar las rutas de coordinación interinstitucional para articular mejor la atención humanitaria. En los dos informes se insistió en la necesidad de pensar el PAARI desde lo regional, para reconocer las diferencias territoriales propias del país, que afectan las necesidades y expectativas de las víctimas, y también para que la UARIV adelantara una labor pedagógica con las autoridades locales, con



el fin de obtener su cooperación. Aunque la implementación del nuevo modelo revela avances en el tema de coordinación aún deben hacerse grandes esfuerzos en este sentido. Sin acciones coordinadas será difícil lograr implementar cabalmente el modelo. Las mediciones mismas orientan las prioridades locales para entablar tales acciones, en este sentido la UARIV debe fortalecer su presencia territorial y empoderar más a sus directores regionales, para que adopten una verdadera coordinación interinstitucional en lo local.

## 1.8. Conclusiones

El modelo de atención y asistencia para víctimas de desplazamiento forzado, a pesar de sus avances y seguidas modificaciones, aún presenta serias falencias que corresponden a (i) implementación de una herramienta de medición de carencias que no parte de una caracterización completa e integral de todos los miembros del hogar y que parte de la imputación de capacidades, (ii) la existencia de planes de atención, asistencia y reparación integral individuales que se han reducido a entrevistas extensas, practicadas en lógica de *call center*, que tienen poco peso en las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad y (iii) mínima conexión de las necesidades de las víctimas con la oferta estatal y la ruta de reparación integral. Estos aspectos dificultan el avance hacia la estabilización socioeconómica y por ende la superación de situación de vulnerabilidad.

### En cuanto a la medición de carencias de subsistencia mínima

- El esfuerzo institucional y fiscal realizado por el Gobierno Nacional no se compadece con los resultados que muestran las mediciones de carencias de la población víctima, toda vez que el 62% (462.557) de quienes resultaron con superación de subsistencia mínima (751.227), derivaron del criterio “*tener más de 10 años de desplazamiento*”, mientras que de la aplicación del criterio “*acceso a programas de generación de ingresos*”, que ha constituido una oferta onerosa para el Estado, sólo resultó el 0.6% (4.429 personas).
- El modelo de medición de carencias que determina la situación de subsistencia mínima para la entrega, reducción o suspensión definitiva de la ayuda humanitaria, es insuficiente para medir la condición real y compleja de las víctimas que requieren de esta ayuda. Es controvertible considerar que las víctimas tienen superadas las carencias mínimas, a partir de los resultados que arroja el cruce de registros administrativos de acceso a vivienda y alimentación, sin que estos criterios lleguen a evaluarse para la totalidad de los miembros del hogar, además sin realizar una verificación particular para aquellas víctimas que se encuentran en extrema vulnerabilidad.
- El Manual Operativo de medición de subsistencia mínima no se encuentra acorde con todos los parámetros constitucionales sobre entrega de ayuda humanitaria al no fundamentarse en la caracterización completa e integral del hogar y no tener por objetivo



la comprobación del acceso efectivo a los componentes de ayuda humanitaria que permita la estabilización socio-económica y el auto sostenimiento.

- En las mediciones de subsistencia mínima se prioriza el criterio de generación de ingresos frente a otros criterios como por ejemplo el de extrema urgencia y vulnerabilidad o enfoque diferencial. De esta forma, al ser filtros excluyentes es posible que de manera equivocada se pueda suspender de manera definitiva la atención humanitaria a sujetos de especial protección constitucional, que aún la necesitan.
- La medición tiene como una de sus variables para suspender de manera definitiva la ayuda humanitaria, el paso de 10 años después de la ocurrencia del hecho victimizante, sin comprobar en una caracterización completa e integral del hogar, si aún existen circunstancias de vulnerabilidad o gravedad extrema contraria el derecho fundamental a la subsistencia mínima de las víctimas de desplazamiento forzado.
- Por otra parte, dentro de la medición de subsistencia mínima no se evalúa la concurrencia de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado en un mismo hogar.

#### **En cuanto a los actos administrativos.**

- De los actos administrativos estudiados para interposición de recursos en contra de los actos administrativos que suspenden de manera definitiva la atención humanitaria, se encuentra que estos carecen de la debida motivación que debe obedecer a la descripción de los resultados de los cruces de las diferentes fuentes de información de la medición de sus carencias, situación que contraría el principio del debido proceso y limita el derecho de contradicción.

#### **En cuanto a la medición de la superación de vulnerabilidad.**

- Solamente el 2% (120.407 de 5.822.729) de la población víctima de desplazamiento forzado, inscrita en el Registro Único de Víctimas – RUV, superó situación de vulnerabilidad, lo cual indica que el avance en la política de atención y reparación es escaso de cara a la estabilización socioeconómica de este sector de la población.
- Los parámetros de medición contemplados en la Resolución 1126 de 2015 no son homologables con los criterios Constitucionales de goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento, en tanto que: omiten los indicadores de goce efectivo de derechos de retorno y reubicación; la medición en salud y condición de seguridad no tienen en cuenta todos los parámetros constitucionales en la materia.
- El modelo de medición de superación de vulnerabilidad no presenta una metodología clara, que esté expuesta en un soporte verificable. Adicionalmente, no se cuenta con un diagnóstico de la robustez de sus fuentes y su debida actualización, lo que implica que el sistema o modelo adolece de calidad en la información.



- La CSML evidencia una baja cobertura en la indemnización de las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, toda vez que de las 120.407 víctimas que corresponden a 29.183 hogares, solamente 14.201 personas (11.7% del total de personas indemnizables), que conforman 3.847 hogares, han accedido a indemnización. La notificación de superación implica el reto de acelerar el proceso, dada la expectativa de la población.
- La medición de la superación de vulnerabilidad por el criterio de evaluación de los siete derechos, en algunos casos depende de registros administrativos que limitan el número de víctimas sobre los cuales se puede aplicar, por lo que el criterio de Ingresos termina preponderando en la medición.
- Se presenta una situación crítica respecto a la notificación de los actos administrativos de la situación de superación de vulnerabilidad, dado que han pasado seis (6) meses desde la medición, y tan solo se les ha notificado a 10 personas de las 120.407.

### **En cuanto al PAARI**

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

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

- De quienes han superado subsistencia mínima (751.227), el 74% (556.298) aún no cuenta con oferta efectiva que les permita avanzar en el goce de derechos. En este sentido, quedarían sin acceso a los componentes de la Ley, lo cual es muy preocupante. Asimismo, las personas que han superado la situación de vulnerabilidad (120.407) no cuentan con oferta de reparación, y de éstas, 7.828 aún se encuentran en la fase de Asistencia y Atención.

- Pese a que se evidencian avances en la identificación de las necesidades de oferta, aún el modelo no puede asegurar el acceso efectivo de las víctimas a los programas estatales. La herramienta SIGO se encuentra en el inicio de su implementación y, a la fecha, aún no se cuenta con la retroalimentación de las diferentes entidades del SNARIV.
- La conexión en el MAARIV entre las necesidades de las víctimas y la oferta institucional presenta deficiencias de articulación institucional, que exige la flexibilización de la oferta por parte de las entidades, así como la focalización conjunta con la entidad coordinadora del SNARIV.
- Si bien existen avances en la identificación de las necesidades de oferta, aún el modelo no puede asegurar el acceso efectivo de las víctimas en los programas estatales, teniendo en cuenta que la herramienta SIGO<sup>49</sup> se encuentra iniciando su implementación y que a la fecha aún no se cuenta con la retroalimentación de las diferentes entidades del SNARIV. En este sentido a la fecha<sup>50</sup> no existe una evaluación que permita conocer de manera precisa el porcentaje de víctimas que en efecto han sido atendidas efectivamente con la oferta requerida.
- En el análisis de la CSML respecto a la base de datos de las personas que superaron situación de vulnerabilidad, se identificó que 36.352 personas, fueron atendidas recientemente con ayuda humanitaria, de éstas 34.286 superaron la situación de vulnerabilidad por ingresos y 1.966 por cumplir con los siete derechos que quedan con carencias pero que no pasan a una oferta como producto de las mediciones.

### 1.9. Recomendaciones

#### En cuanto a la medición de carencias de subsistencia mínima Recomendación CGR Reto.

- La UARIV debe revisar el modelo de medición de carencias de un hogar con miembros víctimas de desplazamiento forzado, de tal suerte que se realice una caracterización completa e integral de cada uno de los miembros del hogar.

<sup>49</sup> SIGO -Sistema de Información de Gestión de la Oferta creado por la UARIV para informar a cada entidad responsable sobre las necesidades de las víctimas y se realizar el seguimiento a la oferta.

<sup>50</sup> 30 de abril de 2016.



- Una vez realizada la caracterización, se debe incluir la ocurrencia de otros hechos victimizantes, y debe tenerse en cuenta como prioridad la comprobación de la superación de circunstancias de vulnerabilidad y de extrema urgencia.
- La eficacia de los resultados del Modelo depende de la calidad de la información que sustentan las mediciones, por lo tanto, la UARIV debe asegurar el intercambio de información fidedigna, periódica y de alta calidad, proveniente de las distintas fuentes de información, así como fortalecer las herramientas tecnológicas utilizadas para tal fin.

#### **En cuanto a los actos administrativos.**

- Se exhorta a la UARIV a motivar en debida forma los actos administrativos e incluir los resultados de los cruces de información realizados a través del modelo de medición de carencias.
- La UARIV debe realizar los esfuerzos necesarios para cumplir el procedimiento administrativo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, para la práctica de pruebas en el trámite de recursos en contra de actos administrativos de suspensión definitiva de ayuda humanitaria, con el fin de no incurrir en una violación del debido proceso que motive acciones judiciales como la tutela

#### **En cuanto a la Resolución 1126 de 2016.**

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

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

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



## CAPITULO II. RESTABLECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

En este capítulo, la CSML se pronuncia sobre los resultados presentados por las instituciones responsables de la estabilización socioeconómica y de la ruta de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto armado. En primer lugar, se presenta el estado actual de la política, que se concreta en las rutas y en el acceso de la población a los programas; en segundo lugar, se examina el sector rural, que es donde se presentan menos avances en la construcción de lineamientos estratégicos de política pública para la inclusión productiva de la población víctima del conflicto armado y concluiremos con una evaluación de los avances en la construcción de la ruta de empleo y autoempleo rural y urbano en cabeza del Ministerio de Trabajo.

La CSML considera que lo abordado en este capítulo complementa las conclusiones que, sobre las dificultades de esta política pública y la necesidad de su reformulación, registraron los organismos de control y la propia Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, con ocasión del Auto 395 de 2015<sup>51</sup>.

Para la construcción de este capítulo la CSML requirió información al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, al Departamento para la Prosperidad Social, a BANCOLDEX y a FINAGRO. Una vez analizada la información suministrada por dichas entidades se practicaron visitas administrativas al Ministerio del Trabajo, al MADR y a FINAGRO, con el objetivo de verificar la información reportada. Con base en las visitas, la CSML pudo advertir que la información institucional suministrada no refleja el impacto real de los proyectos y programas ejecutados y, en algunos casos, se limita a describir su alcance.

### 2.1. Las rutas de generación de ingresos y empleo

El artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, que hace parte del Título IV – Reparación de las Víctimas- establece, en cabeza del Ministerio del Trabajo, la obligación de diseñar programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano; por su parte el artículo 60, dentro del Título III -Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia-, establece que en materia

<sup>51</sup> Auto 395 de 2015 Corte constitucional Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 M.P. Myriam Ávila Roldán “(...)a pesar de los esfuerzos realizados, para esta Sala todavía parecen persistir dificultades relacionadas con: (i) la falta de cohesión y de vigencia tanto del marco normativo como de la formulación de la política, lo que trae consigo (ii) la desarticulación de la oferta programática; (iii) dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados y (iv) falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinados. Estas dificultades (iv) se acentúan en el sector rural, el cual presenta mayores rezagos en la formulación e implementación de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica a favor de la población desplazada (...)”



de estabilización socio económica de la población en situación de desplazamiento forzado se dará aplicación a lo previsto en la ley 387 de 1997. Esta doble perspectiva legal dio lugar a que el Ministerio del Trabajo y las instituciones que integran el SNARIV crearan dos marcos conceptuales para la estabilización socio económica y el restablecimiento de las capacidades productivas de la población víctima del conflicto armado. En la práctica, la diferenciación conceptual entre generación de ingresos y generación de empleo, en términos del Ministerio del Trabajo, crea estrategias disímiles desde los puntos de vista de: i.) el objetivo de los programas y acciones que se prevén en cada uno de ellos; ii.) Las características de los programas y acciones específicas que desarrollan y; iii.) La fase en la que se aplican o ejecutan.

Para la CSML, la existencia de los procesos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica que son ofertados por el sector de la inclusión social (liderado por el DPS), así como de procesos de fortalecimiento de la capacidad productiva rural en cabeza del sector agropecuario (liderado por el MADR) y de una ruta de empleo y auto empleo urbano y rural diseñada por el Ministerio del Trabajo, de conformidad con el mandato del artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, dejan en evidencia que luego de cinco años de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no existe una política pública articulada, en materia de restablecimiento de capacidades productivas y de estabilización socio económica, para la población víctima del conflicto armado.

Los esquemas de atención deben garantizar procesos articulados y sostenibles que faciliten el proceso autónomo del núcleo familiar víctima para alcanzar estabilización socio económica e inserción productiva que permita cubrir sus necesidades básicas y avanzar en la reconstrucción de su proyecto de vida.

Actualmente, la política de generación de ingresos, cuya oferta obedece al artículo 60 de la ley 1448 de 2011, es liderada por el DPS, como cabeza del sector de inclusión social, y está contenida en el Conpes 3616 de 2009 por medio del cual se establecen los *“lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”*. La Corte Constitucional encontró razonable y coherente la estrategia del Estado colombiano de hacer compatibles entre sí las políticas de generación de ingresos a favor de ambos grupos poblaciones; sin embargo advirtió que dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población vulnerable, dada la condición especial y distinta en que se encuentran los desplazados y las obligaciones específicas que el Estado tiene con ellos<sup>52</sup>. Ante el pronunciamiento jurisprudencial, es imperativo que la política de inclusión social y productiva tenga en cuenta el enfoque reparador de la ley 1448 de 2011 y que los esfuerzos de las instituciones del SNARIV, con

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 395 de 2015. Magistrada Presidenta (E) Myriam Ávila Roldán.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

responsabilidades en esta materia, sean complementarios, de manera que se armonicen las políticas sectoriales.

La CSML considera que las víctimas del conflicto armado materializan las posibilidades de reconstruir su proyecto de vida y de avanzar en el goce efectivo de sus derechos, en la medida en que logren superar la situación de vulnerabilidad derivada del desarraigo generado por el hecho victimizante. Esa superación requiere un esfuerzo estatal mayor al del componente de asistencia humanitaria, para provocar un círculo virtuoso en el que la ayuda gubernamental se oriente a erradicar sus causas y propenda por recuperar la capacidad socioeconómica de la población. Es necesario generar, en el núcleo familiar, las capacidades que les permitan a las víctimas el auto sostenimiento económico y la generación de mínimos vitales para la satisfacción de sus necesidades básicas y la reconstrucción de su proyecto de vida.

De las 8.068.272 personas víctimas del conflicto armado, donde el 84.6% son víctimas de desplazamiento forzado, 4.174.150 se encuentran en situación de pobreza según los resultados de la medición de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado<sup>53</sup>. Es decir que solo el 36.2 % de la población desplazada se encuentra por encima de la línea de pobreza y que el 63.8% de esta población necesita medidas prioritarias de atención que le permitan alcanzar la estabilización socio económica. Se espera, entonces, que la atención en materia de generación de ingresos y/o empleo del gobierno nacional se oriente a un universo 4 millones de víctimas o a 1 millón de hogares que requieren de este componente.

El propio Ministerio del Trabajo sostiene que el 97.6% de la población inscrita en el RUV, no cuenta con los ingresos para superar la línea de pobreza, y que el 78.8% de esta población no cuenta con ingresos suficientes para superar la línea de indigencia<sup>54</sup>. En este sentido, es preocupante para la CSML la baja cobertura de los programas del Ministerio del Trabajo y de las entidades del SNARIV dirigidos a cualificar a las víctimas para que puedan insertarse eficazmente en el mercado laboral o para que puedan contar con las herramientas suficientes para iniciar procesos de emprendimiento viables y sostenibles en el tiempo.

La CSML entiende la aplicación del principio de gradualidad en la atención a las víctimas, dadas las limitaciones de tipo fiscal e institucional, pero no encuentra razonable que el ritmo de implementación de esta política pública no se encuentre alineado con la vigencia de diez

<sup>53</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada. 13 de enero de 2015. Consultado en [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Informe\\_IGED.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Informe_IGED.pdf)

<sup>54</sup> <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/conflicto-armado> Consultada el 08/07/2016.



años de la Ley 1448 de 2011 solo hasta el pasado 18 de marzo, en el marco de la mesa de generación de ingresos, se desarrolló el primer taller para la construcción de los lineamientos de la nueva política de inclusión productiva y social de las víctimas. Adicionalmente, el Gobierno Nacional en el informe de respuesta al auto 395 de 2015, en octubre pasado de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, anunció que en el mes de septiembre de este año se expedirá el nuevo documento Conpes de inclusión productiva y social<sup>55</sup>. Esto resulta relevante en la medida en que en el mes de mayo de 2016 las administraciones territoriales formularon sus planes de desarrollo locales y en el mes de junio de la presente anualidad formularon y adoptaron los planes de acción territoriales, los cuales se construyeron de conformidad con los lineamientos vigentes contenidos en el documento Conpes 3616 que a la fecha ha resultado ineficaz, de conformidad con el análisis realizado por el Gobierno Nacional, los organismos de control y la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al referido auto.

Para la CSML, la implementación eficaz de la política pública requiere, más que adelantar ajustes normativos, fortalecer las capacidades institucionales de articulación y coordinación, y darles continuidad a los esfuerzos institucionales emprendidos en cada uno de los sectores de gobierno. Asimismo, se requiere un esquema de seguimiento que permita acompañamiento efectivo a las víctimas.

A la fecha de elaboración de este informe, la CSML pudo evidenciar que no existen rutas de articulación interinstitucional ni en los procesos de formulación y de articulación de la política pública de generación de ingresos y de generación de empleo. Sin embargo, los documentos y las respuestas institucionales se limitan a indicar, de manera general, que *el rol que han tenido los espacios de coordinación contemplados en la política de generación de ingresos (Mesa de Generación de Ingresos) y en el marco normativo de la política de víctimas (Grupo de Empleo Rural y Urbano del Subcomité de Restitución), ha resultado fundamental en la identificación de duplicidad de esfuerzos, de realización de esfuerzos complementarios y de otros espacios posibles de articulación.*<sup>56</sup>

<sup>55</sup> La inclusión productiva de la población en situación de desplazamiento implica la oferta de programas de generación de ingresos, razón por la cual se espera que la actualización del Conpes 3616 de 2009 recoja las recomendaciones y los aprendizajes de sus años de implementación, así como las evaluaciones y estudios recientes tales como la Misión de Generación de Ingresos, finalizada en 2014, entre cuyas recomendaciones se destacan las de articulación interinstitucional.

<sup>56</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de Respuesta al auto 395 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Octubre de 2015.



## 2.2 Acceso a Programas de Generación de Ingresos, según las víctimas

Cumplidos los primeros cinco años después de expedida la Ley 1448 de 2011, la CSML consideró necesario realizar un balance frente al cumplimiento e impacto reparador de la medida de Generación de Ingreso y empleo. Con este propósito, la Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado, aplicó una encuesta de percepción a víctimas del conflicto armado en Colombia, para evaluar la experiencia de las víctimas en el proceso de reparación integral.

La encuesta fue aplicada durante el primer semestre de 2016 a 816 víctimas del conflicto armado con corte al 15 de junio; en 22 departamentos, que albergan el 71% de las víctimas del conflicto armado en el país.

Los resultados de esta medición muestran que sólo el 6% de las personas encuestadas manifiestan tener derecho a la medida<sup>57</sup>, aspecto que llama la atención puesto que dentro de los espacios de participación efectiva en los que interviene la DP, las víctimas solicitan programas orientados a la generación de ingresos a través del empleo y los proyectos productivos; de hecho esta solicitud se encuentra dentro de las más recurrentes en dichos escenarios. Si bien, el bajo número de personas que consideran tener derecho a la Generación de Ingresos puede estar determinado por la muestra tomada – pese a que se escogieron para la aplicación los departamentos y municipios con el mayor número de víctimas según los registros de la UARIV – también podría evidenciar que existe una muy baja difusión de la medida.

De las personas que consideran tener el derecho a acceder a los diferentes programas, el 45% manifiesta que no contaron con la información adecuada y pertinente sobre las diferentes acciones encaminadas a brindarles formación para el empleo, información consistente con los resultados sobre las personas que accedieron a algún programa de formación por parte del SENA (40%). El problema de la desinformación de las víctimas para acceder a las diferentes medidas, resulta recurrente a la luz de los datos que presenta la encuesta.

Sin embargo, cuando las víctimas son consultadas sobre los resultados de su proceso de formación para el trabajo, el 75% de quienes accedieron a los diferentes programas, manifestaron un alto grado de satisfacción con los programas, ya que la oferta se ajusta a lo requerido por las víctimas y por la región en términos productivos. La principal dificultad es la

<sup>57</sup> Este es el resultado de aplicar la siguiente pregunta: ¿A qué tipo de cosas tiene derecho usted y/o los miembros de su hogar por ser víctima del conflicto armado?



consecución de recursos para transporte y otros materiales, según el 42% de la muestra específica para la medida.

De otra parte, frente a la solicitud de créditos y el destino de la inversión, se encontró que el 60% de las personas que han solicitado acceso al sistema crediticio, tienen como objetivo el inicio o fortalecimiento de diferentes proyectos productivos, contrastado con el 28% que ha solicitado créditos para vivienda o el 5% que ha solicitado para educación.

En este sentido, es importante señalar que cerca de un 50% de víctimas encuestadas para esta medida, no han podido acceder al sistema crediticio pues pese a que existen líneas especiales para personas afectadas por el conflicto armado, no han sido notificadas de los beneficios y tienen créditos normales sin tasas preferenciales. Muchas de ellas se encuentran reportadas en centrales de riesgo y no cuentan con los recursos para solucionar esta situación. Además en varios municipios las víctimas manifiestan no contar con la presencia de bancos, corresponsales bancarios y, menos, con cajeros electrónicos, lo que dificulta el acceso al sistema bancario.

Los resultados de esta medición evidencian la necesidad de diseñar políticas y estrategias encaminadas a dotar a las víctimas de capacidades que le permitan acceder al mercado laboral, al sector productivo e iniciar procesos emprendimiento. Para ello, se requieren medidas de formación para el trabajo, de apoyo o fortalecimiento a emprendimientos y medidas de acceso al sector financiero que les permitan acceder a los recursos necesarios para desarrollar su idea productiva.

### **2.3. La oferta de generación de ingresos en el sector rural**

El MADR, como cabeza del sector, es responsable de generar lineamientos o estrategias que les permitan a las víctimas del conflicto armado, con vocación rural, integrarse productivamente. Por esta razón el seguimiento de la CSML a este componente implica evaluar la oferta del sector en materia de generación de ingresos, empleo y auto empleo rural.

En cumplimiento de sus funciones de promoción del desarrollo rural con enfoque territorial y del fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, el MADR debe articularse con las entidades del SNARIV. No obstante, la CSML observó que el MADR no cuenta con una estrategia y/o ruta que permita articular y/o coordinar los distintos programas, estrategias y planes que desarrollan las instituciones del SNARIV en materia de generación de ingresos y empleo en el sector rural. El MADR, en su respuesta, se limita a indicar los trabajos realizados en el marco del grupo de empleo rural y urbano del subcomité de restitución, así como la participación en las mesas de trabajo. Además se refiere al rediseño del Conpes de inclusión social y productiva. No se advierte avance en el proceso de



articulación de la oferta en el sector rural y, a la fecha de elaboración de este informe la ruta de generación de ingresos y empleo del sector rural se encuentra desarticulada.

Además, el MADR informa haber desarrollado tres estrategias mediante las cuales busca garantizar el desarrollo rural y la participación de los pequeños productores con un enfoque territorial, en las cuales la población víctima puede incluirse en condiciones favorables para la generación de ingresos de acuerdo a sus particularidades. Es preciso aclarar que estas estrategias no corresponden a esfuerzos específicos del MADR en desarrollar planes, programas y/o estrategias que permitan el fortalecimiento productivo de la población víctima del conflicto armado; obedecen a la oferta general del MADR que pueden beneficiar o no a las víctimas del conflicto armado pues debe incluirse un porcentaje específico de población vulnerable dentro de la que se encuentra la población víctima<sup>58</sup>.

A continuación se analizaran las tres estrategias de intervención del MADR a efectos de determinar su eficacia frente al proceso de restablecimiento de derechos de la población víctima del conflicto armado.

En primer lugar, tenemos que la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR desde 2015 inició la implementación de la estrategia “Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación –PARES-”, la cual tiene como objetivo “*Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones*”.

El MADR estableció criterios poblacionales para la focalización de la inversión dentro de los cuales se encuentra el deber de gobernaciones de focalizar pequeños productores y población rural más pobre registrada en el Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales – SISBEN- y en el Registro Único de Víctimas – RUV-, determinando como mínimo que el 30% de la inversión que se realice a través de la estrategia PARES deberá dirigirse a población víctima de la violencia, población rural vulnerable o población rural perteneciente a grupos étnicos o minoritarios. De acuerdo con lo anterior, la población víctima con necesidades productivas es priorizada por la gobernación y las alcaldías, de acuerdo a las condiciones de la población, la vocación productiva del territorio y las líneas productivas del departamento<sup>59</sup> (subrayado fuera de texto).

<sup>58</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Respuesta remitida con radicado 20164600125371 a la PGN. Firmada por Lency Maribel Morales Tobar, Coordinadora Grupo de Víctimas. 23 de junio de 2016.

<sup>59</sup> Ibídem. Pág. 3



Así, las autoridades locales, alcaldes y gobernadores, son los responsables de focalizar a la población víctima del sector rural de sus jurisdicciones y el criterio de prioridad para población víctima es ambiguo; los criterios poblacionales formulados por el MADR no garantizan que las víctimas accedan a esta estrategia porque en últimas, son los mandatarios locales quienes determinan la viabilidad de los proyectos y pueden determinar que los recursos se dirijan a otro segmento poblacional en condiciones de vulnerabilidad sin contradecir el criterio establecido por el MADR.

Adicionalmente, entre 2015 y 2016 el MADR ha ejecutado 136 proyectos productivos en 28 departamentos en el marco de esta estrategia, mediante los cuales ha beneficiado directamente a 12.119 víctimas del conflicto armado; según se registra en el Cuadro 22.

**Cuadro 22. Proyectos Ejecutados por MADR, según departamento**

PROYECTOS EJECUTADOS			PROYECTOS EJECUTADOS		
DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS	No. VICTIMAS BENEFICIARIAS	DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS	No. VICTIMAS BENEFICIARIAS
ANTIOQUIA	6	1,022	META	4	344
CESAR	8	669	CHOCO	1	99
CUNDINAMARCA	3	179	GUAVIARE	2	189
QUINDIO	3	195	CAUCA	7	389
CASANARE	7	235	RISARALDA	5	146
TOLIMA	5	150	BOLIVAR	4	2,000
VAUPES	2	55	ARAUCA	7	253
PUTUMAYO	1	655	CASANARE	4	30
NORTE DE SANTANDER	5	338	SUCRE	2	454
VALLE DEL CAUCA	4	1,037	AMAZONAS	1	3
BOYACA	20	132	CÓRDOBA	6	144
HUILA	3	79	CAQUETA	3	197
MAGDALENA	6	491	NARIÑO	10	1,015
GUAJIRA	1	33	TOTAL	136	12,119
CALDAS	6	1,586			

Fuente: MADR

De igual manera a la fecha de elaboración de este informe se encuentran en ejecución 77 proyectos productivos distribuidos en 16 departamentos (Cuadro 23), en los cuales también se vinculará población víctima del conflicto armado de acuerdo al proceso ya enunciado



### Cuadro 23. Proyectos en Ejecución MADR

PROYECTOS EN EJECUCIÓN		PROYECTOS EN EJECUCIÓN	
DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS	DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS
GUAJIRA	4	BOYACA	1
SANTANDER	6	HUILA	1
GUAVIARE	5	AMAZONAS	1
SAN ANDRES	2	CÓRDOBA	7
VICHADA	2	PUTUMAYO	1
NARIÑO	22	SUCRE	2
CAUCA	10	CALDAS	3
ATLÁNTICO	3	TOTAL	77
BOLÍVAR	7		

Fuente: MADR

Es preciso aclarar que estos proyectos no son específicos para población víctima del conflicto armado, corresponden a proyectos donde se identificó población víctima dentro de los beneficiarios. Pese a que el MADR ha avanzado al identificar a la población víctima beneficiaria de sus proyectos, aun se requiere mejorar la oferta, dada la magnitud de los requerimientos de las víctimas en esta materia y la necesidad de atención específica para esta población.

La segunda estrategia es la de Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP-; es un instrumento de desarrollo rural y de competitividad, con el que el MADR pretende vincular organizaciones de pequeños productores rurales con mercados especializados representados en un aliado comercial formal. Los productores rurales participan en el Proyecto a través de invitaciones públicas en las que se presentan y seleccionan las mejores ideas de negocios. Las propuestas así seleccionadas son sometidas a un estudio de preinversión financiado por el proyecto y al cumplirse las condiciones y la viabilidad integral para desarrollar la Alianza Productiva, el Proyecto aporta recursos de inversión y acompañamientos no reembolsables (Incentivo Modular).

Quienes deseen participar deben presentar en las Secretarías de Agricultura de cada uno de los departamentos del país, el perfil de la alianza, es decir el resumen de la iniciativa de agronegocio, que debe recoger información del proponente, de las necesidades del mercado que va a suplir, la descripción del proyecto propuesto y las características de los beneficiarios.

La convocatoria cuenta con dos cortes de recepción de perfiles, de acuerdo con la programación establecida para el cumplimiento de metas de Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo en la operación de 2016, 2017 y 2018. La población víctima puede acceder a esta estrategia desde 2016, ya que la convocatoria incluyó la focalización de iniciativas en zonas



de posconflicto, que tendrán prioridad si contribuyen a ampliar la cobertura. De igual manera dará una mayor puntuación en la selección, a las iniciativas presentadas por grupos de mujeres, indígenas, afrocolombianos o víctimas del conflicto armado interno. Es claro que la población víctima no tiene prioridad por sí misma, puesto que la focalización se orienta hacia las zonas en donde se presume la presencia de víctimas dados los índices de presión e intensidad del conflicto armado.

La tercera y última estrategia corresponde a los Incentivos de capitalización financiera Colombia Siembra en la cual se estableció la meta de sembrar un millón de hectáreas adicionales a las existentes en el país, entre 2015 y 2018. Además, se propone el incremento de la productividad para garantizar la oferta constante, la mejora en la calidad de los productos y el fomento de las exportaciones agropecuarias.

La estrategia cuenta con dos mecanismos de intervención a saber: Líneas Especiales de Crédito –LEC- (para cultivos de corto y mediano ciclo); y el Incentivo de Capitalización Rural –ICR, (para cultivos de tardío rendimiento). Las Líneas Especiales de Crédito –LEC- por medio de las cuales se pueden financiar las actividades que el MADR defina dentro de su política de apoyo al sector agropecuario, ofrecen unas condiciones financieras más favorables a los productores, en la medida en que estos recursos son destinados para la disminución de la tasa de interés. De manera concreta, a través de las LEC el MADR subsidia puntos de la tasa de interés de los créditos ordinarios a los cuales acceden los pequeños, medianos y grandes productores rurales<sup>60</sup>.

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO- es el encargado de ejecutar esta estrategia, que puede definirse como un instrumento financiero del Gobierno Nacional para promover la reactivación productiva agropecuaria en el país mediante el apalancamiento de procesos productivos que emprenda la población víctima del conflicto armado. En este sentido, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA-, mediante las Resoluciones 01 y 03 de 2016, autorizó a FINAGRO para que en su programa de crédito, y con cargo a los recursos de inversión obligatoria Títulos de Desarrollo Agropecuario -TDA- clase A y a los recursos que se reciban de cooperación, nacional o internacional, destine por un saldo máximo de cartera de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000,00)<sup>61</sup>, recursos para préstamos a población individualmente calificada como víctima del conflicto armado

<sup>60</sup> La estrategia descrita dispone, a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO-, de líneas de redescuento en condiciones preferenciales dirigidas a financiar los préstamos que otorguen los establecimientos de crédito del orden nacional a población vulnerable.

<sup>61</sup> FINAGRO Radicado: 2016005409 Fecha Radicación: 20/06/2016.



interno, desplazada o reintegrada, o a las Asociaciones, Agremiaciones, Cooperativas no financieras y ONG'S, que asocien o agrupen a dichos grupos poblacionales, o vinculada a los programas de desarrollo alternativo que determine el MADR o la Entidad definida para el efecto por el Gobierno Nacional.

Las condiciones de acceso a esta línea de crédito FINAGRO se encuentran en las Circulares P-12 de 2012 y P-18 de 2013, donde se redefinió el *"programa especial de fomento y desarrollo agropecuario -financiación proyectos desarrollados por población calificada como víctima del conflicto armado interno, incluida la perteneciente al pueblo Rrom o gitano, desplazada o reintegrada o vinculada a programas de desarrollo alternativo"*, allí se reglamentan las condiciones especiales de acceso: i.) Estar reconocido como víctima del conflicto armado interno; ii.) Tener planeado un proyecto productivo rentable; iii.) Presentar la información que el banco o Cooperativa Financiera solicite para otorgar el crédito en condiciones FINAGRO a las víctimas del conflicto armado interno.

Dicha financiación puede ser solicitada de manera individual (crédito individual) o de manera colectiva (crédito asociativo) si hace parte de una asociación, agremiación u otra entidad que agrupe víctimas del conflicto armado interno. Dado que es una línea de financiación dirigida a productores<sup>62</sup>, los proyectos se pueden financiar en tierras en arriendo, propias o donde se demuestre la tenencia de la tierra en condiciones de seguridad jurídica.

Adicionalmente, FINAGRO ha suscrito Convenios Interadministrativos con la UARIV, dirigidos a garantizar la disminución en dos (2) puntos de la tasa de colocación, por lo que los beneficiarios de estos recursos pueden acceder a una tasa de colocación equivalente a la DTF<sup>63</sup> E. A.<sup>64</sup> + (0<sup>65</sup>). El primero de estos convenios se suscribió en 2015 con vigencia hasta

<sup>62</sup> **Pequeño Productor** si: 1) Sus activos totales no superen el equivalente a 284 SMMLV incluidos los del cónyuge o compañero permanente, según balance comercial o documento equivalente que cada intermediario financiero establezca. Que por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.

**Mediano Productor** si 1) Es toda persona cuyos activos totales, sean superiores a 284 SMMLV y hasta 5.000 SMMLV.

**Gran Productor** si 1) Es toda persona cuyos activos totales sean superiores a 5.000 SMMLV.

<sup>63</sup> La DTF es la tasa de interés promedio que los bancos, las corporaciones de ahorro y vivienda, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial se comprometieron a pagar a los ahorradores por los certificados de depósito a término (CDT).

<sup>64</sup> Efectivo anual

<sup>65</sup> Puntos de la tasa de interés



el 31 de diciembre y aporte de la UARIV de \$100.000.000. El convenio fue desarrollado mediante la Circular Reglamentaria de FINAGRO P-11 de 2015 del 20 de abril de 2015; los recursos se agotaron en su totalidad por lo que se suscribió el Convenio 1229 donde la Unidad aportó \$350.000.000 adicionales con la misma finalidad. Los nuevos recursos fueron colocados a través de la Circular Reglamentaria de FINAGRO P-23 de 2015 del 20 de noviembre de 2015. En 2016 se firmó el Convenio Interadministrativo 909 donde la UARIV aportó \$500.000.000 para la misma finalidad, recursos que fueron colocados en el mercado a través de la circular reglamentaria de FINAGRO P-02 de 2016 del 09 de marzo de 2016 con vigencia hasta el 31 de diciembre.

En resumen, la línea de crédito FINAGRO tiene una cobertura de hasta el 100% de los costos directos de los proyectos y los recursos son colocados con una tasa preferencial de interés que puede ser del DTF + 2% E. A. o DTF + 0% E.A., dependiendo de si hay recursos disponibles en el marco del convenio con la UARIV o con otra entidad.

El instrumento financiero implementado por la UARIV y por FINAGRO permitió a las víctimas del conflicto un apalancamiento financiero para 1.136 proyectos agropecuarios por un valor total de \$ 8.443.133.950, en donde el Estado colombiano realizó una inversión neta, durante la vigencia fiscal 2015 y lo corrido de 2016, por \$ 736.424.319.

Como lo advierte el propio MADR, “*no cuenta con un proyecto de inversión exclusivo para la población víctima del conflicto armado en el componente de generación de ingresos por lo tanto no se ha programado recursos en ninguna de la vigencias de manera exclusiva*”<sup>66</sup>; sin embargo indica que analizara la disponibilidad de recursos en 2016 para definir proyectos que atiendan, de manera exclusiva a la población víctima del conflicto armado, de acuerdo con los ajustes institucionales en curso y el cambio de proyectos de inversión de las entidades del sector. Hasta ahora es evidente la ausencia de una política, plan o estrategia para atender los requerimientos de la población víctima en esta materia pese a que desde 1997 tiene la obligación legal<sup>67</sup> de desarrollar dichos programas.

Sumado a lo anterior, la CSML observa que las líneas de intervención del MADR se centran en el fortalecimiento de productores, lo que implica que el acceso a la oferta por parte de la población víctima está condicionado a la disponibilidad de tierra para producción con seguridad jurídica. Es decir deben ser propietarios o tenedores, con un contrato de arrendamiento o usufructo. Así, se advierte la ausencia de programas estructurados que le

<sup>66</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Respuesta remitida con radicado 20164600125371 a la PGN. Firmada por Lency Maribel Morales Tobar, Coordinadora Grupo de Víctimas. 23 de junio de 2016. Pág.14.

<sup>67</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 19 numerales 1 y 2.



permitan a la población rural víctima no propietaria de tierra acceder a proyectos productivos rurales. De igual manera se advierte que no existe una política o programa dirigido específicamente a la población víctima con vocación rural que le permita avanzar en estabilización socioeconómica y restablecimiento de sus capacidades productivas.

#### **2.4. La implementación de la ruta de empleo y autoempleo rural y urbano**

El planteamiento de la rutas de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto parte de un doble ejercicio de caracterización uno territorial y uno poblacional, dicha caracterización debe permitirle a la víctima desarrollar el potencial productivo en función de la vocación productiva del territorio. Sobre este particular los organismos de control en especial la PGN desde el año 2012, han hecho énfasis en la necesidad de integrar todos los sistemas e instrumentos de caracterización en una única herramienta técnica que permita obtener la información necesaria para la focalización y el direccionamiento de los esfuerzos estatales sobre esta materia.

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

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

Con base en la aplicación del instrumento, el Ministerio de Trabajo estableció que el 32% de los beneficiarios de la fase I del programa Desarrollo Económico Incluyente- DEI- rural<sup>68</sup> también fueron beneficiarios del programa familias en su tierra del -FEST- del DPS; de igual manera, el 27% de los beneficiarios de la fase II de este programa fueron a su vez beneficiarios del programa FEST. Esta situación también se presenta en el programa de

<sup>68</sup> Programa del Ministerio del Trabajo.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Colectiva de las Víctimas

restitución de capacidades para la reparación colectiva 'Sumando Paz' en donde el 16,6% de los beneficiarios también lo son del FEST<sup>69</sup>. En el sector rural es donde se observa el mayor índice de coincidencia, pese a que 41% de los programas identificados tienen un enfoque urbano.

Ahora bien, en lo que respecta a la focalización de la oferta, el Ministerio de Trabajo reporta que con ocasión del trabajo realizado con la UARIV, en donde se identificaron y concertaron las variables contenidas en el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) y el instrumento de caracterización poblacional construido por el Ministerio del Trabajo, se eliminaron las preguntas relativas a los programas de empleo en el PAARI, con el fin de que exista un único instrumento de caracterización. Además, se realizó el pre-cargue de la información contenida en el PAARI para el levantamiento de la caracterización de las 32.000 víctimas de la fase de diseño.

Entre 2014 y 2015, con la creación de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo –SPE-, el Ministerio decidió ajustar la estrategia de caracterización para que fuera implementada en los centros de empleo de la red de prestadores de esta entidad y en los centros regionales y/o puntos de atención de la UARIV, con ello buscaban el escalamiento en los servicios de atención y cobertura. Lo anterior permitió la identificación de las necesidades relacionadas en el Cuadro 24. Allí se observa que no hay una mayor demanda por los componentes ofrecidos; de hecho, "Formación para el trabajo" es la respuesta afirmativa más importante y tan solo alcanzó del 5.5%; el "NO requerimiento" del componente sobrepasa el 94% en todos los casos. Los resultados indican una subestimación de la demanda atribuible a la estrategia de recolección, pues no toda la población que requiere los programas se acerca a los centros.

<sup>69</sup> Sobre este particular aclara el ministerio que la unidad de intervención (hogar, persona, colectivo) es el sujeto de reparación colectiva, debido a que la naturaleza del programa busca en esencia la reconstrucción del tejido social.

**Cuadro 24. SPE: identificación de necesidades por Departamento y según Componente Programático**

DEPARTAMENTO / COMPONENTE	Formación para el trabajo		Fortalecimiento a un negocio		Apoyo a emprendimientos		Certificación de competencia		Total
	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	
ANTIOQUIA	1,368	72	1,416	24	1,043	37	1,353	87	1,440
ARAUCA	179	8	183	4	185	2	178	9	187
ATLANTICO	638	45	67	58	66	17	656	27	683
BOGOTA D.C.	366	31	388	9	390	7	332	65	397
BOLIVAR	42	10	45	7	46	6	14	38	52
CALDAS	81	8	88	1	88	1	88	1	89
CAUCA	304	7	309	2	308	3	307	4	311
CESAR	466	14	479	1	471	9	478	2	480
CÓRDOBA	114	9	123		122	1	107	16	123
CUNDINAMARCA	80	3	81	2	79	4	76	7	83
LA GUAJIRA	3		3		3		3		3
MAGDALENA	25	3	27	1	28		27	1	28
META	235		234	1	235		234	1	235
NARIÑO	157	3	160		159	1	155	5	160
NORTE DE SANTANDER	96	2	97	1	96	2	97	1	98
QUINDIO	1		1		1		1		1
SANTANDER	176	6	180	2	178	4	172	10	182
SUCRE	292	16	306	2	305	3	298	10	308
TOLIMA	1		1		1		1		1
VALLE DEL CAUCA	525	65	578	12	583	7	541	49	590
<b>Total general</b>	<b>5,149</b>	<b>302</b>	<b>5,374</b>	<b>77</b>	<b>5,347</b>	<b>104</b>	<b>5,118</b>	<b>33</b>	<b>5,451</b>

Fuente: Ministerio del Trabajo

No obstante, para el Ministerio del Trabajo es prioritario el uso de la información levantada a través del instrumento que implementa el SPE, pues les asegura la coherencia y consistencia planteada en su fase de diseño. Con base en esta información focalizó y regionalizó su oferta. Para verificar la consistencia en la información recolectada, el grupo de equidad laboral solicitó a la UARIV información sobre características poblacionales básicas de las víctimas del conflicto armado registradas en el RUV (identificación, edad, estado en el RUV). También requirió información de interés particular para la regionalización y focalización de los programas del Ministerio y de otras entidades (nivel educativo, superación de la situación de vulnerabilidad del decreto 2569 del 2014, beneficiarios de proyectos de vivienda urbana y rural de entidades del SNARIV).

Adicional a lo anterior, el Ministerio del Trabajo identificó, a través del PAARI, el interés y la necesidad de 410.271 víctimas en participar en algún componente de los programas de



generación de empleo, a saber: apoyo a nuevos emprendimientos, educación y/o orientación para el trabajo, empleabilidad, fortalecimiento de negocios, y orientación ocupacional.

Al contrastar el universo de necesidades identificadas con esta nueva información, con la cobertura proyectada en los programas de emprendimiento rural y urbano (1.304 cupos), y de formación para el trabajo (2.757 cupos) del Ministerio del Trabajo, se tiene que, para la vigencia 2016 solo se atendería al 0.98% de las necesidades identificadas por las víctimas. Ahora bien, si confrontamos el número de necesidades identificadas en los componentes de apoyo a nuevos emprendimientos y educación para el trabajo (142.411 y 119.929, respectivamente) con los cupos asignados en los programas de emprendimiento y formación para el trabajo, se tiene que la cobertura para 2016 será del 0.91% y del 2.46% respectivamente.

En suma, es evidente que la ausencia de un instrumento de caracterización e identificación de necesidades únicas puede conducir a subestimar las necesidades reales, tal como se revela en el Cuadro 25. En este caso, la focalización de los recursos y programas se realizó con base en la información recolectada en la estrategia del SPE, pese a que otra estrategia arroja necesidades de atención superiores que a juicio de la CSML son más ajustadas a la realidad de las víctimas.

**Cuadro 25. Necesidades identificadas Vs cupos asignados en los Programas de Emprendimiento y Formación para el Trabajo**

DEPARTAMENTO*	NECESIDAD		REGIONALIZACIÓN INDICATIVA		
	APOYO NUEVOS EMPRENDIMIENTOS	EDUCACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA EL TRABAJO	EMPRENDIMIENTO		FORMACIÓN PARA EL TRABAJO
			RURAL	URBANO	
ANTIOQUIA	24,691	21,327	48	115	594
BOGOTÁ D.C.	7,568	6,831	48	226	
CESAR	5,383	4,709	10	23	139
META	4,847	4,355	28	55	94
NARIÑO	6,556	5,608	15	34	69
NORTE DE SANTANDER	4,336	2,659	10	45	71
PUTUMAYO	2,170	2,916	16	49	80
RISARALDA	2,518	2,187	3	43	46
SANTANDER	5,150	4,127	3	123	141
SUCRE	8,792	5,171	8	91	127
TOLIMA	3,238	3,160	13	56	88
VALLE DEL CAUCA	7,628	6,737	5	72	99

\*Departamentos con mayor participación en los programas de emprendimientos y formación para el empleo. Fuente: Ministerio del Trabajo



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

A continuación se contrasta la oferta regionalizada por el Ministerio en términos de cupos (personas), frente a las necesidades identificadas por la segunda estrategia.

Finalmente, el Ministerio del Trabajo informa que, en el marco de los programas de formación para el trabajo, que comprenden una etapa teórica y otra práctica, se gestionaron para la vigencia 2015 nueve (9) alianzas, cuyo alcance se supedita al desarrollo del proceso formativo. Dicha estrategia tuvo 4.463 participantes (formados y en proceso de formación para 2015). En 2016, se tiene previsto concretar las alianzas que sean necesarias para que las personas puedan adelantar la etapa práctica de su formación.

La CSML advierte la existencia de una desarticulación entre la ruta integral de restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado y este componente de la política pública, ya que las coberturas de los distintos programas sectoriales que se encuentran dirigidos a restablecer las capacidades productivas del núcleo familiar no se ajustan a las necesidades de la víctimas y a los tiempos previstos en la Ley 1448 de 2011 para la implementación de estas medidas.

El Gobierno Nacional, a través de la UARIV y del Ministerio del Trabajo, presenta un escenario crítico que requiere de la acción decidida de todo el SNARIV para su solución. La oferta y las acciones desarrolladas por el Ministerio del Trabajo, el MADR y el DPS para atender dichas necesidades evidencian la ausencia de una política estructurada en esta materia.

Sumado a lo anterior, la CSML evidencia que la UARIV reporta haber identificado 131.921 personas que requieren algún componente de generación de ingresos, necesidades que fueron identificadas al momento de aplicar el nuevo modelo de evaluación de subsistencia mínima, dichas personas fueron direccionadas para su atención hacia la oferta existente en esta materia, situación que dista significativamente de la información presentada en este capítulo; lo anterior evidencia que el proceso de identificación de potenciales beneficiarios y el proceso de formulación y diseño de los programas de generación de ingresos y de empleo rural y urbano, no obedece a una estrategia y/o política estructurada que permita coberturas reales de las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

## 2.5. Conclusiones

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

- Analizadas las estrategias y programas de generación de ingresos y empleo ofertados para las víctimas del conflicto armado por el Ministerio del Trabajo, el Departamento de la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se advierte que a la fecha de elaboración del informe no existen rutas de articulación, de los



procesos de formulación de la política pública de generación de ingresos y de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado. Aún persisten políticas sectoriales aisladas que no se interrelacionan entre sí.

- No existen lineamientos generales de política que fijen metodologías claras de articulación, reglas de focalización precisas y estrategias que permitan alcanzar metas específicas por parte de las entidades responsables de la formulación e implementación de la política pública de generación de ingresos y empleo rural y urbano para la población víctima del conflicto armado.
- La existencia de múltiples instrumentos de caracterización e identificación de las necesidades de las víctimas, en lo que respecta a los procesos de generación de ingresos y empleo rural y urbano, impide la formulación y focalización articulada de programas y proyectos con las coberturas suficientes para las víctimas del conflicto armado.

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

- De conformidad con la focalización y regionalización de los recursos efectuada por el Ministerio del Trabajo en los programas de emprendimiento y formación para el trabajo, la cobertura para la vigencia 2016 de las necesidades identificadas en esta materia será tan solo del 0.91% y del 2.46% respectivamente.
- A la fecha no existen programas estructurados que le permita a la población rural víctima no propietaria de tierra, acceder a proyectos productivos rurales, ya que las líneas de intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se centran en el fortalecimiento de los productores, lo anterior implica que para que las víctimas puedan acceder a la oferta tienen que disponer de tierra para producción, ya sea en calidad de dueño o de tenedor con seguridad jurídica, ello es, que cuenten con un contrato de arriendo o usufructo superior a 10 años.
- Pese a que desde el año 1997 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por mandato de la Ley 387 de 1997, es el responsable de la formulación y ejecución de programas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada con vocación rural, sus tres estrategias de intervención (PARES<sup>70</sup>; COLOMBIA SIEMBRA; LEC<sup>71</sup>) no corresponden a esfuerzos específicos

<sup>70</sup> Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación

<sup>71</sup> Líneas especiales de crédito.



dirigidos a desarrollar planes, programas y/o estrategias que permitan el fortalecimiento productivo de la población víctima del conflicto armado.

## 2.6. Recomendaciones

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

- Las entidades del SNARIV responsables de los procesos de generación de ingresos, en especial el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social, deben formular lineamientos generales de política que fijen i.) Metodologías claras de articulación interinstitucional, incluidas las entidades territoriales; ii.) Reglas de focalización precisas y iii.) Estrategias para alcanzar metas verificables respecto de las víctimas del conflicto armado.
- El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo deben asegurar que en el nuevo Conpes de inclusión social y productiva se articulen los esquemas de generación de ingresos y empleo para asegurar que los esfuerzos estatales sean complementarios en el proceso de restablecimiento de las capacidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Es imperativo que esta política de inclusión social y productiva tenga en cuenta el enfoque reparador y transformador de la ley 1448 de 2011, a efectos que los esfuerzos de las instituciones del SNARIV con responsabilidades en esta materia, compartan objetivos y estrategias y no obedezcan a políticas sectoriales aisladas que no se interrelacionan entre sí.
- Se debe diseñar e implementar un instrumento de focalización de oferta único, que permita atender de manera eficiente las necesidades de la población víctima en materia de generación de ingresos y empleo, en el entretanto el Ministerio de Trabajo al igual que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben tener en cuenta al momento de regionalizar y de programar los recursos las necesidades identificadas por todos los instrumentos de caracterización que se encuentran disponibles en el SNARIV.

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

- El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de la Prosperidad Social (este último como cabeza del sector de la inclusión social) deben adelantar las acciones necesarias para aumentar la cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo dirigidos a la población víctima.



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



### CAPÍTULO III. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La CSML considera importante iniciar este capítulo, señalando que las principales conclusiones sobre el avance en la implementación de la medida de indemnización administrativa que fueron realizadas en el Informe anterior, deben ser reiteradas. La medida de indemnización administrativa, en sí misma, no genera la estabilidad socioeconómica de las personas, ni es suficiente para reparar o reconstruir los proyectos de vida de la población víctima. Por lo anterior, para lograr la materialización del principio transformador que evoca la Ley, es necesario que concurran el conjunto de las medidas reparadoras con la entrega de la indemnización administrativa. En este sentido, dada la limitada implementación del resto de las medidas, el potencial transformador de la indemnización administrativa se ve seriamente condicionado.

Por otra parte, en el Informe anterior también se expuso el rezago en materia de entrega de la indemnización administrativa. Actualmente, la UARIV, aún se encuentra atendiendo el pago de las indemnizaciones ordenadas en virtud de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008. Adicionalmente, aún no se cuenta con información precisa sobre la situación de los rezagos existentes a la fecha para la entrega de las indemnizaciones administrativas en el marco de la Ley 1448 del 2011.

En este apartado se presenta un análisis del avance institucional para la garantía del derecho a la indemnización administrativa que atañe a las víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011. En su desarrollo, la CSML presentará un diagnóstico de la entrega de indemnizaciones por departamento y hechos victimizantes, se expondrán las dificultades para el cumplimiento de las metas señaladas en el Conpes 3712 de 2012 y en lo trazado en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *“Todos por un Nuevo País”*. Seguidamente, se presentará un balance sobre el Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos y los talleres de educación financiera que brinda la UARIV, teniendo en cuenta la percepción de las víctimas respecto a la medida de indemnización. Se hará un breve análisis de la ejecución de la medida de indemnización para las víctimas connacionales; se analizará la implementación de las conclusiones y recomendaciones presentadas en el Informe de la CSML al Congreso de la República en el año anterior y se realizarán conclusiones y recomendaciones del presente capítulo.

En términos metodológicos, además de realizar los requerimientos de información institucionales de rigor, la DP realizó una encuesta a 816 víctimas, con corte al 15 de junio del presente año, en la cual se indagó por la percepción de las víctimas sobre la medida de indemnización, y se realizaron ocho (8) grupos focales en los cuales participaron noventa (90) personas víctimas del conflicto armado, con el objetivo de analizar conjuntamente el impacto que la indemnización administrativa ha tenido sobre ellas como medida de reparación.



### 3.1 Diagnóstico de la indemnización en el territorio nacional

La UARIV reportó a la CSML, con fecha a 30 de mayo del año 2016, la entrega de 599.712 indemnizaciones, por un monto que asciende los 3.6 billones de pesos<sup>72</sup>. Es necesario aclarar que dichas indemnizaciones no fueron otorgadas en el marco de la Ley 1448 del 2011 exclusivamente, sino que, en su mayoría, obedecen a entregas realizadas en cumplimiento de la Ley 418 y el Decreto 1290, tal como se evidencia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 26. Indemnizaciones administrativas entregadas a corte 31 de mayo de 2016 (acumulado)**

Marco Legal	Indemnizaciones Otorgadas	Porcentaje	Monto
Ley 418	7.415	1,2%	\$ 65.372.985.854
Decreto 1290	406.353	67,8%	\$ 2.551.596.953.617
Ley 1448	185.938	31,0%	\$ 1.011.294.103.750
Justicia y Paz *	6	0,0%	\$ 49.280.000
<b>TOTAL</b>	<b>599.712</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 3.628.313.323.220</b>

Fuente: UARIV 2016.

\*Victimas de Justicia y Paz que fueron indemnizadas por vía administrativa

Para la CSML es preocupante que, a la fecha, las indemnizaciones efectuadas por la Ley 1448 del 2011 solo representen el 31% del total de las entregadas; siendo un factor agravante que mientras el avance en la entrega de indemnizaciones es deficiente, el Registro Único de Víctimas sigue creciendo. Desde el año 2012 hasta el primero de junio del 2016 se han inscrito un total de 881.103 víctimas al RUV<sup>73</sup>.

El avance precario no sólo se debe al desfinanciamiento general de la Ley 1448 sino al rezago de entregas ordenadas por las normatividades anteriores. Particularmente, la UARIV afirmó en la visita administrativa realizada que aún no se cuenta con una cifra exacta respecto al rezago histórico por indemnizaciones asignadas en razón del Decreto 1290 o la Ley 418.

Ahora bien, al revisar las cifras de entrega de indemnizaciones administrativas, relacionada por hecho victimizante, se encuentra el siguiente balance.

<sup>72</sup> Esta información fue reportada en la visita administrativa realizada a la UARIV por la CSML, el 17 de junio de 2016.

<sup>73</sup> Consultado en la página oficial de la UARIV: <http://rni.unidadavictimas.gov.co/RUV>

**Cuadro 27. Indemnizaciones administrativas por hecho victimizantes**

Hecho Victimizante	Ind. Otorgadas	Víctimas Registradas	Porcentaje de victimas indemnizadas por hecho	Monto
Delitos contra la libertad e integridad sexual	5.976	14.487	41.25%	111.339.827.113
Desaparición forzada	62.928	162.631 (116.618)*	53.96%	383.342.957.518
Desplazamiento forzado	152.564	6.827.447	2.23%	599.058.689.213
Hechos victimizantes susceptibles de indemnización bajo el marco de la ley 418	1.892	N.A	N.A	11.671.990.552
Homicidio	360.557	972.298 (706.590)*	51.02%	2.203.570.719.275
Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente	113	N.A	N.A	896.057.710
Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente	3.230	N.A	N.A	54.220.459.853
Reclutamiento ilegal de menores	2.503	7.964	31.42%	41.319.613.430
Secuestro	9.718	31.594	30.76%	218.970.548.814
Tortura	231	9.873	2.33%	3.922.459.743
<b>Total</b>	<b>599.712</b>			<b>3.628.313.323.221</b>

Fuente: UARIV \*Para los hechos de desaparición forzada y homicidio, los cálculos del cumplimiento se hacen con base a las víctimas indirectas, quienes son las que deben recibir la indemnización al no ser sujetos de reparación las víctimas directas.

El cuadro anterior muestra el número de indemnizaciones otorgadas respecto al número total de víctimas por cada uno de los hechos victimizantes y el total de recursos entregados por hecho. Adicionalmente se incluyó una columna de porcentaje de avance en la entrega de indemnizaciones de acuerdo al total de personas víctimas por hecho. Las columnas de víctimas registradas y porcentaje de avance respecto al total de víctimas por hecho no se pueden totalizar teniendo en cuenta que una víctima puede ser indemnizada por varios hechos.

Respecto a las cifras presentadas, es importante destacar los avances en la entrega de indemnizaciones otorgadas en atención a los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la desaparición forzada y el homicidio, los cuales tienen un nivel de avance aproximado al 50% del total de víctimas por estos delitos que han sido indemnizadas. En segundo lugar, se encuentra la población víctima de los hechos de reclutamiento ilegal de menores y secuestro, a las cuales se les ha indemnizado en 30% aproximadamente. Finalmente, hay un avance muy precario de los pagos de indemnización correspondientes a las víctimas de desplazamiento forzado y tortura; según los datos presentados tan solo el 2% de esta población ha recibido indemnizaciones.

En el siguiente cuadro se puede observar la entrega de las indemnizaciones efectuadas por departamento.

**Cuadro 28. Indemnizaciones entregadas por departamento**

Departamento	Total de indemnizaciones entregadas	Monto total
ANTIOQUIA	181.143	1.140.465.814.039
ATLANTICO	8.663	52.796.903.646
BOGOTA D.C.	20.230	158.729.788.364
BOLIVAR	12.388	73.095.685.301
BOYACA	2.640	18.508.810.031
CALDAS	7.852	53.588.219.304
CAQUETA	15.135	90.501.124.445
CAUCA	21.163	141.188.038.201
CESAR	22.781	137.171.724.130
CORDOBA	20.531	112.194.170.761
CUNDINAMARCA	5.834	37.185.152.451
CHOCO	6.005	37.757.541.064
HUILA	11.903	66.318.322.377
LA GUAJIRA	5.668	31.049.876.542
MAGDALENA	13.757	90.175.974.326
META	22.403	138.324.984.769
NARIÑO	19.670	122.726.553.167
NORTE DE SANTANDER	14.899	102.590.619.767
QUINDIO	2.763	19.333.933.904
RISARALDA	10.383	61.673.543.703
SANTANDER	25.076	149.568.722.848
SUCRE	12.017	67.171.161.978
TOLIMA	11.040	65.588.032.117
VALLE DEL CAUCA	27.483	187.560.531.075
ARAUCA	7.291	45.710.704.506
CASANARE	7.419	42.854.835.114
PUTUMAYO	16.425	108.090.183.556
SAN ANDRES	5	44.821.286
AMAZONAS	238	1.036.600.712
GUAINIA	50	286.780.613
GUAVIARE	3.992	23.457.823.934
VAUPES	38	559.857.988
VICHADA	136	890.855.904
CONSIGNACIONES Y ENCARGOS FIDUCIARIOS	62.691	250.115.631.296
<b>TOTAL</b>	<b>599.712</b>	<b>3.628.313.323.221</b>

Fuente: UARIV



Antioquia se destaca notablemente como el departamento en el que se han entregado el mayor número de indemnizaciones, situación que también fue reflejada en el Informe de la vigencia anterior. Ello obedece a la alta concentración de población víctima de este departamento, la cual representa el 18% del total nacional<sup>74</sup>. En este departamento, se ha entregado poco más de un \$1 billón, es decir, casi una tercera parte del monto total de indemnizaciones entregadas en el país. Finalmente, los departamentos de San Andrés<sup>75</sup>, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, presentan menos de 500 entregas de indemnizaciones.

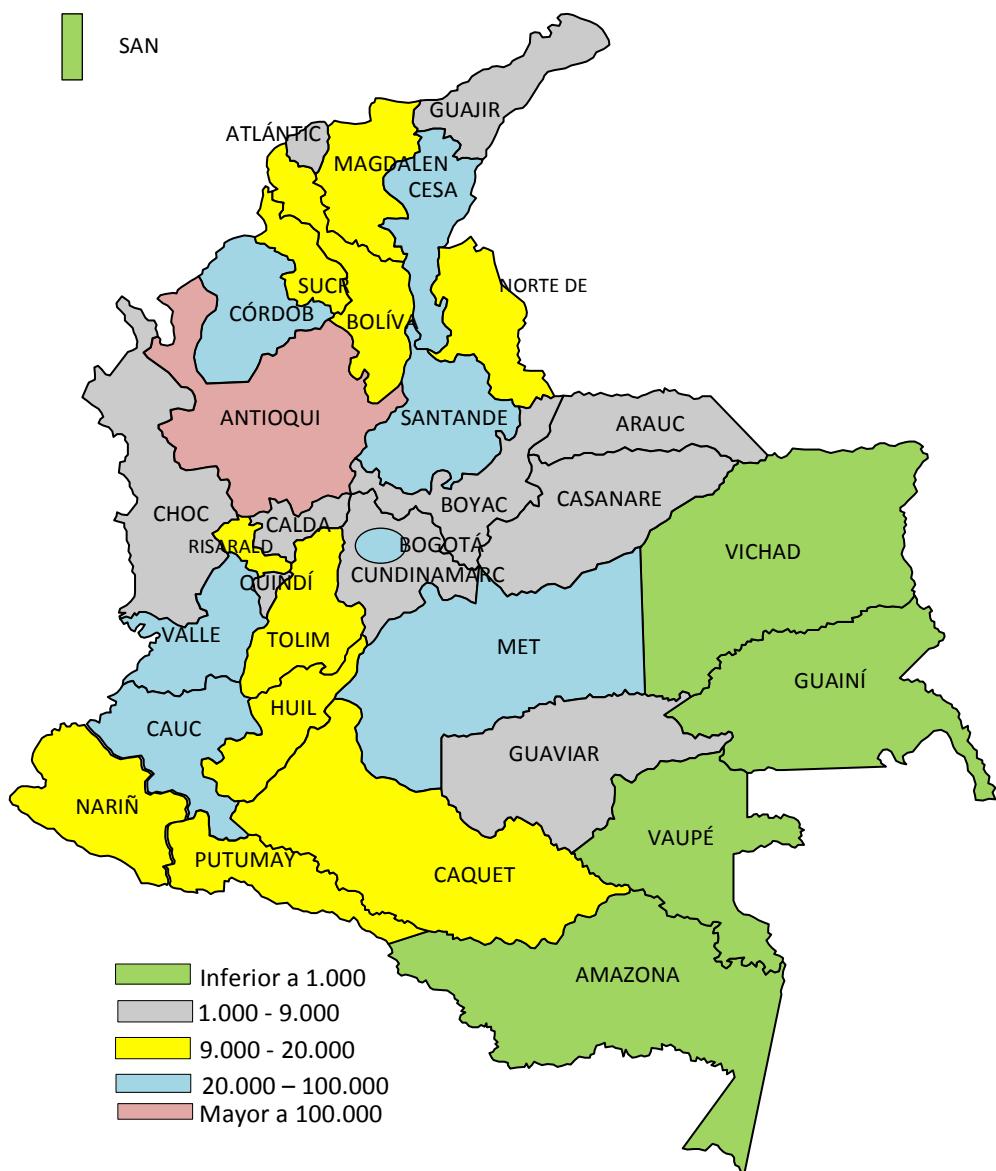
El cuadro anterior se puede ver representado gráficamente en el siguiente mapa.

---

<sup>74</sup> Según el reporte de la UARIV presentado en el año 2015, hay 1.4154.967 de víctimas en Antioquia.

<sup>75</sup> En el caso de San Andrés, es importante subrayar que, en el periodo anterior, la UARIV reportó un total de 18 entregas; sin embargo, para este informe se reportó una cifra menor. Esta inconsistencia supone una inconsistencia en la información reportada.

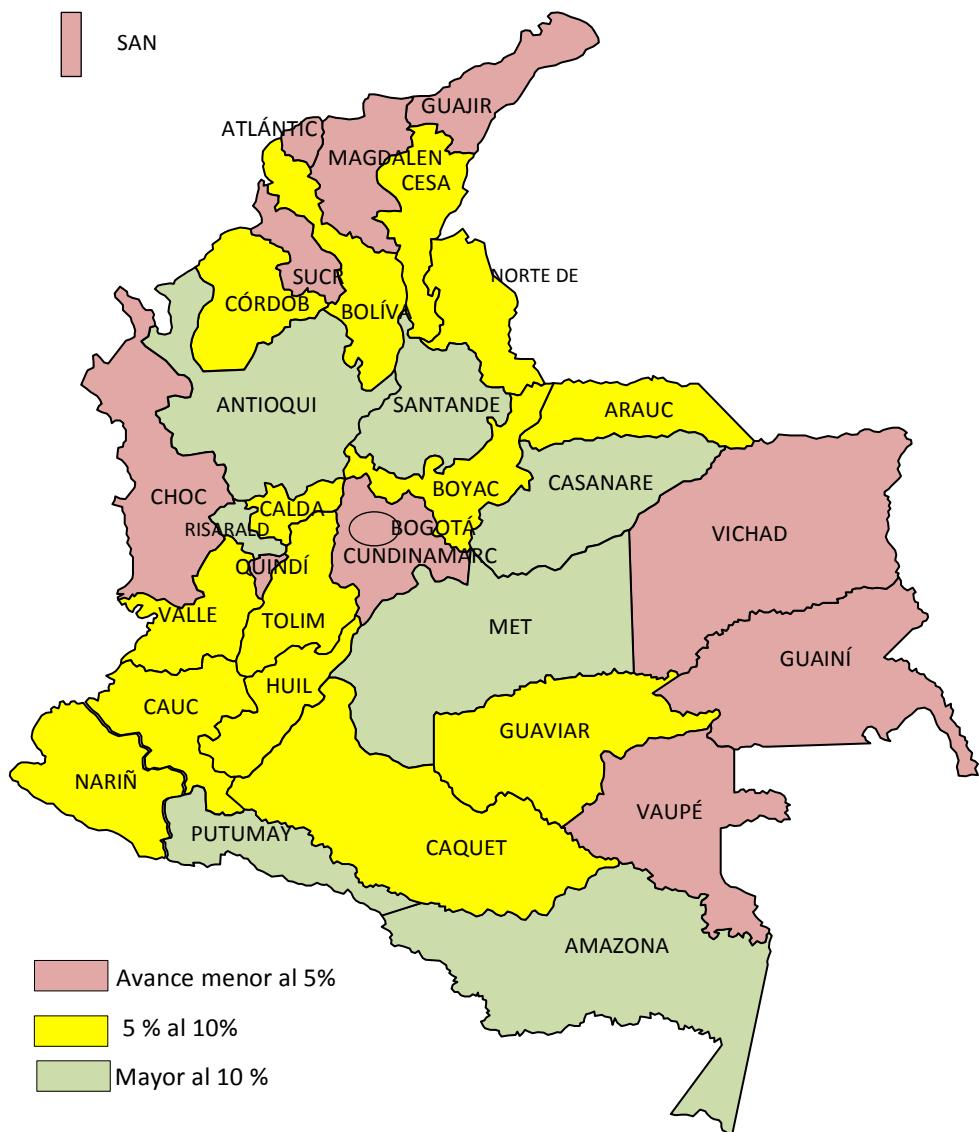
**Mapa 1. Entrega de indemnizaciones administrativas**



Según lo graficado en el siguiente mapa, Antioquia, junto con Meta, Risaralda, Santander, Casanare, Putumayo, y Amazonas, son los departamentos que tienen el mayor porcentaje de entregas de indemnizaciones; en estos se han realizado más del

10% de pagos respecto al total de población víctima residente.<sup>76</sup> Por otra parte, catorce (14) departamentos (representados en amarillo) presentan un porcentaje de avance en la entrega de indemnizaciones entre el 5% y el 10% respecto al total de víctimas residentes. Finalmente, hay 11 entidades territoriales que presentan un nivel de avance menor al 5% respecto a la población víctima residente.

**Mapa 2. Porcentaje de ejecución de indemnizaciones por departamento.**



<sup>76</sup> La medición se realizó con base en la información entregada por la UARIV, respecto a las víctimas residentes por departamento con corte a 2015.



De acuerdo a lo anterior, se advierte que las cifras de pago de indemnizaciones se quedan cortas frente al universo total de víctimas que son sujetas de reparación integral<sup>77</sup>, así como frente al lapso transcurrido de implementación de la Ley 1448 de 2011, y lo que resta de vigencia de la misma.

El Plan de Desarrollo 2014-2018: “*Todos por un nuevo país*”, establece como meta que para el año 2018 se habrá avanzado en la *reparación* de aproximadamente 1 millón de víctimas del conflicto armado, dejando claro que se entiende como avance en la reparación, cuando la víctima recibe dos (2) de las cinco medidas de reparación consagradas en la Ley. Sin embargo, a la luz de las cifras reportadas al día de hoy, el cumplimiento de esta meta resulta complejo.

Así las cosas, considerando que, para el presente año, según lo informado por la UARIV, se planea hacer entrega de un total de 77.965 indemnizaciones y que, en lo revisado, hasta el 31 de mayo del 2016, se han efectuado 15.644 pagos, para el resto del año se deberían adelantar un total de 62.321 entregas. Esto significaría, en caso de que esta meta se cumpla, que para diciembre del año en curso se llegaría a un acumulado total de 662.033 entregas.

De esta forma, para cumplir con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, faltarían cerca de 400.000 indemnizaciones que tendrían que ser pagadas entre 2017 y 2018. Es importante señalar que tal tope en las entregas de indemnizaciones jamás se ha alcanzado a cumplir en lo que va transcurrido de implementación de la Ley 1448 del 2011<sup>78</sup> y que actualmente, dicha meta resulta más compleja teniendo en cuenta las dificultades presupuestales generales con las que cuenta el Estado colombiano y que son analizadas en el capítulo de presupuesto del presente informe.

### **3.2. Dificultades presupuestales para materializar la indemnización administrativa**

La disponibilidad presupuestal para materializar las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011, es quizás el tema más complejo para la implementación de la misma. Siendo la indemnización, la única medida que se traduce en una asignación monetaria, las dificultades presupuestales de la UARIV afectan directamente la garantía de esta medida.

<sup>77</sup> La página web de la UARIV registra a 6.209.329 víctimas del conflicto armado sujetas de atención, asistencia, y reparación integral, con corte a junio 1 de 2016.

<sup>78</sup> El año en el que mayor número de indemnizaciones se efectuaron fue en el 2012, con un total de 157.015 entregas, correspondientes a un monto de \$912.227 millones.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Factiva de las Víctimas

En el desarrollo de este informe, la CSML evidenció que la situación de limitaciones presupuestales persiste, como fue presentado en el informe anterior, y que actualmente, dicha dificultad es aún más compleja. Según las metas trazadas en el documento Conpes 3726 de 2012, se tiene planeado para la presente vigencia fiscal (2016), la entrega de 100.230 indemnizaciones por vía administrativa. En la visita administrativa realizada a la UARIV, la entidad manifestó que, a junio de 2016, el 40% de los recursos asignados para la materialización de esta medida se encontraban congelados, en razón a las directrices impartidas desde el Gobierno Nacional<sup>79</sup>.

Sin embargo, ante el efecto negativo que esta coyuntura presupuestal tiene sobre la población víctima, la UARIV ha expresado que la disponibilidad de dichos recursos, que corresponden a un valor de \$129.000 millones, se someterá a concepto del CONFIS. De esta forma, se espera que se apruebe el descongelamiento de los recursos para el mes de agosto, lo cual tendría una repercusión directa sobre aproximadamente 25.000 víctimas, que podrían ser beneficiadas con esta decisión.

Actualmente, esta situación ha impactado el cumplimiento de los compromisos adquiridos con despachos judiciales y con la población víctima focalizada que espera recibir el pago correspondiente a la indemnización durante el año 2016. Aún con esta dificultad la UARIV, podría efectuar el pago de 77.965 indemnizaciones, por un valor de \$416 mil millones. Sin embargo, esto no le permitiría cumplir la meta del Conpes y afectaría el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en materia de reparación de víctimas.

Frente a esta situación, la CSML evidencia que cubrir las necesidades financieras para esta medida de reparación sobrepasa la capacidad de la UARIV y que debe ser un tema tratado por el Comité Ejecutivo de la Ley, en tanto se requiere que el Ministerio de Hacienda apruebe los recursos que en este caso se requieren.

### **3.3. Percepción de las víctimas frente a la medida de Indemnización y el Plan de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los recursos**

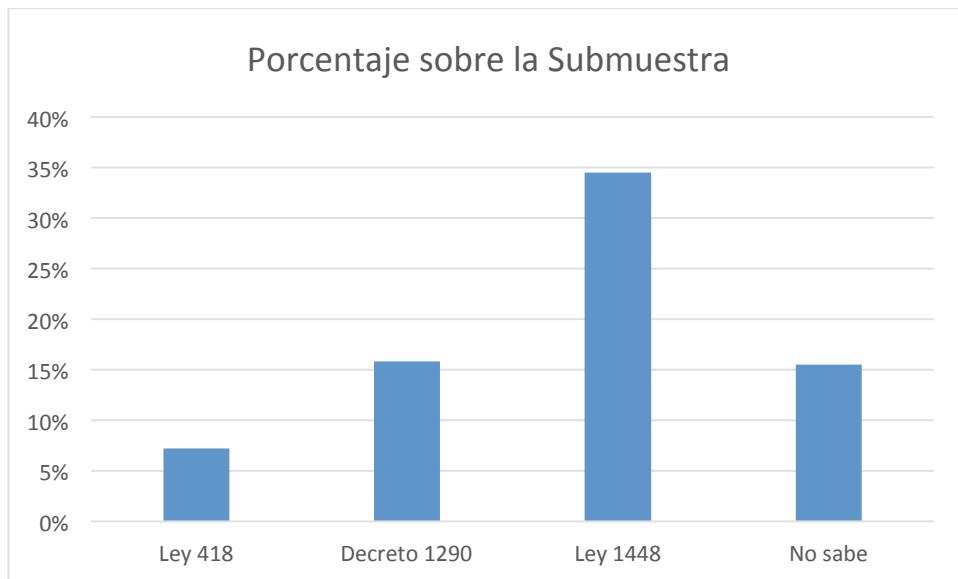
La DP, realizó una encuesta de percepción a las víctimas del conflicto armado, con el objeto de indagar, la visión de las víctimas respecto al proceso de atención, asistencia y reparación integral en el marco de la Ley 1448 de 2011. La encuesta fue aplicada durante el primer semestre del año en curso, a 816 víctimas, en 22 departamentos del país, los cuales albergan el 71% de las víctimas del conflicto armado<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Decreto 378 del 4 de marzo de 2016, “por el cual se aplazan algunas apropiaciones en el presupuesto general de la nación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>80</sup> Según las cifras presentadas por la UARIV a marzo de 2016. Recuperado de [rni.unidadavictimas.gov.co/RUV](http://rni.unidadavictimas.gov.co/RUV)

El primer resultado tiene que ver con la mayor parte de las víctimas encuestadas, habían realizado su solicitud en el marco de la Ley 1448 de 2011. Llama la atención que aproximadamente un 16% de las personas desconocían cual era el marco legal a través del cual se había solicitado dicho derecho.

**Gráfica 3. Marco normativo bajo el cual han solicitado la indemnización**



Fuente: Encuesta de percepción de Víctimas 2016

Por otra parte, al indagar sobre el mayor obstáculo que perciben las víctimas para poder acceder a la indemnización, se encontró que el 40% de las víctimas consideraba que la mayor dificultad consistía en los tiempos demasiado extensos, tanto para recibir notificaciones como para la obtención del beneficio de la medida. Otros obstáculos son por ejemplo, la lejanía de los puntos de atención y solicitud (11%), así como la falta de atención de algunas entidades del estado frente a las solicitudes (9%).

Con la realización de la encuesta se logró contar con información que da cuenta de la percepción de las víctimas sobre la implementación de la medida de indemnización individual. Según sus resultados, solo el 30% de las víctimas encuestadas han realizado la solicitud de compensación económica y de estas, un poco menos de la mitad (42%), han recibido el pago individual. Al respecto, en la población encuestada, los hechos victimizantes por los que se recibieron un mayor número de indemnizaciones fueron homicidio, desplazamiento forzado, desaparición forzada y secuestro, tal como se puede evidenciar en el siguiente cuadro.

**Gráfica 4. Resultados encuesta de percepción de las víctimas – Indemnización por hecho victimizante**

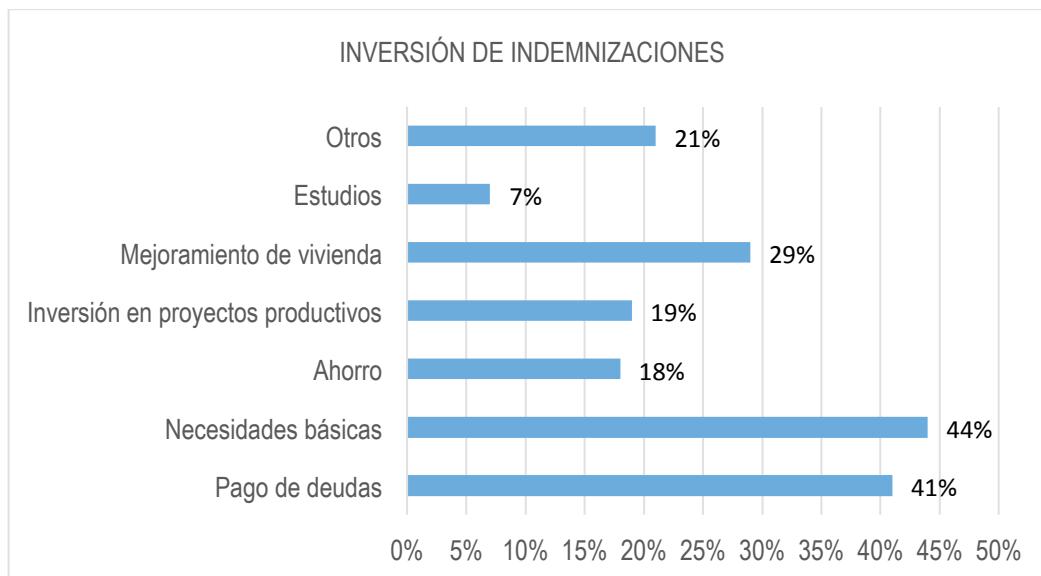


Fuente: Encuesta de Percepción de Víctimas 2015 – 2016

Al indagar sobre si las víctimas que solicitaron la medida de indemnización, pero aún no la habían recibido habían tenido información sobre su solicitud, se obtuvo que el 34% de ellas no habían recibido ningún tipo de información, y el 27% manifestaron encontrarse a la espera de una respuesta oficial de la UARIV. Estos resultados implican una falta de información oportuna del Estado hacia las víctimas, sobre la situación de su proceso de reparación. A su vez, este desconocimiento sobre el estado de su indemnización, genera en las víctimas malestar e incertidumbre frente al posible resultado de su solicitud y así, su consecuente desconfianza tanto en la garantía de la reparación integral, como en las instituciones responsables de materializar tal derecho.

Ahora bien, respecto a las víctimas que efectivamente han recibido la indemnización, se tiene que los recursos obtenidos son utilizados con diferentes fines, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico.

**Gráfica 5. Resultados encuesta de percepción de las víctimas – Inversión de las indemnizaciones**



Fuente: Encuesta de Percepción de Víctimas 2015 – 2016

De acuerdo al cuadro anterior, las víctimas invierten los recursos de indemnización principalmente en necesidades básicas -como el pago de servicios públicos, arriendo o alimentación- (44%)<sup>81</sup> y el pago de deudas (41%). Lo anterior, implica que una vez las víctimas reciben estos recursos, los mismos terminan atendiendo fundamentalmente a necesidades que no redundan necesariamente en un mejoramiento de las condiciones de vida en vía de la estabilización socio-económica y así se disminuye el impacto y el carácter transformador que debería tener esta medida de reparación en la población víctima. Por otra parte, los porcentajes siguientes correspondieron al mejoramiento de vivienda (29%) y la inversión de proyectos productivos (19%), por lo que si bien, aunque no sea una situación generalizada, algunas víctimas hicieron un esfuerzo por utilizar el pago recibido en una oportunidad de transformación de sus condiciones de vida.

En este sentido, respecto a la participación de las víctimas en el Programa de acompañamiento a la inversión adecuada de recursos, se tiene que solo un 33% de quienes fueron indemnizadas, accedieron a este programa. El 67% restante tomaron la decisión de no participar; esta situación evidencia un impacto débil de la estrategia de orientación por parte de la UARIV, pues no se logra la efectiva sensibilización a las víctimas sobre los beneficios de

<sup>81</sup> Cabe anotar que estos porcentajes fueron el resultado de una pregunta de selección múltiple donde las víctimas encuestadas podían seleccionar una o varias respuestas de manera simultánea. Así, los porcentajes más altos, corresponden a las respuestas más frecuentes.



contar con el acompañamiento y la asesoría necesaria para determinar el tipo de inversión pertinente de sus recursos en aras de materializar el sentido reparador de la medida.

Cabe anotar que según la información entregada por la UARIV en la visita administrativa realizada por la CSML el día 17 de junio de 2016, la Dirección de Indemnizaciones manifestó que la orientación y sensibilización de las víctimas para acceder al acompañamiento, se realizaba durante la entrevista PAARI, momento que servía también, para que las víctimas tomaran la decisión de ser acompañadas y asesoradas para la inversión.

Sin embargo, es importante considerar que la toma de decisiones tales como tener acompañamiento o no para la inversión de los recursos de la indemnización no debería darse en el marco de la aplicación de una herramienta de levantamiento de información y requeriría un espacio más adecuado para recibir la socialización de los beneficios del Programa de Acompañamiento. En este sentido la UARIV debe fortalecer sus esfuerzos para promover de manera más efectiva el acompañamiento que puede brindar a las víctimas.

Por otra parte, la UARIV reportó el siguiente cuadro respecto a los talleres de educación financiera que brinda a las víctimas que no han recibido la indemnización pero que durante la construcción del PAARI manifiestan estar de acuerdo con el acompañamiento a la inversión.

**Cuadro 29. Talleres de educación financiera 2013-2015**

AÑO	No. TALLERES	PARTICIPANTES	HOMBRES	MUJERES
2013	1.300	43.122	17.249	25.873
2014	1.500	53.165	21.266	31.899
2015	351	13.629	5.452	8.177
TOTAL	3.161	109.916	43.967	65.949

Fuente: UARIV 2016

Es importante resaltar que es en los talleres de educación financiera donde se sensibiliza a las víctimas sobre las diferentes alternativas de inversión de los recursos. En la misma vía, aunque el número de Ferias Integrales de Servicios realizadas aumentó en el 2015, el número de víctimas asistentes disminuyó.

**Cuadro 30. Ferias Integrales de Servicios**

AÑO	No. DE FERIAS REALIZADAS	No. DE VÍCTIMAS
2.013	8	12.227
2.014	88	31.899
2.015	104	19.872
TOTAL	200	64.332

Fuente: UARIV 2016



Un factor que puede ser determinante en el tipo de inversión realizada por las víctimas con los recursos obtenidos mediante la medida de indemnización, así como para acceder voluntariamente al acompañamiento y asesoría para la inversión, es la insatisfacción generalizada que tienen las personas compensadas económicamente, con los recursos entregados por el Gobierno Nacional. La encuesta muestra que el 85% de las víctimas indemnizadas reconocen que su expectativa frente a los montos recibidos no ha sido satisfecha.

Por otra parte, frente a la priorización y a los tiempos de espera para la entrega de la indemnización administrativa, primero es importante aclarar que la forma de priorización de la UARIV es realizada actualmente, en el marco de la Resolución 090 del 17 de febrero de 2015, cuyos criterios se contemplan en el artículo 4º sobre: *“Criterios de focalización para la aplicación de la gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal”*. Estos criterios se encuentran contemplados en el aplicativo informático “Indemniza”.

Dicho aplicativo es alimentado en las Unidades Territoriales de la UARIV, pero posteriormente, el nivel central de la entidad extrae la información de las víctimas que cumplan con los criterios de priorización, previamente registrados en los módulos del aplicativo. Sin embargo, este procedimiento no permite establecer los turnos de entrega de la indemnización, ni definir cuál es el tiempo de espera en la lista de entrega de las indemnizaciones. De tal manera, que cuando la víctima se acerca a una Unidad Territorial, no se le puede brindar información específica sobre el momento preciso (vigencia o mes) en el cual será indemnizado.

En razón de conocer la percepción de las víctimas sobre el carácter reparador de la medida de indemnización, la DP realizó ocho (8) grupos focales en diferentes regiones del país en las que durante la vigencia 2015, fue entregado un número significativo de indemnizaciones. El siguiente cuadro ilustra el número de indemnizaciones entregadas por la UARIV el año anterior por Unidad Territorial.

**Cuadro 31. Indemnizaciones administrativas otorgadas por Dirección Territorial en el año 2015**

DIRECCION TERRITORIAL	INDEMNIZACION OTORGADAS	MONTO
DIRECCION TERRITORIAL ANTIOQUIA	11814	86.500.054.969
DIRECCION TERRITORIAL ATLANTICO	1173	7.563.551.619
DIRECCION TERRITORIAL BOLIVAR	2123	10.762.245.465
DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA Y HUILA	5195	26.137.355.319
DIRECCION TERRITORIAL CAUCA	1370	8.383.657.264
DIRECCION TERRITORIAL CENTRAL	7596	43.968.036.934
DIRECCION TERRITORIAL CESAR Y GUAJIRA	4534	19.278.430.662
DIRECCION TERRITORIAL CHOCO	1047	6.104.634.618
DIRECCION TERRITORIAL CORDOBA	4214	20.694.055.129
DIRECCION TERRITORIAL EJE CAFETERO	3876	28.161.626.489
DIRECCION TERRITORIAL MAGDALENA	1764	11.740.232.638
DIRECCION TERRITORIAL MAGDALENA MEDIO	2868	12.959.170.233
DIRECCION TERRITORIAL META Y LLANOS ORIENT	5173	25.176.031.155
DIRECCION TERRITORIAL NARIÑO	4387	19.682.554.366
DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER	1574	10.344.074.952
DIRECCION TERRITORIAL PUTUMAYO	2715	16.205.145.576
DIRECCION TERRITORIAL SANTANDER	2018	13.672.099.299
DIRECCION TERRITORIAL SUCRE	2029	9.560.787.082
DIRECCION TERRITORIAL URBA	2741	15.301.348.618
DIRECCION TERRITORIAL VALLE	4259	26.540.689.725
ENCARGO FIDUCIARIO CONSIGNACION	31270	102.703.857.024
<b>TOTAL</b>	<b>103.740</b>	<b>521.439.639.135</b>

Fuente: UARIV 2016

Los grupos focales fueron realizados en las ciudades de Barrancabermeja-Santander (2), Medellín-Antioquia (2), Valledupar-Cesar, Riohacha-Guajira, Neiva-Huila, Florencia- Caquetá. A través de esta técnica se indagó la percepción de las víctimas (55 participantes) sobre la medida de indemnización y su efecto en la reparación. El criterio para la selección de los participantes era que hubieran recibido el pago de indemnización en el año 2015. Los siguientes fueron los ejes o categorías sobre los cuales se realizaron módulos de preguntas para dinamizar el diálogo en los grupos: percepción sobre el procedimiento de indemnización a víctimas, información y conocimiento del programa de acompañamiento, participación en el programa de acompañamiento, beneficios de la participación en el programa de acompañamiento y perspectiva reparadora de la indemnización administrativa.

Respecto al procedimiento de indemnización a víctimas, las mismas manifestaron que sólo tenían claridad sobre el momento preciso de su declaración, pero no de cuando habían sido incluidas en el Registro Único de Víctimas. De igual forma, tampoco tenían información precisa del tiempo de espera de la indemnización. Los tiempos de espera de la indemnización



de los participantes, oscila entre menos de un (1) año y hasta catorce (14) años. En el grupo focal realizado en la Guajira, se encontraron la mayor parte de participantes que habían sido indemnizados en más corto tiempo, especialmente en los casos de delitos contra la integridad sexual; esta situación es explicable, teniendo en cuenta que la UARIV realizó una campaña de entrega masiva de indemnizaciones correspondientes a víctimas de este tipo de hechos.

En Antioquia, a pesar de ser el departamento con mayor número de entregas de indemnizaciones, las víctimas expresaron que los términos de entrega de dicha medida eran demasiado largos, situación que fue reiterada en las demás regiones. Respecto a las afectaciones tenidas en consecuencia de los largos períodos de espera, las víctimas manifestaron que durante este tiempo no tuvieron recursos para solventar necesidades básicas. Esta situación concuerda con los resultados de la encuesta de percepción, en la que, como ya se dijo, entre los principales tipos de inversión de los recursos de la indemnización, se encuentran el pago de necesidades básicas y el pago de deudas.

Especialmente, en regiones como Barrancabermeja, Cesar, Caquetá y Huila, se expresó por parte de las víctimas que no tener conocimiento sobre la fecha en la que serían indemnizadas, les hacía invertir mucho tiempo<sup>82</sup> y también dinero en trámites, en la búsqueda de conseguir la entrega de esta medida. Así, las víctimas manifestaron que el derecho a la indemnización se convertía en una “esperanza desesperanzadora”. En Antioquia, Caquetá y Barrancabermeja, los participantes hicieron énfasis en que el hecho de no conocer la fecha de entrega de la indemnización tenía consecuencias sobre la planificación adecuada de los recursos.

De igual forma, las víctimas consideran que es muy importante la entrega simultánea de la indemnización y las demás medidas de reparación. En particular en Barrancabermeja, se indicó que, dentro de la concurrencia de medidas de reparación, era fundamental el acceso a la rehabilitación psicosocial, en tanto la indemnización no era la medida pertinente para sanar las afectaciones emocionales causadas por los hechos victimizantes.

En Caquetá, en el entendido de que la indemnización es una medida que representa lapsos importantes de espera, se planteó que las demás medidas no podían estar sujetas a esta, pues era necesario que algunas de ellas, se otorgaran con mayor celeridad. Por último, respecto a este eje, las víctimas manifestaron de manera generalizada que era visible la falta de articulación de la entrega de las diferentes medidas, lo que tenía efectos sobre la integralidad y continuidad de los procesos y rutas de asistencia, atención y reparación. Respecto al conocimiento sobre el Programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, se puede destacar que, en Barrancabermeja y Valledupar, las víctimas

<sup>82</sup> Una persona manifestó haber perdido su trabajo por invertir mucho tiempo en la recopilación de los documentos requeridos para la indemnización.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

expresaron en consenso que no conocían el Programa, mientras que en Antioquía y Guajira se encontraron las víctimas que mayor información recibieron sobre el mismo y sus beneficios. Sin embargo, puede concluirse que en general, según la percepción de las víctimas, el Programa de acompañamiento requiere fortalecer su difusión y socialización.

En los casos de los participantes que manifestaron haber recibido información antes o durante la entrega de la indemnización, afirmaron que en general sentían que no habían sido informados de manera suficiente. Adicionalmente, se evidenció que la socialización del Programa de acompañamiento hace mucho más énfasis en la oferta institucional que en la demanda de las víctimas y sus necesidades concretas.

En contraste, la UARIV en la visita administrativa realizada, manifestó que el Programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, parte de la premisa de que los recursos monetarios otorgados a las víctimas a título de indemnización, constituyen instrumentos de inclusión social que permiten la reconstrucción de sus proyectos de vida. Así, este proceso se articula en dos componentes: asesoría y orientación para una adecuada inversión de los recursos y gestión de oportunidades reales de inversión y conexión de las víctimas con éstas.

Teniendo en cuenta que a pesar de que la UARIV considera que el Programa tiene una perspectiva de restablecimiento socio-económico, las víctimas evidencian debilidades en la socialización e implementación del mismo, es importante que la entidad realice una autoevaluación de los resultados en el marco de este Programa para contar con herramientas que mejoren su gestión.

Ahora bien, respecto a la participación en el Programa de acompañamiento, es importante destacar que ninguna víctima de las que integró los grupos focales, hace parte del mismo. Las razones expuestas sobre su decisión de no participar estuvieron relacionadas con: 1. No tener información sobre el Programa, 2. No estar plenamente convencidos de que realmente iban a contar con un acompañamiento, 3. No sabían que era un derecho al cual podían acceder, 4. En el entendido de que al pertenecer al Programa, podían elegir no hacer uso de los recursos hasta que no accedieran, por ejemplo a un subsidio de vivienda, las víctimas sentían desconfianza de que esos recursos si fuesen efectivamente a ejecutarse.

Por otra parte, las víctimas perciben el Programa como una forma de ceder el control y la administración de los recursos, adicional a que consideran que la oferta institucional no coincide con sus necesidades, y que más allá de recibir información sobre las mismas, no concretan una efectiva remisión a los programas o proyectos. Finalmente, frente a las Ferias de Servicios, la mayor parte de las personas dijo no conocerlas; y quienes han asistido manifestaron que allí no obtenían respuestas específicas a sus interrogantes.



En cuanto a la percepción sobre el enfoque reparador de la indemnización y las expectativas que las víctimas tienen sobre esta medida, se encontró que las víctimas, al no tener claridad sobre el monto exacto que recibirán generan expectativas muy altas, las cuales se van viendo disipadas tras la espera. Igualmente, manifestaron que, aunque antes de recibir la indemnización esperaban que con el dinero pudieran adquirir vivienda o realizar mejoramientos, acceder a la oferta educativa o pagar deudas (incluyendo impuestos), esto no pudo materializarse, dado que, en algunos casos, en el momento de recibir los recursos, el hogar se encontraba en una situación económica crítica.

Es importante resaltar que, aunque la medida de la indemnización reviste interés por parte de las víctimas, estas consideran que no tiene un impacto reparador, en tanto no se asume que los recursos económicos puedan compensar la pérdida de un ser querido o resarcir daños u otras afectaciones intangibles. Por ejemplo, frente al hecho victimizante de desaparición forzada, subrayan que lo reparador sería encontrar a la persona o en el peor de los casos a sus restos. Por otra parte, en las narraciones realizadas por las víctimas, se pudo evidenciar que la entrega de la indemnización también podía repercutir en “abrir heridas emocionales” ya que, en el momento de recibir los recursos, se recuerdan los hechos. Adicionalmente, la entrega de los recursos puede llegar a generar conflictos familiares, en tanto no todos los familiares son beneficiarios de dicha medida. Lo anterior, refuerza la necesidad de que la entrega de indemnizaciones se acompañe de un proceso psicosocial con las víctimas.

### **3.4. Balance de la indemnización administrativa a víctimas residentes en el exterior**

El panorama social que se vivió en Colombia durante los años más álgidos del conflicto obligó a muchas personas a salir del país y continuar su vida en el extranjero<sup>83</sup>. Es así como, a pesar de que la Ley no establece el procedimiento en estos casos, la UARIV en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores han liderado el proceso de capacitación a funcionarios de consulados con el fin de que las víctimas residentes en el exterior puedan acercarse a rendir su declaración y así, ser reparadas sin necesidad de retornar al país.

Teniendo en cuenta que el porcentaje de los connacionales que quieren retornar al país es muy bajo, la entrega de la indemnización administrativa se convierte en la medida más importante para reparar a las víctimas residentes en el exterior. Así las cosas, la UARIV, ha conformado un grupo de profesionales dedicados exclusivamente a tener contacto y recopilar

<sup>83</sup> Si bien no hay una cifra exacta que indique el número de víctimas que han sido obligadas a salir del país, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha registrado un total de 350.000 colombianos que han salido del país por cuestiones asociadas con la raza, la política y la religión.



información necesaria para el proceso de documentación y posterior pago de indemnización de connacionales. Sin embargo, este proceso ha sido muy complejo por las características especiales que reviste cada caso en concreto, si se tiene en cuenta que algunas de las víctimas no han legalizado su situación en el país de residencia actual.

En el último reporte de la UARIV, se tiene que, a 30 de abril de 2016, se han registrado realizado 555 giros por un valor de \$2.982 millones, en consignación en cuentas en el exterior y 88 giros por un valor de \$ 596 millones en consignación en cuentas nacionales<sup>84</sup>. Dichos pagos han sido realizados al 7.2% de las víctimas connacionales, considerando que en la actualidad hay un total de 8.909 víctimas incluidas en el RUV que viven en el exterior.<sup>85</sup>

Ahora bien, el tema del congelamiento presupuestal descrito en apartados anteriores afecta también los recursos disponibles para la indemnización de víctimas connacionales. La UARIV, expone que frente a este tema no hay una meta concreta para la vigencia de 2016, por cuanto las indemnizaciones a connacionales se van cancelando a medida que se van superando los filtros y cruces de la herramienta *Indemniza*. Así, se van realizado los pagos a los beneficiarios que hayan aportado toda la documentación siempre y cuando haya disponibilidad presupuestal.

Una de las principales dificultades para materializar esta medida surge al momento de establecer contacto con las víctimas en su país de residencia, por cuestiones de horarios, disponibilidad de tiempo y actualización de datos de contacto, a lo que se suma que no en todos los casos las víctimas tienen disponibles los documentos que acreditan parentesco y muchas veces el pago de la indemnización se dilata por la falta de los mismos, así como también, son un obstáculo los trámites de autenticación y autorizaciones que deben adelantar en los consulados.

De igual manera, a la CSML le preocupa el bajo índice de declaraciones que se han presentado en algunos consulados, situación ante la cual surge la duda de si no hay víctimas residiendo en esos lugares, o no ha habido una correcta divulgación de los derechos de las víctimas o si los funcionarios de dichos consulados se encuentran correctamente capacitados para ejercer esta labor.

<sup>84</sup> Respuesta emitida por la UARIV el 31 de mayo de 2016, frente a requerimiento realizado por la PGN en visita administrativa realizada el 24 de mayo de 2016, a la Dirección de Gestión Interinstitucional – Grupo de Connacionales.

<sup>85</sup> Información tomada de la página web de la Unidad de Víctimas. Se puede consultar en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/v%C3%ADctimas-en-el-exterior/unidad-para-las-v%C3%ADctimas-ha-registrado-cerca-de-9000-v%C3%ADctimas-del-conflicto>



Por otra parte, dado lo expuesto respecto a la preocupante situación de las víctimas en el exterior, la PGN, realizó una visita a la República de Panamá en el mes de agosto de 2016, a fin de poderse reunir con los colombianos que, siendo víctimas del conflicto armado, residen en ese país. A dicho encuentro asistieron más de 60 víctimas y los representantes de los organismos internacionales en el istmo como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Rete Internacional, ACNUR y el Consejo Noruego, así como representantes de entidades panameñas como el señor Defensor del Pueblo, el Director Nacional de Relaciones Internacionales de la DP, Pastoral Social y la Directora de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados adscrita al Ministerio de Gobierno de Panamá.

De este encuentro, la PGN pudo advertir la grave situación y crisis humanitaria que actualmente atraviesan las víctimas del conflicto armado colombiano en Panamá, y destaca de los hechos puestos en conocimiento, las siguientes problemáticas que afectan el acceso a las medidas que contempla la Ley 1448 de 2011:

- a) Existe un gran número de colombianos víctimas de desplazamiento forzado, que aún no han podido acudir ante la autoridad competente para rendir declaración, por diversas razones, entre estas, el miedo y la desconfianza a algunas autoridades administrativas; el confinamiento en el Tapón del Darién; la falta de recursos para poder desplazarse a las sedes consulares, y finalmente el temor a perder su status de refugiado o asilado.
- b) Persiste la dificultad de la falta de bancarización de la población víctima, situación que impide su acceso a la materialización de la indemnización administrativa.
- c) La actualización que hace la UARIV sobre la información de cada una de las víctimas, no solo no cumple su objetivo, pues no solo genera revictimización con las reiteradas narraciones de los hechos, sino que luego de dichas entrevistas no se presenta ningún resultado o avance frente a la atención, asistencia o reparación.
- d) El servicio consular presenta fallas, al no tener el personal suficiente para la toma de declaración, orientación y atención a las víctimas del conflicto.
- e) Las medidas para la entrega de la libreta militar, la identificación ciudadana y los planes de reubicación y retorno, no tienen una ruta definida y los funcionarios desconocen la forma de hacer efectivas las medidas.

### **3.5. Conclusiones**

- A cinco (5) años de la implementación de la Ley 1448 del 2011, el Gobierno Nacional ha indemnizado a menos del 10% de las víctimas sujetas de atención, asistencia y reparación integral que actualmente se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas.
- Respecto al avance deficiente en el pago de las indemnizaciones administrativas a las víctimas, aunado a la restricción fiscal por la cual atraviesa la UARIV en el año 2016, y al creciente número de víctimas que están siendo inscritas en el RUV, resulta

sumamente improbable que la totalidad de las víctimas en el país logren ser indemnizadas en el lapso de la Ley.

- Es preocupante que a la fecha la UARIV desconozca el número correspondiente al rezago de indemnizaciones pendientes por pagar en el marco de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008. Lo anterior indica serias deficiencias en los sistemas de la información de la UARIV, y presupone dificultades en torno a la planeación que debe realizar esta entidad para la ejecución de esta medida en el marco de la justicia transicional.
- Se reitera la preocupación de la CSML en razón a la desactualización del plan financiero del Conpes 3712 de 2012, puesto que para ese entonces se proyectó indemnizar únicamente a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, a pesar de la existencia del parágrafo 3, del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 - declarado exequible por la sentencia C-452 del 2013-, que establece la indemnización en dinero a las víctimas de desplazamiento forzado.
- Según la encuesta de percepción aplicada por la Defensoría del Pueblo a 816 víctimas del conflicto armado en el territorio nacional, existe un número importante de víctimas que han realizado la solicitud de indemnización, pero desconocen el estado de su proceso, situación que genera incertidumbre frente al posible resultado y que deriva en la desconfianza sobre la garantía de la reparación integral, así como sobre las instituciones responsables de materializar tal derecho.
- El mismo instrumento permitió observar que la medida de indemnización no ha tenido un impacto reparador en la mayoría de personas que han recibido la compensación económica. Según un 44% de los entrevistados, la inversión del dinero ha sido orientada en mayor parte a sufragar gastos de subsistencia básica (pagos de arriendo, alimentación, entre otros), más que a decisiones transformadoras del proyecto de vida como vivienda, educación o el impulso a proyectos productivos.
- De los grupos focales se puede concluir frente a la indemnización y el Programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos que:
  - Las víctimas no acceden a información oportuna y suficiente sobre el Programa de acompañamiento, muchas de ellas lo desconocen.
  - El monto de la indemnización no es informado de manera anterior a su entrega, por lo tanto, se generan expectativas muy altas frente al mismo.
  - Falta de seguimiento a los procesos de aquellas víctimas que accedieron a los proyectos que fueron promovidos por el Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos.
  - Debido a los largos lapsos de espera para la entrega de la indemnización administrativa, en el momento en que esta se efectúa, la situación económica de los hogares ha cambiado y esto hace que la inversión de los recursos no obedezca a los fines que el hogar había previsto.

- Las víctimas consideran que, si bien la medida de la indemnización reviste importancia, ésta en sí misma no tiene un efecto reparador, en tanto no puede resarcir daños o afectaciones emocionales.

### 3.6 Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional que realice las gestiones pertinentes para prolongar la vigencia de la Ley 1448 del 2011 con el fin de que, entre otras medidas, se garantice que la totalidad de las víctimas puedan ser indemnizadas.
- A la Unidad para las Víctimas que establezca con precisión el número de víctimas por indemnizar y el presupuesto faltante para poder superar el rezago de las indemnizaciones en el marco de la Ley 418 y el Decreto 1290, así como los requeridos para garantizar este derecho a las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Al Gobierno Nacional que se realice una actualización del plan financiero del Conpes 3712 de 2012, en el que se contemple el aumento en el número de víctimas registradas y los recursos necesarios para la indemnización a las víctimas por cada uno de los hechos victimizantes.
- A la UARIV a cumplir con los parámetros legales del procedimiento administrativo de trámite a solicitudes de información respondiendo de manera clara y precisa las solicitudes de las víctimas referentes al pago de la medida de indemnización, informándoles sobre el estado de su proceso, y notificándolas con argumentos de fondo sobre la respuesta a dicha solicitud.
- Fortalecer el programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos a fin de que se pueda lograr el enfoque transformador de la medida de indemnización. En consecuencia, sería óptimo: (i) informar a las víctimas de manera clara y precisa sobre el monto de la indemnización a recibir; (ii) planear y desarrollar espacios de orientación y asesoría a la inversión, en momentos y con contenidos diferenciados apoyándose en la estrategia de caracterización que se defina, (iii) hacer seguimiento del acceso a la oferta y una vez incluida la víctima en los proyectos estatales verificar el cumplimiento de los objetivos de los mismos; (iv) ampliar la capacidad institucional para aumentar los talleres de formación financiera y la cobertura de víctimas beneficiadas con las medidas restantes del programa, es decir la aplicación efectiva del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011 e (v) Incluir componentes de apoyo psicosocial<sup>86</sup> que redunden en la inversión adecuada de la indemnización
- La Comisión recomienda a la UARIV fortalecer el registro administrativo de la indemnización administrativa de tal forma que se pueda realizar seguimiento a las víctimas que acceden al programa de inversión adecuada de los recursos y sus avances en el mismo.

<sup>86</sup> Diferente al PAVSIVI



- En el caso de los connacionales que residen en Panamá: efectuar en los municipios fronterizos, la mayor divulgación posible de la Ley 1448 de 2011. Para ello deberá diseñarse una estrategia de comunicaciones, acompañada de jornadas masivas de atención en las sedes consulares móviles, que les permita a las víctimas acceder efectivamente al sistema.
- Viabilizar jurídicamente la celebración de convenios con las sedes bancarias y de servicios financieros que existen actualmente en Panamá, a fin de que las víctimas puedan acceder a dichos servicios y puedan materializar la medida indemnizatoria a la que tienen derecho.



## CAPITULO IV: LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

Entre las consecuencias del conflicto armado para las víctimas, se encuentran la pérdida de bienes inmuebles y/o la capacidad o la posibilidad que tiene un hogar, en condiciones normales, de proveerse una vivienda.

Por esta razón, la Ley 1448 de 2011 incorporó varias medidas relacionadas con vivienda, entre las que se destaca la de restitución para la población víctima<sup>87</sup>. En el Capítulo IV estableció la priorización de esa población en el acceso a los subsidios de vivienda en las condiciones, cuantías, planes y programas previstos por las normas que rigen la política de vivienda<sup>88</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional calificó esta reparación como un “*beneficio de carácter especial (...) que se otorga en atención a la especial circunstancia de haber sido alteradas las condiciones en las que antes de los hechos victimizantes, se encontraba satisfecho este derecho*”<sup>89</sup>. Además, la Corte ha reiterado que los subsidios son prestaciones adicionales y no pueden descontarse de la indemnización administrativa<sup>90</sup>. En ese sentido condicionó la exequibilidad del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, que incluye, entre los mecanismos de indemnización administrativa, los Subsidios de Vivienda de Interés Social – SVIS- tanto urbano como rural.

Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 indica que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- debe adelantar acciones ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>91</sup>, entidades del

<sup>87</sup> Artículos 123 a 127 del Capítulo IV, que se encuentra dentro del “*Título V: Reparación*”

<sup>88</sup> Es conveniente precisar que el Capítulo IV de la Ley 1448 de 2011, no solo retoma y actualiza los elementos esenciales de la Ley 418 de 1997, respecto a estas reglas, sino que el artículo 123 remite, de manera expresa a esa Ley. Además, los artículos 26 a 31 de la Ley 418 de 1997 que pertenecen al “*Título II, Capítulo III: Asistencia en Materia de Vivienda*” han sido prorrogados por la Ley 548 de 1999, por tres años, por la Ley 782 de 2002, por la Ley 1106 de 2006, por la Ley 1421 de 2010 y por la Ley 1738 de 2014, por períodos de cuatro años. Con tales prorrogas, se tiene que las normas de la Ley 418 de 1997, que en virtud de su artículo 131 solo tendrían una vigencia inicial de dos años, tienen, en realidad, un periodo de vigencia de 21 años, entre diciembre de 1997 y diciembre de 2018.

<sup>89</sup> Sentencia sentencia C-280 de 2013.

<sup>90</sup> Sentencia C-462 de 2013, donde cita la jurisprudencia relacionada.

<sup>91</sup> A la fecha de expedición de la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de Vivienda se encontraba fusionado con el Ministerio de Medio Ambiente.



Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV<sup>92</sup>, para ofrecer, como parte de la atención integral a la población retornada o reubicada, la vivienda digna<sup>93</sup>.

Igualmente, la Ley prevé que la adquisición de vivienda, sea uno de los cuatro objetivos de la inversión adecuada de los recursos que por concepto de indemnización son recibidos por las víctimas. Con ese propósito dispone que la UARIV debe implementar un programa de acompañamiento.

En el contexto normativo descrito, este capítulo presenta los resultados del seguimiento a las medidas relacionadas con vivienda, bajo las siguientes premisas:

1. Por disposición de la Ley 1448 de 2011, las medidas de reparación en vivienda a las víctimas del conflicto armado se ajustan a los parámetros de las normas que rigen ese sector y, por tanto, la evaluación debe realizarse en el ámbito de la política pública de vivienda. El elemento diferenciador para población víctima es la prioridad que debe darse a este sector de la población dentro de los planes y programas que ejecuten dicha política.
2. Las medidas contemplan la provisión de Vivienda Digna. En este sentido, la evaluación debe abordarse desde los componentes que satisfacen este concepto.
3. Toda implementación de la política pública que involucre a distintos actores del sector público exige la acción coordinada para lograr los objetivos. No obstante, en el caso de la atención y reparación integral a las víctimas la Ley establece explícitamente mecanismos de coordinación de manera que, además de ser una condición necesaria, es un deber legal que exige atender los requerimientos de coordinación interinstitucional de la UARIV, quien lidera, también por disposición legal, el SNARIV.
4. La reparación en vivienda es una medida de estabilización socioeconómica para las víctimas. En muchos casos, es una condición para el retorno y para materializar la restitución de tierras.
5. En los casos de restitución de tierras, se deben atender, no solo las disposiciones legales de priorizar a la población víctima del conflicto, sino las órdenes explícitas de los jueces de restitución, que, por sí mismas, indican un orden de prioridad. En este sentido, los procesos administrativos y judiciales, deben permitir esclarecer los derechos de propiedad, de forma que sea viable la provisión de vivienda.

En la tercera sección, nos referimos al concepto de vivienda digna, dado que ello define el parámetro de evaluación del tipo, características y calidad de la vivienda que debe ser suministrada.

---

<sup>92</sup> Artículo 160 de la Ley 1448.

<sup>93</sup> Parágrafo 1 del Artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Las medidas del componente de vivienda dieron lugar a la ruta que se incluyó dentro del capítulo III (“Reparación Integral”) del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>94</sup>. Pese a que el plan ya tiene un desfase relevante, razón por la cual esta Comisión ha reiterado la necesidad de replantearlo o por lo menos actualizar la financiación, a la fecha de elaboración de este informe es el documento oficial del derrotero de la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral a la población víctima del conflicto y en consecuencia, referente obligado de la evaluación. Las metas, los recursos y los logros se tratan en la sección siguiente a esta introducción.

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

No obstante el nuevo modelo aún debe enfrentar un reto que no es de poca monta: materializar la aspiración de cerca de 180.502 hogares que accedieron a las convocatorias de 2004 y 2007, bajo el anterior modelo y, por distintas circunstancias, no lograron el derecho a la vivienda. El mismo Plan advirtió que “*el Ministerio de Vivienda, desde el 2003 hasta el 2011, ha atendido 118.803 hogares a través de la asignación del SFV. Sin embargo, de esta cifra el 46% (54.945 SFV) aún no se ha ejecutado. Ante esto, el Ministerio cambió el enfoque de Política, pasando de un esquema centrado en la demanda, a uno mixto que permite garantizar la oferta de soluciones y la aplicación del subsidio familiar de vivienda asignado*”<sup>95</sup>. Para explicar la situación en que quedó la población víctima, producto de las fallas del anterior modelo, introdujimos el tema en la cuarta sección que permitirá entender los resultados del modelo de vivienda gratuita, en términos de cobertura y avance de la provisión de vivienda.

En la sección sexta se realiza el mismo ejercicio para el caso de vivienda rural, donde también hubo un cambio de modelo que no ha sido efectivo y enfrenta también el reto de subsanar situaciones desfavorables del anterior modelo.

La Contraloría General de la República desarrolló un trabajo de campo en 17 municipios de cuatro departamentos y Bogotá, donde confluyen proyectos de Vivienda Gratuita (26), proyectos de vivienda desarrollados en el esquema anterior a la Ley 1537 de 2012 (21) y

<sup>94</sup> El Plan se presentó como Anexo, al CONPES 3726 de 2012.

<sup>95</sup> Conpes 3726. Anexo: “Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas”. Pág. 47.



proyectos de vivienda rural (11). Se realizaron 30 visitas institucionales a Gobernaciones, Alcaldías, Direcciones Territoriales de entidades del nivel nacional y operadores; 1.502 entrevistas a beneficiarios; Además se visitaron 304 viviendas en los 58 proyectos y se hizo verificación técnica y de urbanismo en 48 de ellos. Con base en este trabajo de campo y el análisis de la información suministrada por las entidades en respuesta a requerimientos de la CGR se formulan las observaciones, conclusiones y recomendaciones del presente capítulo.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo aplicó, entre 2015 y lo corrido de 2016, una encuesta a 1.265 víctimas, en 22 departamentos, que albergan el 71% del total de víctimas del conflicto armado en el país. Pese a que el 46% de los encuestados indicó afectación en su vivienda por causa del conflicto (33%, tuvo que abandonarla; 8% fue despojado y 5% sufrió daños), sólo el 11% (138 víctimas) manifestó tener derecho a la restitución de vivienda y el 12% desconoce el motivo por el cual no han podido acceder a la restitución de vivienda. Un buen número indicó no conocer la ruta para acceder a la vivienda. Esto, deja en evidencia falta de información por parte del Gobierno Nacional y Local, sobre el estado de las solicitudes, las rutas y los requerimientos. El 8% de las personas encuestadas que solicitaron vivienda y no accedieron a ella tienen carta cheque (modelo anterior) pero los municipios donde residen no tienen oferta de vivienda o ésta no es acorde, de manera que no pueden hacer efectivo el subsidio.

La encuesta también reveló que la mayoría de las solicitudes de restitución de vivienda, están orientadas a la adquisición de vivienda nueva y sólo el 1% busca la legalización de casas o apartamentos.

Por su parte, la encuesta de verificación de vulnerabilidad, también aplicada por la Defensoría del Pueblo, entre el 20 de abril y el 31 de mayo de 2016 a 539 víctimas desplazamiento forzado en 32 departamentos del país indicó que el 58% de ellas vive en casas, el 16% en apartamentos y el 10% en ranchos o refugios; el 20.5%, informó falencias en el acceso al servicio de acueducto, el 29% dijo no contar con alcantarillado y el 4.8%, sin electricidad. El 3.5% de los encuestados no cuenta con ningún servicio público. Respecto al abastecimiento de agua, el 23% aún tiene como fuente de abastecimiento diferentes formas de recolección (8%, agua lluvia; 2%, carro-tanque aguatero; 9%, pozo y aljibe; 4%, río quebrada, manantial y nacimiento).

Sobre el material predominante de la vivienda la encuesta muestra que mientras que el 78% vive en viviendas de materiales como bloque o ladrillo, cerca de un 8% tiene viviendas sin paredes o construidas en materiales como zinc, tela, cartón, desechos o plásticos. Respecto al servicio sanitario con el que cuentan los encuestados el 11% usa inodoros sin conexión, letrinas o no cuenta con ningún servicio sanitario. Finalmente la mayor parte de los hogares cuenta con gas domiciliario, sin embargo el 9% cocina con leña, madera o carbón.



Así, los resultados de las encuestas muestran que hay un sector de la población víctima que no cuenta con condiciones de vivienda digna. Estos resultados son consistentes con las deficiencias en la ejecución de la política que se explican en las demás secciones del capítulo.

#### **4.1 Planeación, Financiamiento y Evaluación de las Medidas de Reparación en Vivienda.**

En el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se incluyó una meta de asignación de SFV urbanos a 407.437 hogares; 308.632 con certificado de habitabilidad, para 2021. Para el caso rural, se registró como base 2.581 hogares con solución de vivienda y una meta de 45.081 para 2021 (Ver Cuadro 32). También se programaron recursos por \$6.9 billones, equivalente al 12.6% del total de recursos previstos (\$54.9 billones -pesos de 2011-), cifra que constituyó el segundo rubro más alto, después de salud, dentro del plan financiero de la política para los 10 años<sup>96</sup>.

En esta programación se incluyó la línea base de los 118.803 SFV, pese a haberse reconocido que el 54% estaba sin ejecutar y a que apenas un año antes se había incluido en el Plan Nacional de Desarrollo -PND- una línea base de 113.000 hogares con subsidio familiar de vivienda aplicado. Es evidente la inconsistencia en las cifras oficiales. Para la CSML, esta es una de las falencias protuberantes en la política, que dificulta el seguimiento y que aún está por superarse.

<sup>96</sup> Conpes 3726 de 2012.

**Cuadro 32. Vivienda para Población Víctima. Indicadores y Metas, según Instrumentos de planeación.**

Instrumento	Indicador	Línea Base	Metas				Acumulado
			2012	2013	2014	2021	
PND 2010-2014 /1	No. de hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados (por modalidad)	113,000.00			Meta sectorial 2010-2014 71.249		0
Programa 620-1402-1 /2	No. de Viviendas a Título Gratuito	NA			Meta Proyecto 2006-2019 33.294		2006 - 2015 22.493
	Numero de SFV	NA			Meta Proyecto 2006-2019 30		0
Congres 3726 Vivienda Urbana /3	Hogares indemnizados con SFV asignado *	118,803	142,663	166,523	190,383	407,437	ND
	Hogares que cuentan con certificados de habitabilidad	43,858	43,858	67,718	91,578	308,632	ND
Congres 3726 Vivienda Rural /3	Hogares con solución de vivienda rural	2,581	525	8,379	11,800	45,081	ND
		2014				2018	
PND 2014-2018 /4	Producto: % de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de DF.		50%			50%	
	Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas		5,466			23,000	

Fuentes:

/1 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. Tabla IV-20, Pag 455

/2 Ficha EBI 1150021230000 del Programa 620-1402-1 SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL

/3 Congres 3726 de 2012. Tabla 3. Indicadores Generales. Pag 43.

/4 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Pag. 522.

El PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos” incluyó entre las “acciones para buscar el Goce Efectivo de Derechos a la Población Víctima de Desplazamiento Forzado”, que fue uno de sus lineamientos específicos de la “Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia” (la segunda de Promoción Social), la articulación de la política de vivienda. En este sentido, se esperaba que tanto las bases como las metas en uno y otro plan fuesen consistentes.

En ninguno de los dos casos se ha presentado seguimiento oficial, que dé cuenta del avance real en las metas. En el caso del PND, el registro en el sistema de seguimiento se realiza según la estructura del Plan de Inversiones que no siempre coincide con las que se fijan en los lineamientos estratégicos. El tema de vivienda para población desplazada no fue incluido específicamente en el Plan Operativo Anual, de manera que los 27 indicadores sectoriales fueron incluidos dentro de la estrategia “Vivienda y ciudades Amables”, sin que haya alguno específico que mida el avance de la meta propuesta para población desplazada. De los 25 indicadores de la Estrategia “Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia” ninguno se refiere a vivienda. Así, no es posible realizar seguimiento dentro del “Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno” – SISMEG-, que es la herramienta dispuesta para seguir el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo<sup>97</sup>. En su evaluación el Gobierno indica que en el cuatrienio, FONVIVIENDA inició 252.590 viviendas (en general),

<sup>97</sup> <https://sinergiacp.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

con lo que cumplió en un 104% con la meta, pero no menciona la cobertura para población desplazada<sup>98</sup>.

Por su parte, la información de la Ficha de Inversión (Ficha EBI) del proyecto con el que formalmente se asignan y ejecutan los recursos (620-1402-1) del “*subsidio familiar de vivienda para población desplazada*” en el presupuesto de inversión registra unos datos que son aún más inconsistentes: una meta de 33.294 viviendas a título gratuito, para el horizonte del proyecto (2006-2019), con un acumulado a 2015 de 22.493 viviendas<sup>99</sup>.

Entre los nueve objetivos que plantea el capítulo de SEGURIDAD, JUSTICIA Y DEMOCRACIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ del PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se encuentra el de “*Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*”. Allí se planteó tanto la línea base como las metas que se muestran en el último panel del Cuadro 4.1, pero no hay una referencia específica sobre cuáles son las medidas para materializar el Goce Efectivo de Derecho a la vivienda digna. De acuerdo con una posible interpretación de la meta, se mantendría la prioridad de tal manera que de la población beneficiaria de los programas de vivienda urbana, el 50% sería víctima de Desplazamiento Forzado. No obstante, tampoco sería claro en cuál de los cinco tipos de producto que plantea el PND para reducir el déficit cuantitativo de vivienda, aplicaría el porcentaje<sup>100</sup>. En vivienda rural, sí se plantea una meta cuantitativa: entregar 23.000 soluciones de vivienda a hogares víctimas, partiendo de una base de 5.466.

En síntesis, los distintos instrumentos de planeación adolecen de información inconsistente y confusa y de falta de registros de seguimiento en el componente de vivienda para población desplazada. De manera que, pese a que se formularon línea base y metas gubernamentales, no es posible conocer el avance respecto de esas metas.

Las debilidades en la planeación y fijación de metas no se compadecen con el aumento en la asignación de recursos. En efecto, el gasto de inversión pública en vivienda se ha fortalecido

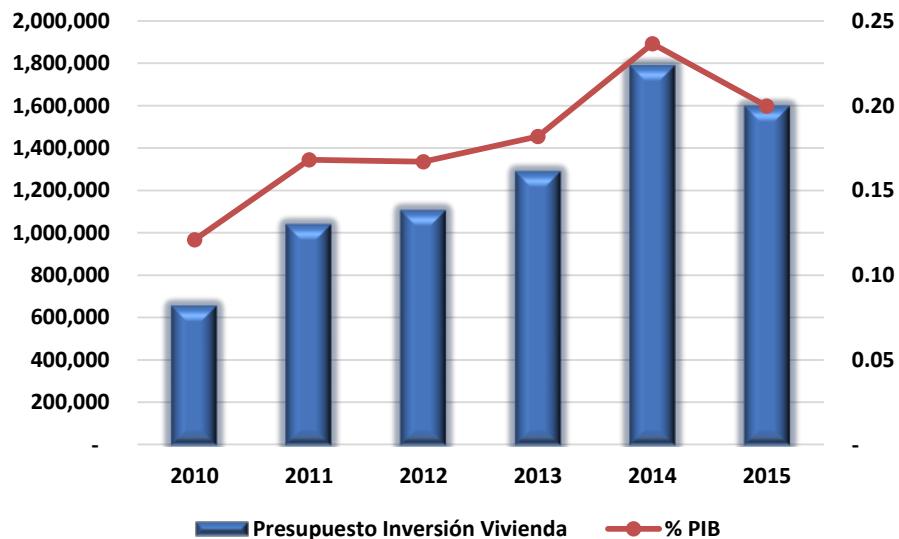
<sup>98</sup> DNP, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas – DSEPP. BALANCE DE RESULTADOS: ENFOQUE NACIONAL. 2014. Págs. 45-49. Proyecto: SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – 0035000010000.

<sup>99</sup> DNP. Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión –SPI-. Proyecto: SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL – Código BPIN,1150021230000. Seguimiento de Enero de 2016. Consultada el 1 de marzo de 2016. A la fecha de elaboración de este documento, no había un documento más reciente.

<sup>100</sup> Los cinco productos son: viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas; viviendas de interés prioritario y social iniciadas con apoyo de Fonvivienda; SFV de interés social asignados con apoyo de la CCF; Hogares beneficiarios del SFV en especie con acompañamiento familiar y comunitario; soluciones de vivienda entregadas por el Fondo de Adaptación (urbanas). PND 2014-2018, Pág. 384.

entre 2010 y 2015, al pasar del 0.12% al 0.20% del PIB tal como se aprecia en el Gráfico 6. Los datos detallados del presupuesto de inversión, por programas, se muestran en el Cuadro 33.

**Gráfica 6. Presupuesto de Inversión en Vivienda. \$millones y % en PIB**



Fuente: CGR, con base en SIIF y DANE.

Entre 2010 y 2016, se han ejecutado recursos hasta en siete programas de inversión anual y el SFV constituyó, entre 2010 y 2013, más del 85% del gasto de inversión total en vivienda. A partir de este año, la participación de los SFV se reduce del 90.2% en 2013, al 37,7% en 2016 (al 30 de abril se han ejecutado cerca del 100% de los recursos de esta vigencia). En particular, en el programa de SFV para población desplazada los recursos pasaron de \$517.9 mil millones en 2013 a \$150 mil millones en 2016.

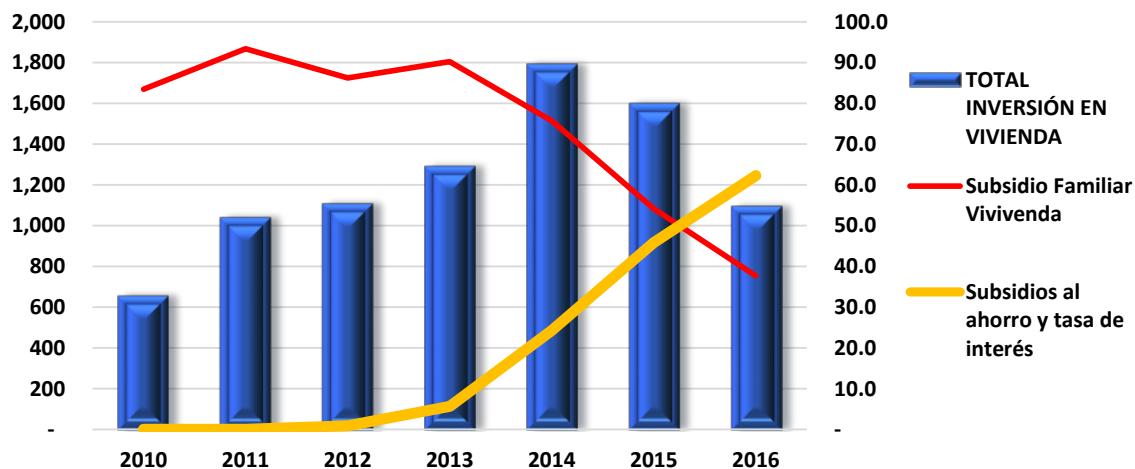
**Cuadro 33. Ejecución del Presupuesto de Inversión en Vivienda (Fonvivienda).  
\$Millones**

Proyecto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016
SUBSIDIO PARA VIVIENDA SALUDABLE - JUNTOS NACIONAL	4,105	4,069	-	-	-	-	-	-
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	193,392	229,141	267,946	598,142	806,836	381,543	263,469	283,833
PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN	-	-	9,885	73,124	95,087	133,539	325,200	365,280
SFV PARA POBLACION DESPLAZADA	356,538	567,270	513,822	517,902	500,000	485,000	150,000	150,000
MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL								
VINCULADOS A SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN ESPECIE	34,806	-	7,000	8,000	-	-	-	-
ESTRUCTURACION E IMPLEMENTACION DE MACROPROYECTOS URBANOS EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS	70,000	65,000	34,434	45,037	157	-	-	-
SFV PARA POBLACIÓN AFECTADA POR LA OLA INVERNAL	-	177,000	174,551	50,000	50,000	-	-	-
SOLUCIONES DE VIVIENDA URBANA PARA HOGARES								
VINCULADOS A LA RED UNIDOS	-	-	100,000	-	-	-	-	-
SFV - PAGOS VIGENCIA EXPIRADA	-	-	1,339	-	-	-	-	-
PROGRAMA VIPA	-	-	-	-	340,000	600,000	358,223	354,548
<b>TOTAL</b>	<b>658,841</b>	<b>1,042,480</b>	<b>1,108,978</b>	<b>1,292,204</b>	<b>1,792,079</b>	<b>1,600,082</b>	<b>1,096,892</b>	<b>1,153,661</b>

Fuente: CGR, con base en SIIF

Este comportamiento de los recursos, según los programas de inversión ponen en evidencia una sustitución del SFV por el favorecimiento de la Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores VIPA, a través de la asignación directa (\$358 mm) y a través del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos hipotecarios FRECH segunda generación (\$325 mm). Se entiende que, desde el punto de vista de la política, se busque orientar los recursos a programas que provocan una mayor dinamización del mercado de la vivienda. No obstante, este viraje en la política perjudica a la población víctima, en la medida en que los exiguos ingresos, que son una característica de este sector de la población, reconocida por el propio Gobierno Nacional, como se vio en el capítulo anterior, los ponen fuera de los beneficios gubernamentales de vivienda, puesto que no tienen capacidad de ahorro. El gráfico 7. muestra la orientación los recursos, según el tipo de programas.

**Gráfica 7. Sustitución de recursos del SFV por Subsidios al ahorro y a la tasa de interés**



Fuente: CGR, con base en SIIF.

En la evaluación del avance de 2015 el Gobierno indica que FONVIVIENDA entregó 69.604 SFV en 2015; de éstos el 43% es subsidio a la tasa de interés (FRECH); el 32% VIPA; el 19% Mi Casa Ya, y 6% la segunda fase de Vivienda Gratuita. De acuerdo con el informe, “*MinVivienda se concentró en ofrecer un portafolio de programas de vivienda destinados a brindar oportunidades a una amplia gama de hogares de ingresos bajos y medios*”<sup>101</sup>.

Esta afirmación y los cambios en la composición del gasto de inversión, indican que la política de vivienda está dando un viraje donde claramente ya no se da prioridad a la atención de población vulnerable, entre la que se encuentra la población víctima del conflicto.

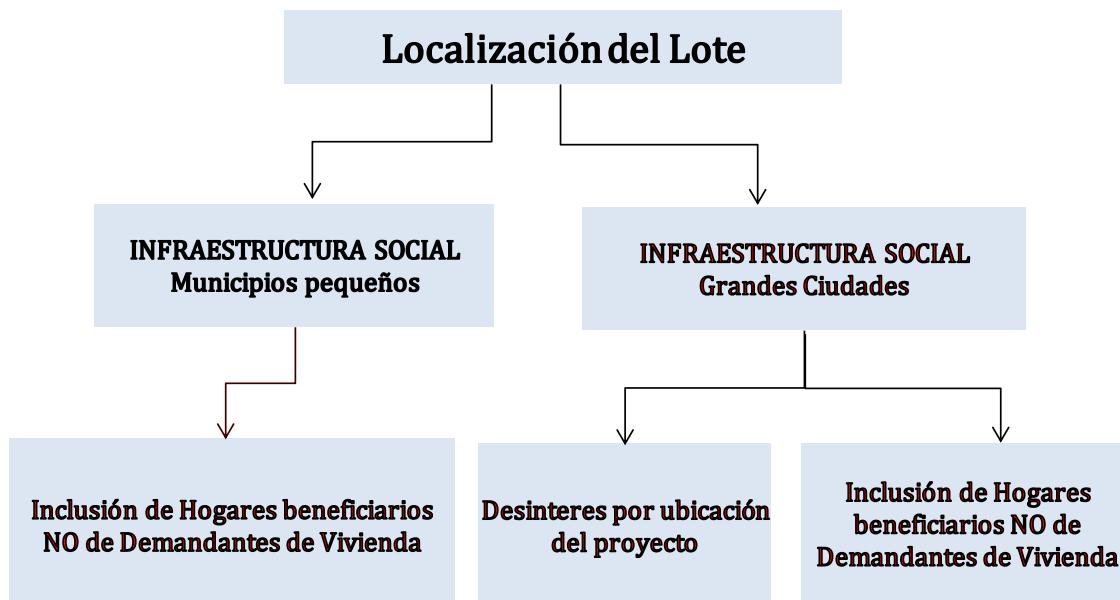
Con esa nueva orientación, no se entiende, cuáles son los instrumentos con los que se lograría el avance hacia el Goce Efectivo de Derecho a la vivienda digna, por parte de la población víctima. Después de examinar los resultados de la aplicación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derecho a la vivienda digna con base en las encuestas de la CGR y de la UARIV, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado concluye que pese a las diferencias entre las dos encuestas, “*los resultados permiten afirmar sin ninguna duda que la inmensa mayoría de la población desplazada no tiene garantizado el*

<sup>101</sup> DNP. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. BALANCE DE RESULTADOS: 2015. Pág. 69.

derecho a la vivienda digna y que este solamente se garantizaría en el mejor de los casos para uno de cada seis hogares”<sup>102</sup>.

Finalmente cabe indicar que las estrategias de atención en vivienda a la población víctima deben atender un concepto de planeación en el que se integre el Ordenamiento Territorial (uso del suelo) con las necesidades específicas de la población en materia de vivienda. Como lo indica el propio gobierno en sus evaluaciones<sup>103</sup>, las deficiencias en uno y otro se traducen en ineficiencias en la ejecución de la política de vivienda, bien sea por las restricciones en la disponibilidad de terrenos para la construcción de Viviendas de Interés Prioritario o bien, porque la oferta se orienta a población que no necesariamente demanda el servicio de vivienda, como se describe en la Gráfica 8.

**Gráfica 8. Asignación de SFV, modelo actual**



Fuente: elaborado por CGR con base en evaluación del Gobierno

#### 4.2 El concepto de Vivienda Digna.

El acceso a la “vivienda digna” es un derecho fundamental consagrado constitucionalmente y sobre el cual la Corte Constitucional ha realizado numerosos pronunciamientos. La

<sup>102</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. COMENTARIOS A LOS DOCUMENTOS A QUE HACE REFERENCIA EL AUTO 161 DE 2015 PROFERIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. Págs. 49 y 50.

<sup>103</sup> DNP, UT Econometría-Fedesarrollo, Sistemas Especializados de Información S.A. “Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie”. Julio de 2014.



Constitución Política de Colombia en su artículo 51, reconoce que “*todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”<sup>104</sup>.

Los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, principalmente lo establecido en la Sentencia T-025/2004 y sus autos 008/09, 383/10 y 219/11, entre otros, señalan que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda<sup>105</sup>, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan los procesos sociales. Por tal razón, las características y las condiciones de este espacio, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

En la Sentencia T-409/13 “*el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por*

---

<sup>104</sup> Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.

<sup>105</sup> A continuación resumimos aspectos destacables en la Jurisprudencia sobre el tema. En la sentencia T-530/11, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, en donde la Corte Constitucional ha basado sus pronunciamientos en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*” y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, precepto que reconoce el derecho a una vivienda adecuada “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales describe siete condiciones que configuran el derecho a la vivienda adecuada, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar g) adecuación cultural; (i) Habitabilidad, de conformidad con la cual “una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

La Asequibilidad se refiere a: La vivienda adecuada debe ser asequible a quienes tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como (...) las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

*intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural".*

En la Sentencia T-088 de 2011,<sup>105</sup> se aclaró además que el derecho a la vivienda de la población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos: (i) los titulares del derecho acceden materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas; esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello y, (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas.

Mediante el Auto 116/08 la Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, incluyendo los que se refieren a vivienda. Los indicadores son de Goce Efectivo, Complementarios y Sectoriales<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> **Indicador de goce efectivo:** Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas.

**Indicadores complementarios:**

**Seguridad jurídica de la tenencia:** Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).

**Espacio suficiente:** HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.

**Materiales apropiados:** HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.

**Ubicación:** HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.

**Acceso a servicios:** HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

**Indicadores sectoriales asociados**

Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes

Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios

**Cuadro 34. Goce Efectivo de Derecho a Vivienda, Población Desplazada**

Componentes del derecho a una vivienda digna	I-ENV-CGR-2013 Población total	I-ENV-CGR-2013 Población que recibió subsidio	Encuesta DANE-UARIV 2013-2014 Población total
Seguridad jurídica	22,2	55,1	38,7
Sin hacinamiento	71,3	76,3	85,3
Con materiales apropiados	65,1	85,6	90,2
Ubicación fuera de zonas de riesgo declarado	77,0	84,9	72
Servicios públicos domiciliarios	55,5	74,6	72,6
Todos	10,8	35,8	19,5

Fuentes: CGR. IENV-2013<sup>107</sup>. Cuadro 5.15-Indicadores IGED de vivienda. PD inscrita en RUV.

Pág. 162. Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. Pág. 49. UARIV-DANE. Encuesta Goce Efectivo de Derechos –EGED- Presentación de resultados. Febrero de 2015.

De acuerdo con los resultados de las mediciones más recientes disponibles, aún falta bastante para que la población desplazada acceda al derecho de vivienda digna. Según la Encuesta Nacional de Víctimas, realizada por la Contraloría hacia finales de 2013, solo el 10.8% de los hogares accedía a una vivienda con todas las características de vivienda digna y según la encuesta del Gobierno Nacional, el mismo resultado era de 19.5%.

Pese a que, como lo indicó en su informe la CGR, el subsidio a la vivienda no es suficiente para brindar soluciones efectivas de vivienda a la población desplazada, ya que solo el 30,8% de los hogares inscritos en el RUV que lo solicitaron tuvo acceso a ese subsidio, éste es un mecanismo que permite mejores condiciones en el acceso a vivienda digna, cuando logra hacerse efectivo.

De acuerdo con los datos del Cuadro 34., cada uno de los indicadores complementarios mejora para la población que accede a través del subsidio. Por su parte, el escaso acceso se debe, entre otras razones, al fracaso del modelo anterior a la Ley 1537 de 2012 que condujo a que el subsidio en el esquema de vivienda gratuita, en buena medida, reasignara el subsidio otorgado a la población, a través de las convocatorias en 2004 y 2007.

<sup>107</sup> CGR. “Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Construcción de la Línea Base para el Seguimiento y el Monitoreo al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia”. Enero de 2015.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

#### 4.3 Situación de la Población Víctima en el Esquema Anterior a la Ley 1537 de 2012<sup>108</sup>.

En 2004 y 2007, el Ministerio de Vivienda abrió convocatorias para otorgar subsidios de vivienda para población desplazada en las modalidades de vivienda nueva, vivienda usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y arriendo por un valor de hasta de 25 SMMLV en los tres primeros casos y de 12.5 SMMLV en los dos restantes, según lo establecido en el decreto 951 de 2001. El acceso y la situación del mismo, a 31 de diciembre de 2011, se describe en el Cuadro 4.4.

De acuerdo con el Informe de Gestión del MVCT de 2011, a estas convocatorias se presentaron 222.138 hogares y según la base de datos suministrada a la CGR, 180.502 de ellos fueron aceptados para obtener el derecho al subsidio, dado que cumplieron los requisitos<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> La inconsistencia de los datos, es una de las principales dificultades a la hora de realizar el diagnóstico de la situación en que quedó la población víctima al cambiar el modelo de vivienda. El anexo 2, de este capítulo ilustra, con detalle, las inconsistencias. En esta sección la CSML trató de esclarecerlos, para tener cifras coherentes. Por esta razón, en todos los casos, se citan las fuentes así como las inconsistencias encontradas.

<sup>109</sup> FONVIVIENDA, en respuesta al requerimiento a la CGR, Oficio 2016EE0037063 del 4 de mayo de 2016, afirma que 185.033 hogares fueron beneficiados con SFV. Sin embargo, la CGR en la base datos, también suministrada por FONVIVIENDA encontró 1 beneficiario repetido cuatro veces, 16 beneficiarios repetidos tres veces y 4.496 beneficiarios repetidos dos veces. Por tanto, al depurar los registros repetidos, a efectos de incluir la situación específica a 31 de diciembre de 2011, quedan 180.502 beneficiarios.

**Cuadro 35. Situación del acceso de la Población Desplazada a Programas de Vivienda. Convocatorias 2004 – 2007. A 31 de diciembre de 2011**

1. Población Presentada Convocatorias 2004-2007	222,138
2. No cumplieron requisitos	41,636
3. (1)- (2) Acceso a SFV - Población Víctima	180,502
<b>4. ASIGNADOS (CAP)</b>	<b>116,867</b>
4a. Aplicados (según modalidad)	76,569
4b. Sin Aplicar (según modalidad) *	40,298
Adquisición de vivienda nueva o usada	59,616
Construcción en sitio propio **	126
Mejoramiento	-
Arrendamiento	16,827
<b>5. (3)- (4) CALIFICADOS</b>	<b>63,635</b>

\* En la base de datos suministrada a la CGR, se pudo establecer este dato, pero no la distribución en las modalidades, por tanto, para éstas se mantienen los datos del informe a la Corte Constitucional

\*\* Los subsidios aplicados corresponden a 126 viviendas distribuidas en 77 proyectos individuales a los cuales se les pudo realizar seguimiento.

Fuente: Cálculos de la CGR, con base en la Respuesta de FONVIVIENDA, Oficio 2016EE0037063 del 4 de mayo de 2016 y Respuesta al Auto 160 de 2015<sup>110</sup>.

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

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

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

Ahora, de los subsidios que fueron aplicados en la modalidad de adquisición de vivienda, no puede decirse que constituyeron una solución efectiva de vivienda, pues al examinar su

<sup>110</sup> UARIV, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. INFORME CONJUNTO EN RESPUESTA AL AUTO 160 DE 2015. JUNIO 2015

situación detallada, se encuentra que el 37.8% (22.558) se vincularon a 166 proyectos en 94 municipios del país y en la mayoría de ellos, la situación aún es problemática, tal como puede derivarse del Cuadro 4.5. Otro 62%, se aplicó en poco más de 37 mil soluciones individuales cuyo seguimiento es difícil y el 2.7% (1.582) quedaron en 15 proyectos que no se ejecutaron.

**Cuadro 36. SFV aplicados por PD a adquisición de vivienda. Convocatorias 2004 – 2007**

1. Proyectos Registrados, objeto de seguimiento				
Estado	No. Proyectos	SFV con Información sin actualizar	SFV sin certificar	Total
Incumplimiento	28	1,020	4,224	5,244
Paralizados	38	2,223	1,396	3,619
No Iniciados	10	197	2,418	2,615
No Ejecutados	4	101	1,061	1,162
En Ejecución	34	2,720	4,080	6,800
Terminados	52	3.086*	32	3,118
<b>Subtotal</b>	<b>166</b>	<b>9,347</b>	<b>13,211</b>	<b>22,558</b>

2. Soluciones de Vivienda Individuales con seguimiento (distribuidas en 77 proyectos)	126
3. Soluciones de Vivienda Individuales sin reporte de seguimiento	37,058
4. Proyectos gestionados sin ejecutar (15 proyectos)	1,582
<b>TOTAL</b>	<b>59,742</b>

**SFV cubiertos con pólizas vencidas (19 proyectos de 95 consultados)**

\* Éstos cuentan certificado de habitabilidad

Fuente: Elaboración CGR con base en respuestas de MVCT-FONVIVIENDA en oficio No. 2016EE0037063, de FONADE en Oficio No. 20162200119751, y consulta de informes publicados por FONADE en la plataforma virtual aplicativo GEOTEC.

De otro lado, en los 166 proyectos registrados que, en total, incluyen 22.558 soluciones de vivienda, 13.211 SFV (58.56%) se encuentran sin certificar. Además, de una muestra de 95 proyectos registrados, correspondiente a 16.498 soluciones de vivienda, solo una pequeña parte 8.9% tenían SFV legalizados; el 11.8% se encontraba sin legalizar, el 57.7% sin certificar y el 21.7% correspondía a 19 proyectos, no declarados en incumplimiento pero con pólizas vencidas. En este último caso, se estableció que once proyectos, con 2.395 soluciones se encontraban en ejecución; tres, con 700 soluciones estaban sin iniciar; tres más con 287 soluciones se encontraban paralizados y finalmente, dos proyectos con 191 soluciones se encontraban terminados pero sin legalizar.

Quince proyectos más, con 1.582 soluciones, se encuentran como “gestionados sin ejecutar”. Se trata de proyectos presentados ante FINDETER por las entidades territoriales u oferentes,



obtuvieron certificado de elegibilidad, pero no fueron registrados y pese a que se asignaron los subsidios, no se ejecutaron.

Como lo muestra el Cuadro 36., veintiocho (28) proyectos fueron declarados en incumplimiento con 4.224 viviendas sin certificado de habitabilidad, debido a la liquidación de la aseguradora Condor quien había expedido la mayoría de las pólizas. Treinta y ocho (38) proyectos se encuentran en estado paralizado con 1.396 viviendas sin certificado de habitabilidad. Diez (10) proyectos se encuentran en estado No Iniciado con 2.615 SFV vinculados a los proyectos. Treinta y cuatro (34) proyectos se encuentran en ejecución con 4.080 viviendas sin certificado de habitabilidad y cincuenta y dos (52) proyectos con 3086 viviendas que cuentan con certificado de habitabilidad.

Ochenta y ocho proyectos con 9.471 soluciones se han ejecutado o se ejecutan “contraescrtura”; se trata de proyectos declarados elegibles por FINDETER pero su modalidad de ejecución no cuenta con recursos girados previamente por el Gobierno Nacional. Por lo tanto, no requirieron constituir encargo fiduciario, ni adquisición de póliza para amparar los subsidios. En ese sentido, el oferente es quien gestiona los recursos para la ejecución del proyecto y el desembolso de los subsidios por parte de FONVIVIENDA se realiza una vez FONADE emita el certificado de habitabilidad.

Los SFV que no se han legalizado o certificado, impactan negativamente a los constructores puesto que este estado impide el pago efectivo, pese a la terminación de las viviendas, e incluso entrega a los beneficiarios. Esa situación crea condiciones adversas al avance de la política en el nivel local.

En suma, de las 180.502 familias desplazadas que accedieron a SFV en las convocatorias 2004 y 2007, solo el 1.8% logró satisfactoriamente la solución de vivienda: 3.086 cuentan con subsidio legalizado de vivienda en 52 proyectos terminados y 126 con proyectos individuales con seguimiento. El 57.6% (103.933) quedaron a la espera de la asignación o de la aplicación del SFV; el 10.8% lograron la aplicación pero se encuentran en proyectos donde hay dificultades para lograr la legalización del subsidio. El 20.5% se encuentra fuera del seguimiento por cuanto accedieron a soluciones de vivienda individual sin registro de algún tipo de control. Además, el 9.3% dedicaron los recursos a arrendamiento por lo que no cuentan con una solución definitiva de vivienda. Ante esta situación puede decirse que el modelo anterior a la Ley 1537 de 2012 no ofreció una solución de vivienda efectiva a la población víctima del conflicto, pero sí dejó una fuerte expectativa y una amplia gama de problemas que no podrán ser resueltos sin la decidida voluntad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para implementar una estrategia robusta tendiente a superar la situación creada.



Pese a la inclusión en el programa de Vivienda Gratuita de un buen número de familias que habían quedado en la situación descrita, la CGR pudo constatar en la Actuación Especial que viene adelantando sobre el acceso a vivienda por parte de la población desplazada que el MVCT y FONVIVIENDA no han formulado una estrategia, que incluya acciones coordinadas con las demás entidades responsables, para resolver el acceso al goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población víctima vinculada a proyectos de vivienda entregados con deficiencias y de aquellas familias que habían sido ancladas en proyectos específicos.

La CGR pudo constatar que los beneficiarios de asignación de subsidios de las convocatorias 2004 y 2007 no cuentan con el acceso a la vivienda digna; en algunos casos, pese a que fueron vinculados a un proyecto específico. En la visita de la CGR se encontraron situaciones como las siguientes:

En la urbanización “Lo Nuestro”, en el municipio de Tierralta (Córdoba), fueron vinculados 259 beneficiarios del SFV, antes de la expedición del certificado de elegibilidad. Una vez evaluado el proyecto, FINDETER expidió certificado de viabilidad solo para 159 unidades de vivienda. Esta situación obligaba a FONVIVIENDA a comunicarles a 100 beneficiarios la revocatoria de los cupos del proyecto. No obstante, solo hasta 2015, mediante la Resolución 2214 del 26 de Octubre, FONVIVIENDA revocó los 100 cupos del POD que habían sido otorgados para este proyecto y que no fueron viabilizados en la elegibilidad de FINDETER. Entre febrero de 2012 y octubre de 2015, los beneficiarios del SFV tenían la errada convicción de que su subsidio se encontraba anclado al proyecto “Lo Nuestro”, debido a la omisión por parte de FONVIVIENDA relacionada con la comunicación congruente y atinada respecto de éste proyecto.

La Carta de Asignación del subsidio, escrita en nombre del Señor Presidente de la República, mediante la cual inscriben a los beneficiarios al proyecto “Lo Nuestro”, les hizo pensar erradamente que tenían un derecho, cuando todavía faltaba que la entidad evaluadora expidiera el certificado de elegibilidad. La Resolución 2214 del 26 de octubre de 2015, por medio de la cual se revocan los 100 cupos del POD les señala que podrán aplicar el SFV en cualquier parte del país, sin priorizarlos en otro proyecto. Esta gestión adelantada por FONVIVIENDA de manera tardía y confusa en relación con la población beneficiaria le resta credibilidad a la política de vivienda para población víctima.

El proyecto de vivienda “Los Robles” ubicado en la ciudad de Montería (Córdoba), declarado en incumplimiento mediante Resolución 1059 del 28 de noviembre de 2013<sup>111</sup>, contaba inicialmente con 103 SFV para población desplazada. Actualmente 27 SFV fueron aplicados en el proyecto y cuentan con certificado de habitabilidad; 43 SFV fueron trasladados al Programa de Vivienda gratuita; y 33 SFV no se aplicaron en ningún proyecto quedando pendientes de priorización.

<sup>111</sup> Esta Resolución no se encuentra colgada en la página del Ministerio; es decir, que se omite la publicación a los interesados.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Además, la calidad de los materiales instalados en las viviendas presentan deficiencias a saber: algunas de las correas de madera utilizadas como estructura de la cubierta, presentan hongo y pandeo, dado a que no cuentan con el tratamiento adecuado de inmunización y secado; la carpintería metálica instalada en puertas y ventanas no cuenta con la cantidad de pintura anticorrosiva que garantice la durabilidad de estos elementos. La situación pone en evidencia el escaso seguimiento, por parte de FONVIVIENDA, y control, por parte del responsable de la construcción; del interventor y del supervisor.

En San Carlos Antioquia, los beneficiarios de la Urbanización “Villa Nueva”, (desde 2008) no han podido acceder a una vivienda digna, por cuanto el proyecto tuvo problemas de titulación y propiedad de predios y, a la fecha de la visita de la CGR se encontraba paralizado. Si bien no se han desembolsado recursos de la Nación por tratarse de un proyecto Contraescritura, los beneficiarios se ven perjudicados por cuanto quedaron atados a este proyecto aprobado desde 2008; las obras se iniciaron en 2011, según el informe N° 16 de FONADE del 12 de febrero de 2016. De acuerdo a lo reportado por FONADE, la obra avanzó hasta un 80%, y tras años de abandono y deterioro de la construcción, dichos avances están siendo afectados por las condiciones climáticas, vandalismo y saqueo a las construcciones, mientras que la población ha esperado por ocho (8) años, la solución de vivienda.

El proyecto de vivienda “Primero Planeta” en Planeta Rica (Córdoba) fue aprobado y entregado en 2012 sin previa verificación de disponibilidad inmediata del servicio público domiciliario de acueducto por parte de la Oficina de Planeación municipal y de FINDETER, desde esa fecha, el proyecto de vivienda no ha contado con el servicio de agua potable, pese a lo establecido en el artículo 17 del decreto 2190 de 2009<sup>112</sup> y en el artículo 13 de la Resolución 895 de 2011; según la cual, conforme a lo dispuesto en la normatividad urbanística de cada municipio, se verificará la disponibilidad inmediata y total de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, contemplados en la licencia de urbanismo y en las certificaciones expedidas por parte de las empresas prestadoras de los mismos, en el municipio donde se localiza el plan de vivienda.

En la Urbanización Villa del Río, municipio de Tierralta – Córdoba, las redes de alcantarillado no presentan el nivel o pendiente adecuada, las aguas residuales se rebosan y en algunos casos se devuelven por los sifones y aparatos instalados dentro de las viviendas. Eso afecta la salud de los beneficiarios, quienes indican que sus reclamaciones no han sido atendidas.

---

<sup>112</sup> Señala que la licencia de urbanismo que se otorgue deberá hacer expresa referencia a la disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, vías de acceso y planos con los diseños para desarrollos futuros de las viviendas, si fuere el caso. De igual manera, deberá contar con certificado de disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, expedida por la entidad competente para tales efectos, en el municipio donde se desarrollará el plan de vivienda correspondiente.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Plena de las Víctimas

En el diseño arquitectónico aprobado en la Urbanización Vereda Tropical, zona urbana de Montería – Córdoba, la cocina se encuentra ubicada en la zona exterior de la vivienda, sin mayor protección de manera que quienes habitan se exponen a las inclemencias del clima y a condiciones de inseguridad y teniendo en cuenta que la solución de vivienda debe contemplar como mínimo ... *“un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y como mínimo una alcoba; adicionalmente, podrán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas. En las viviendas unifamiliares se incluirá el cerramiento de la mismas”*.<sup>113</sup> En este caso, el espacio donde se encuentra el mesón no podría considerarse como cocina y no estaría incluido dentro del área construida de la unidad básica ya que no se encuentra entre muros y cubierto<sup>114</sup>.

En Villa Melisa zona urbana de Montería – Córdoba. En la parte posterior de las viviendas se encuentra la zona de ropa y/o patio, donde se puede realizar el desarrollo progresivo. Algunos de estos espacios se encuentran desnivelados o sin conformar el terreno y sin el debido sistema de desagüe, lo que permite el estancamiento de aguas lluvias, con los consecuentes problemas de salubridad. Estos desniveles son altos y dificultan el acceso de los beneficiarios a la unidad básica. Además, se dificulta el ingreso a las viviendas por las malas condiciones de las vías de acceso, que se encuentran conformadas sin compactar, los materiales que las conforman han sido arrastrados por las aguas de escorrentía y los andenes están cubiertos por lodo y escombros. Asimismo, debido al desprendimiento de estos materiales, se han formado baches de gran magnitud, permitiendo que se estanquen aguas lluvias y por consiguiente no permiten en muchos casos el tránsito de vehículos, motocicletas, bicicletas, etc. por las mismas.

El proyecto Poblar de Santa Marta ubicado en Bogotá D.C, fue declarado elegible mediante las resoluciones 608 del 19 de agosto de 2011 de SFV y Resolución 439 del 22 de julio de 2013 con recursos para cupos POD otorgados por FONVIVIENDA y 829 del 28 de junio de 2013 (Secretaría del Hábitat) para 864 soluciones de vivienda dirigido a población en condición de desplazamiento que tuvieran SFV de la nación y del Distrito Capital, en donde el oferente era la Secretaría Distrital del Hábitat en convenio de cooperación con Compensar para su ejecución. No obstante, este proyecto no se pudo ejecutar bajo dichas condiciones, debido a problemas técnicos no contemplados al momento de su formulación; No obstante, aproximadamente 2 años después los 864 SFV fueron liberados bajo la resolución 1375 de 2015. Lo anterior conllevó a la reubicación de los beneficiarios en los proyectos bajo el

<sup>113</sup> Decreto 1077 de 2015 Artículo 2.1.1.1.1.2. numeral 2.6.1.

<sup>114</sup> Decreto 1469 de 2010, en el capítulo II, Sección 1, artículo 17 establece área de construcción o área construida del proyecto, entendida como la parte a edificar y/o edificada a intervenir y que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar”.



esquema de vivienda Gratuita; durante la visita al proyecto Rincón de Bolonia se pudo verificar que de las 419 unidades de vivienda entregadas, 360 están habitadas por beneficiarios priorizados del proyecto Poblar de Santa Marta.

#### 4.4 Vivienda Gratuita

Con la promulgación de la Ley 1537 de 2012, el Gobierno Nacional buscó, en una primera fase, mejorar la cobertura del acceso a vivienda a la población más vulnerable del país, a través de un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-, conocido como el Programa de las cien mil Viviendas Gratuitas. En una segunda fase, se fortalecen programas como VIPA, en los que la intermediación del sistema financiero es relevante. De hecho el objeto de la ley se formuló en los siguientes términos: “*señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda*”<sup>115</sup>,

Entre los objetivos, se incorporan explícitamente “*Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario*”, “*Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda*” e “*Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la vivienda de interés prioritario*”.

El modelo de vivienda gratuita incorporó varios cambios sustanciales que han permitido una mayor eficacia de la política en términos de suministrar efectivamente la vivienda al sustituir el SFV monetario por el SFVE en especie. Las modificaciones pueden sintetizarse en:

1. La Entidad Oferente (Entidades Territoriales) ya no ejecutan los proyectos de vivienda que presentan a la entidad otorgante de los subsidios (Fonvivienda); presenta las propuestas de los proyectos y aporta los terrenos urbanizables que pueden destinarse a proyectos de vivienda de interés social.
2. Para el cierre financiero del proyecto, no es indispensable presentar contrapartidas por parte de las entidades territoriales y de los beneficiarios, el SFVE cubre todo el proyecto de vivienda incluido el Urbanismo.
3. La ejecución de los proyectos aprobados, se realiza a través de una Fiducia que contrata FONVIVIENDA como administradora de los recursos.
4. La Fiducia contrata al constructor e interventor de cada proyecto.

<sup>115</sup> Artículo 1 de la ley 1537.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

5. FONVIVIENDA contrata a la Entidad Evaluadora (Encargada de realizar la Elegibilidad del proyecto) y a la Entidad Supervisora (Encargada de hacer seguimiento al proyecto y otorgar la certificación del proyecto).
6. FONVIVIENDA realiza una preselección de la población que se puede postular.
7. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS- selecciona a la población beneficiaria.
8. Aumentaron los valores individuales del SFV. De un monto de 30 SMMLV (fijados para adquisición de vivienda o construcción en sitio propio<sup>116</sup>, se pasó a un monto de 70 SMMLV<sup>117</sup>.
9. El programa se orientó a atender tres grupos dentro de la población más vulnerable: Población en condiciones de extrema pobreza; población desplazada por la violencia; Población afectada por desastres naturales o que habita en zonas de alto riesgo no mitigable.

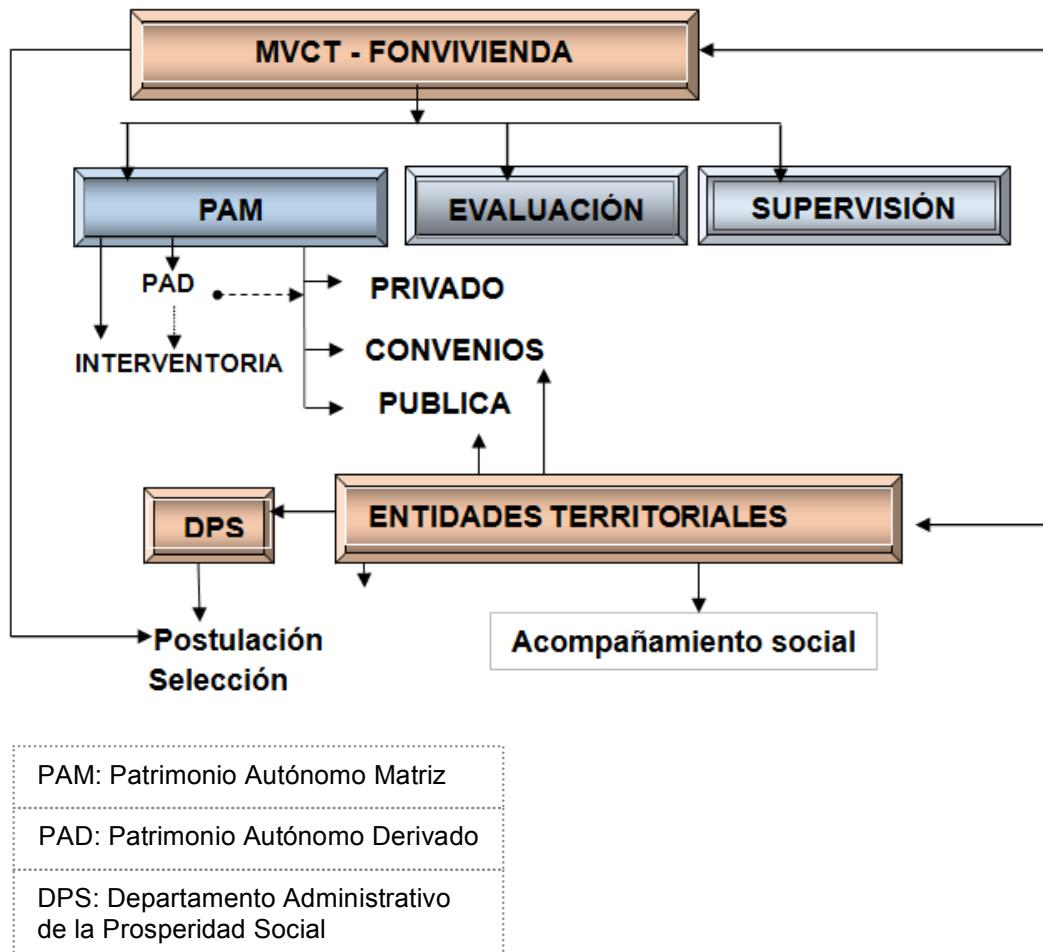
El Gráfico 4.4 resume el esquema institucional de este nuevo modelo. FONVIVIENDA, quien es la entidad otorgante, asigna el subsidio familiar de vivienda de interés social urbano – SFVISU<sup>118</sup>, con cargo a los recursos de Presupuesto General de la Nación, definidos en el Decreto-Ley 555 de 2003. Los oferentes de las soluciones de vivienda, pueden ser personas naturales o jurídicas o un patrimonio autónomo cuyo vocero es una sociedad fiduciaria o la entidad territorial. Los oferentes pueden construir directamente la solución de vivienda y están legalmente habilitados para establecer el vínculo jurídico con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Las labores de formulación, promoción o gestión de los planes o programas de vivienda pueden ser desarrolladas directamente por el oferente, o por terceros que desempeñen el rol de operadores o gestores de la solución del caso.

<sup>116</sup> El Decreto 4911 de 2001 del MAVCT, también prevé subsidios de hasta 15 SMMLV para mejoramiento de vivienda y de hasta 12.5 SMMLV para arrendamiento. Además, de acuerdo con el artículo 8º, se destina hasta un equivalente del 30% del valor del proyecto para obras de urbanismo. Estos recursos son denominados de Promoción de Oferta y Demanda y buscan viabilizar el cierre financiero de los proyectos.

<sup>117</sup> ART. 2.1.1.2.1.4.6 Decreto Compilatorio 1077 de 2015 - (D. 1921/2012, art. 22)

<sup>118</sup> ART. 2.1.1.1.1.5 Decreto 1077 de 2015 sectorial Vivienda, Ciudad y Territorio

Gráfica 9. Esquema Programa De Vivienda Gratuita



Así las cosas, tenemos que FONVIVIENDA contrata la Entidad Evaluadora<sup>119</sup>, encargada de realizar la elegibilidad de los proyectos<sup>120</sup> y de dar un concepto sobre la viabilidad de los proyectos. La Supervisión<sup>121</sup> verifica el cumplimiento en la ejecución y entrega de las viviendas y culmina con la certificación de habitabilidad. Respecto de las funciones de evaluación y supervisión, FONVIVIENDA suscribió convenios con FINDETER y FONADE para que las realicen alternadamente

<sup>119</sup> Artículo 2.1.1.1.3.3.2 Decreto 1077 de 2015

<sup>120</sup> Numeral 2.8 Artículo 2.1.1.1.1.2 Decreto 1077 de 2015

<sup>121</sup> Artículo 2.1.1.1.1.3.1.5.2 Decreto 1077 de 2015



Para la administración de los recursos, durante la primera fase del programa, FONVIVIENDA firmó un contrato de Fiducia Matriz –FM- con Fidubogotá, y para la segunda fase con Fiduciaria Colpatria. Este contrato incluye contratación de constructores, interventorías, compra de proyectos terminados a entidades privadas o públicas, contratos con otras fidencias para conformar Patrimonios Autónomos Derivados -PAD -y a través de estas administrar recursos y contratar constructores e interventores para ejecución de proyectos que no realice directamente.

FONVIVIENDA verifica la información y documentación aportada por los beneficiarios y el cumplimiento de las obligaciones del hogar beneficiario<sup>122</sup>, y en caso de falsedad de la documentación o cambio en la destinación del uso de la vivienda por arriendo o venta, podrá revocar el subsidio y aplicar las sanciones correspondientes<sup>123</sup>.

Las Entidades territoriales pueden ser oferentes<sup>124</sup>, gestionar la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas viviendas<sup>125</sup>; contratar la construcción del urbanismo y de las viviendas donde se aplicarán los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional. También debe informar, con la periodicidad establecida por FONVIVIENDA y UARIV, sobre la demanda de la población desplazada en materia de vivienda. La Entidad Territorial puede destinar recursos complementarios y aportar bienes o recursos a los Patrimonios Autónomos que realice el proyecto de vivienda.

La gráfica 10., resume el proceso de selección. Los hogares deberán suministrar la información de postulación al operador designado y entregar los documentos requeridos. FONVIVIENDA y DPS proceden según lo descrito en el flujoograma, previa verificación de los requisitos para ser beneficiarios del SFVE, por cada grupo de población. Los criterios de priorización para la preselección se resumen en el Anexo 2 y para la Selección en el Anexo 4.

---

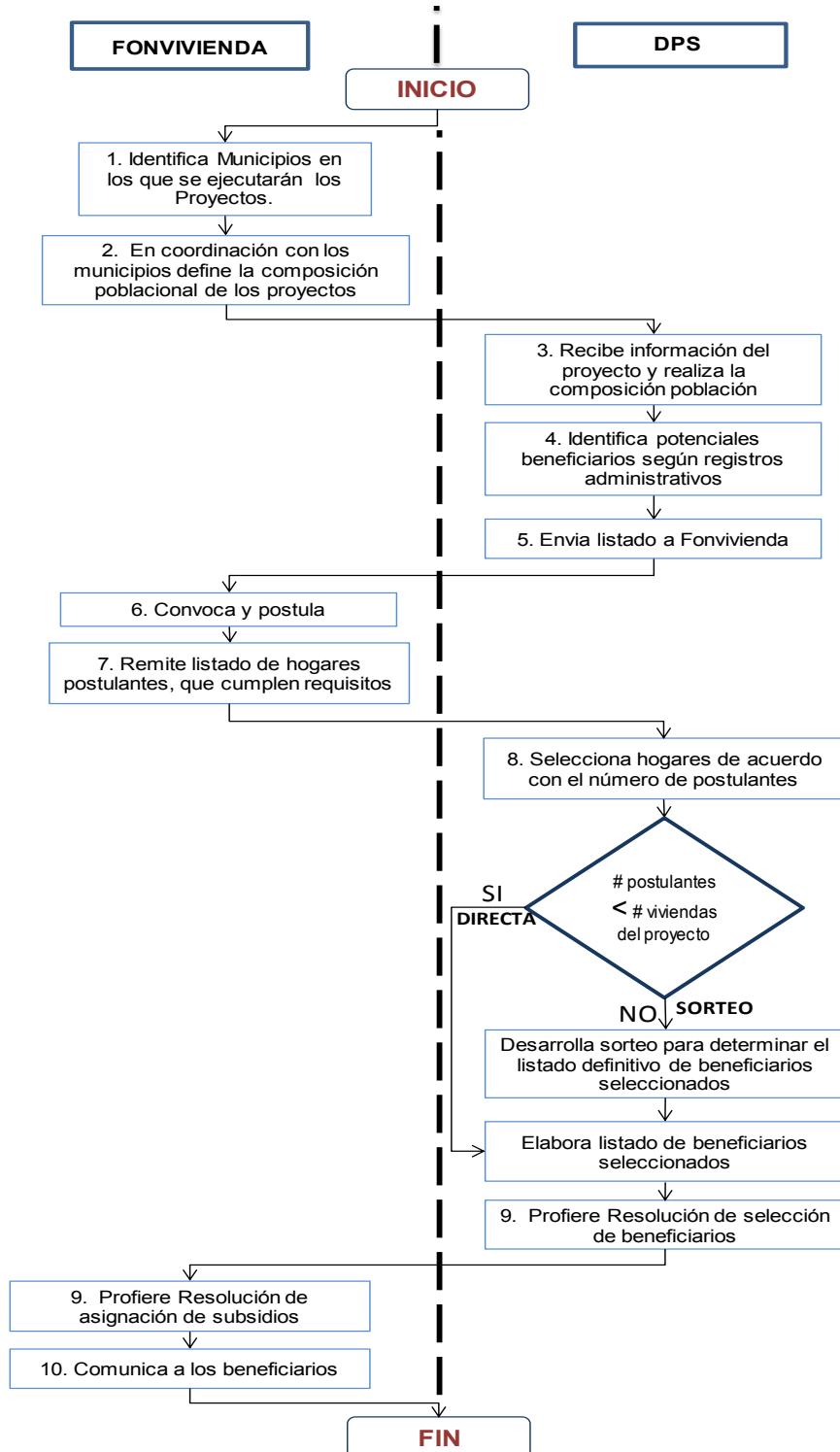
<sup>122</sup> Artículo 2.1.1.2.6.2.2 Decreto 1077 de 2015

<sup>123</sup> Artículo 2.1.1.2.6.3.2.—Causales de revocatoria de la asignación del SFVE

<sup>124</sup> Artículo 2.1.1.1.1.2 numeral 2.7 del Decreto 1077 de 2015, Definiciones, oferente de soluciones de vivienda.

<sup>125</sup> Artículo 2.1.1.1.2.1.24. Decreto 1077 de 2015 Participación de los entes territoriales en la política habitacional para población desplazada

**Gráfica 10. Proceso de Selección de Beneficiarios para SFV en especie**





De acuerdo con la información de FONVIVIENDA, la primera fase de vivienda gratuita se desarrolló entre 2012 y 2015, periodo en el que se aprobaron 270 proyectos y se aplicaron 95.012 SFVE, en 29 departamentos y Bogotá (Cuadro 4.6). Los departamentos más beneficiados con el programa son: Antioquia (10.7% de los SFV); Atlántico (10%) Valle del Cauca (7.3%) y Córdoba (6.4%).

**Cuadro 37. Proyectos de Vivienda Gratuita por Departamento 2012 -2015**

DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS	Nº SFV	DEPARTAMENTO	Nº PROYECTOS	Nº SFV
Amazonas	1	200	Guaviare	1	182
Antioquia	65	10.204	Huila	7	2.039
Arauca	3	840	La Guajira	9	3.146
Atlántico	11	9.470	Magdalena	5	5.553
Bogotá D.C.	18	4.728	Meta	5	1.750
Bolívar	6	4.054	Nariño	16	4.280
Boyacá	13	2.029	Norte De Santander	9	4.316
Caldas	15	2.237	Putumayo	6	884
Caquetá	2	1.010	Quindío	5	459
Casanare	1	160	Risaralda	6	2.157
Cauca	7	2.794	Santander	9	3.832
Cesar	4	3.580	Sucre	8	4.055
Chocó	3	1.900	Tolima	6	1.951
Córdoba	7	6.069	Valle Del Cauca	10	6.925
Cundinamarca	11	4.014	Vichada	1	194
		<b>TOTAL</b>	<b>270</b>	<b>95.012</b>	

Fuente: Oficio de Respuesta del MVCT-FONVIVIENDA 2016EE0037063, del 4 de mayo de 2016.

Según el esquema, 110 proyectos se desarrollarían por Convenio; 68 por Privado y 92 por Público. Estos esquemas se refieren a la construcción y entrega de las unidades habitacionales, según la siguiente descripción:

**I. Adquisición de VIP a privados.** El fideicomiso realiza un proceso de selección de proyectos de vivienda iniciados o en ejecución con privados, previa revisión de la entidad evaluadora. Una vez seleccionado el proyecto, se firma contrato de compra-venta con los constructores. Terminadas y certificadas por la entidad supervisora, se compran las viviendas por parte del Fideicomiso, para ser entregadas a título de SFVE (en Especie).



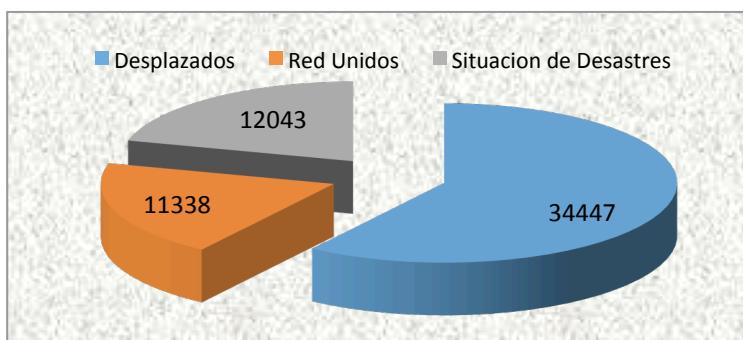
**II. Selección de Constructores para el diseño y/o Construcción de Proyectos en lotes aportados por las Entidades Territoriales y en Convenio con el Nivel Nacional:** Con la transferencia, a título gratuito a los patrimonios autónomos constituidos por FONVIVIENDA, de lotes por parte de las entidades territoriales<sup>126</sup>, y previa revisión de la entidad evaluadora, sobre la viabilidad de los lotes para el desarrollo de proyectos de vivienda, el fideicomiso selecciona constructores para el diseño y/o construcción del proyecto VIP, bajo Contrato de obra y asignación de un interventor.

**III. Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por Entidades Públicas:** Mediante Convenios Interadministrativos, se ejecutan proyectos VIP bajo responsabilidad de la Entidad Territorial, quien se encarga de seleccionar al constructor y adelantar las actividades requeridas. Se suscribe promesa de compra-venta entre el Fideicomiso y la Entidad Territorial o Entidad Pública propietaria del predio, para la venta de las viviendas que le serán transferidas a los beneficiarios de SFVE.

De acuerdo con la información suministrada por FONVIVIENDA, remitida el 4 de mayo de 2016, 221 proyectos se encontraban terminados, 37 estaban en ejecución, 11 estaban por iniciar, entre los que se encuentran ocho en la ciudad de Bogotá y uno se encuentra suspendido; 57.828 viviendas se encuentran terminadas y certificadas.

En cumplimiento de los parámetros legales y con base en el proceso descrito en la Gráfica 10, el 59.6% (34.447) de las viviendas terminadas se asignaron a población víctima, el 19.6% (11.338) a población de Red Unidos y el 20.8% (12.043) a población que sufrió por desastres naturales o que se encuentra en zonas de alto riesgo no mitigable (Gráfica 11). De estas viviendas se han entregado formalmente 50.829.

**Gráfica 11. Distribución Poblacional de Vivienda Gratuita**



Fuente: Oficio de Respuesta del MVCT-FONVIVIENDA 2016EE0037063 – cálculos CGR

<sup>126</sup> Artículo 41 de la Ley 1537 de 2012.



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

De estas familias beneficiarias, el 49.6% (26.387) corresponden a quienes había quedado con subsidios pendientes de las convocatorias 2004 y 2007; 6.196 subsidios corresponden a la clasificación de subsidios en estado asignado y 20.191 corresponden a la clasificación de subsidios en estado calificado. Si a éstos se les agrega el número de subsidios que se incluyeron en proyectos gestionados pero sin ejecutar (relacionados y explicados en el Cuadro 4.5), tenemos un universo de 79.128 familias, que accedieron a las convocatorias 2004 y 2007, sin atender, dado que se les otorgó el derecho a la vivienda pero, por las circunstancias ya explicadas, no han podido ver materializada su aspiración. Este universo exige una estrategia del Gobierno Nacional para avanzar con mayor celeridad en una solución que permita el acceso de la población desplazada a la vivienda digna. La Comisión considera que con el viraje de la política hacia el financiamiento de VIPA, el nuevo modelo agota sus posibilidades de contribuir en esa solución.

El otro 50.4% (26.803) de quienes se beneficiaron con vivienda gratuita, corresponde a la selección de familias que hacen el DPS y FONVIVIENDA y que como se indicó, no consulta las necesidades de la población, según se describe con la Gráfica 8.

**Cuadro 38. Convocatorias 2004-2007. Subsidios pendientes aplicados entre 2012-2015**

Estado	SFV Pendientes	Asignados en VG	Saldo Pendiente
<b>1. Pendientes Esquema anterior</b>			
SFV Sin Aplicar	40.298	6.196	34.102
Calificado	63.635	20.191	43.444
Proyectos gestionados sin ejecutar	1.582	-	1.582
<b>Subtotal</b>	<b>105.515</b>	<b>26.387</b>	<b>79.128</b>
<b>2. Selección Territorial</b>			
<b>Total</b>	<b>105.515</b>	<b>53.190</b>	

Fuente: Elaboración CGR con base en respuesta de MVCT-FONVIVIENDA en oficio No. 2016EE0037063 de mayo 04 de 2016, base de datos FONVIVIENDA remitida por correo electrónico el 8 de agosto de 2016 y cruce con RUV.

Como se indicó, el modelo de vivienda gratuita ha sido más eficaz que el modelo anterior, puesto que la población beneficiaria ha recibido efectivamente las viviendas y los proyectos

no se han frustrado. No obstante, en las visitas la CGR encontró algunas dificultades relacionadas con los estudios de factibilidad; la calidad en la construcción de las viviendas y el equipamiento para emergencias; el seguimiento que debe ejercerse luego de entregadas las viviendas y la oferta complementaria, para garantizar que los proyectos mejoran la calidad de vida y propenden, efectivamente, por su estabilidad socioeconómica.

Pese a las obligaciones legales, no siempre se revisa cuidadosamente la tradición de los predios y los antecedentes de los propietarios, dentro de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, en la etapa de planeación. El proyecto “Urbanización Ciudadela Medellín”, del municipio de San Carlos (Antioquia), no pudo ser iniciado porque el propietario de los predios, que adquiriría el municipio para construir, se encontraba incluido en la Lista Clinton. Esta situación se detectó solo al momento de calificar y viabilizar el proyecto. En consecuencia se negó la certificación, el proyecto fue rechazado y se perjudicaron 400 familias que requerían vivienda en el municipio.

En algunos casos, se presentan problemas con la calidad de las viviendas y de las estructuras que están siendo entregadas a la población víctima. Las deficiencias dejan ver que no siempre el interventor, supervisor y/o responsable de la construcción, ejercen el debido control a los procesos constructivos. La situación se evidenció en los siguientes proyectos:

En Altos de la Sabana, en la Ciudad de Sincelejo - Sucre, en la fachada, en la parte inferior de las ventanas, se observa desnivel en su verticalidad. Esto genera riesgo de caída del bloque de ladrillo instalado y de la persona que se apoye en ella. Los baños tienen pendiente inversa lo que ocasiona humedad, proliferación de insectos y deterioro de algunos elementos de la vivienda que también es causado por un mal empalme de las tuberías en el interior de las viviendas. En el exterior, se encontraron perforaciones y deficiencias en los tanques de almacenamiento de agua, fallas en las motobombas instaladas en la parte baja de las edificaciones y falta de protección en los pocos accesos existentes. Las cajas de contadores de energía de los edificios no cuentan con la seguridad requerida, lo cual pone en peligro a la comunidad; en particular a los niños pequeños que transitan por las áreas comunes del proyecto.

En el proyecto de Plaza de la Hoja, en la ciudad de Bogotá, se observaron grietas que pueden obedecer a fallas estructurales con el consecuente riesgo para la estabilidad de las edificaciones; asimismo, se observó, en algunos apartamentos, fisura en la intersección entre el muro en ladrillo y el muro de concreto; porque al parecer no se realizaron los debidos anclajes y, por esta deficiencia, se presentan filtraciones de aguas lluvias hacia el interior de las viviendas. En otros apartamentos se encontró filtración constante, en la placa de techo; al parecer está siendo afectada por la terraza verde (zona común) ubicada sobre los últimos pisos de algunas torres. Por otra parte, se encontraron varias deficiencias constructivas en las



zonas comunes, durante la visita y otras fueron reportadas por uno de los miembros del concejo directivo mediante registro fotográfico.

Los habitantes indican que no han sido atendidos por la constructora de manera oportuna. En la torre 1, pisos 14 y 15, se encontró la malla, de refuerzo de las placas, expuesta, y con desnivel aproximadamente de 2 cm; los habitantes indican que se han presentado daños en el cuarto de bombas, generando inundaciones principalmente en la torre 1 con lo que se afecta el ascensor. También se presentan filtraciones en la base de las columnas del salón comunal. De igual manera se pudo observar que la tubería eléctrica instalada exterior es en PVC y no en MT como lo establece la norma y fue pintada posteriormente de color gris, por la constructora, según los beneficiarios.

En la Urbanización Margaritas, (Margaritas I y Margaritas II), en la ciudad de Bogotá, se observó: 1) Agrietamientos y rupturas por mala calidad de los concretos de las rejillas en concreto de las vías; 2) Humedades en los techos, en especial en el Apto 102 de torre 19 Margaritas II, debido a malos empalmes en las tuberías de aguas negras; 3) asentamientos de los adoquines instalados en el perímetro de las canaletas de aguas lluvias, tanto en las vías como en los senderos peatonales; 4) agrietamientos y desprendimientos del concreto pobre, en los empalmes de las fachadas a los edificios.

En la Urbanización Villa Karen (Karen I y Karen II), ciudad de Bogotá, se observaron 1) problemas de humedad, por fallas de diseño, puesto que no se tuvo en cuenta la capacidad de la cubierta para las aguas lluvias en los empalmes entre casas, 2) en los primeros pisos, se han presentado humedades y flujos de aguas en los techos en la zona de cocina, donde se instalaron las tuberías de desagües de aguas residuales, por problemas de empalmes e instalación de un solo ducto de tuberías para cuatro casas<sup>127</sup>, 3) desestabilidad de los empalmes en los muros del tercer piso, por la calidad del pegue entre ellos mismos y el piso.

Además, las entidades responsables no adelantaron acciones de control efectivas sobre los diseños para garantizar que las viviendas fueran construidas bajo los parámetros establecidos en las normas técnicas de construcción, relacionadas con estructuras adecuadas, según la densidad poblacional, para la seguridad de los habitantes en el momento de una situación de emergencia. Esta omisión pone en riesgo la integridad y seguridad de los habitantes de dichas edificaciones. En efecto, en las visitas a los proyectos, se evidenció la inexistencia de gabinetes contra incendios, o su falta de dotación; de igual forma, donde pueden presentarse aglomeración de personas, las estructuras no cuentan con zonas adecuadas de evacuación.

También se encontraron deficiencias en el seguimiento a las viviendas entregadas, lo que deja en evidencia que no siempre se da cumplimiento a la garantía legal de los bienes

<sup>127</sup> FONADE argumenta que se concilió mediante Acta para este diseño.

inmuebles y a la atención a las reclamaciones de los beneficiarios. En varios de los proyectos visitados por la CGR, se encontró que las reclamaciones de la población, sobre las deficiencias en las viviendas y en los proyectos, en general, no están siendo atendidas. En el Proyecto de Vivienda Atardeceres, en la Ciudad de Medellín -Antioquia, hay fisuras en pasillos de las zonas comunes. Se conoció una denuncia de 261 beneficiarios a la Corte Constitucional, interpuesta por los problemas que presenta este proyecto, entre los que se encuentran filtraciones en terrazas, rebosamiento de aguas negras, bajantes de los edificios, estratificación irregular del proyecto que afecta el pago de los servicios públicos.

La falta de seguimiento también propicia que los beneficiarios den una destinación distinta a la vivienda que les fue asignada transgrediendo la normatividad. En la visita al Proyecto Altos de la Sabana, en el municipio de Sincelejo (Sucre), se evidenció mediante entrevistas a beneficiarios y moradores de la Urbanización; que se presentan irregularidades relacionadas con presuntos arrendamientos y venta de apartamentos, tal como se relaciona en el Cuadro 39. Otros 40 apartamentos fueron desvalijados debido a que no se entregaron en debida forma.

**Cuadro 39. Proyecto Altos de la Sabana. Sincelejo. Destinación distinta a la vivienda**

ESTADO DE LOS APARTAMENTOS	NUMERO DE VIVIENDAS			
	MZ 1	MZ 3	MZ 4	TOTALES
ARRENDADAS	72	71	7	150
DESOCUPADAS	45	83	17	145
VENDIDAS	1			1
NO ENTREGADAS		20	14	34
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>174</b>	<b>38</b>	<b>330</b>

Fuente: Matriz de Reporte de incumplimiento Sincelejo 2016 – FOVIS en visita de la CGR

En las visita a los Proyectos “Metro 136” y Rincón de Bolonia, en Bogotá, se encontraron casos similares. En Florencia –Caquetá- se encontraron cinco (5) apartamentos arrendados, tres (3) con cuidador, uno (1) abandonado y (1) donde el beneficiario no se ha mudado.

Las situaciones contravienen el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 que dispone que el SFV de vivienda será restituible cuando los beneficiarios dejen de residir en la solución de vivienda antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia. El seguimiento debe permitir el cumplimiento de la norma para que la inversión cumpla su objetivo.

Finalmente, las entidades responsables no han adelantado acciones coordinadas para garantizar una oferta complementaria a la población víctima que ha accedido a la vivienda, de tal manera que se convierta en una solución integral de vivienda digna. Efectivamente, en las visitas realizadas, la CGR observó varias situaciones que ponen en riesgo el acceso a la



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

educación, a la salud, a la seguridad, y en general, al bienestar social de la población que habita en los conjuntos.

Por su parte, en Bogotá, en la mayoría de los proyectos la situación de convivencia es crítica y pone en riesgo la estabilidad de los proyectos como soluciones de habitabilidad. Todas las viviendas fueron asignadas a población desplazada, que no siempre está preparada para vivir en copropiedad y por tanto debe contar con el apoyo, para organizar su administración y establecer reglamentos de convivencia acordes a la situación. Los proyectos cuentan con equipamiento social, pero en algunos casos, la población es discriminada en el acceso a la educación y deben buscar oferta en sitios alejados de sus viviendas, con el riesgo que ello implica para la movilidad de los niños. Se requiere, entonces, acción coordinada del Estado.

En Florencia – Caquetá, el Proyecto la Bocana colinda por uno de sus costados con el cementerio municipal y por el otro costado con una torre de comunicaciones, lo que afecta la salud de los beneficiarios, por los olores, las plagas y las ondas electromagnéticas que emiten este tipo de torres. Así, se vulnera el concepto de vivienda digna por cuanto no se hizo el debido análisis para la ubicación de las viviendas ya que según señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 CDESC<sup>128</sup> i) la ubicación de la vivienda debe permitir el acceso a los servicios, a los sitios de trabajo, a los servicios de salud, a las escuelas, entre otros y; ii) la vivienda no debe estar ubicada cerca a fuentes de riesgo o de contaminación que afecten la salud de sus habitantes.

En el departamento de Antioquia, el ISVIMED y la Alcaldía de La Estrella, han implementado acciones sociales de capacitación, pre y post entrega de la viviendas, incorporando a los beneficiarios a una cultura de Propiedad Horizontal que les ha permitido llevar una mejor vida en comunidad, la falencia se ha basado en la falta de incorporación social de la población del entorno, para que esta población no sea excluida por los sectores donde se ubican los terrenos para las viviendas gratuitas.

<sup>128</sup> El párrafo 1 del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, preceptúa: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Así, se señala que los Estados deberán tomar medidas apropiadas orientadas a garantizar la efectividad del derecho a la vivienda adecuada. En este mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha señalado que el derecho a una vivienda adecuada debe aplicarse a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, es decir, indistintamente de la edad, situación económica, posición social o cualquier otro aspecto.



#### 4.5 Vivienda Rural

La política de vivienda de interés social rural – VISR –, dirigida en su ejecución por el Ministerio de Agricultura a través del BAC, tiene por objeto disminuir el déficit de vivienda rural (2,4 millones de personas<sup>129</sup>), facilitando una solución de vivienda a hogares de escasos recursos, correspondientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN. Para ello, dispone de los subsidios familiares de vivienda – SFV – y de los créditos como instrumentos de política para financiar la materialización de las viviendas cuyo costo unitario no podrá superar los 50 SMMLV. El valor del subsidio para mejoramiento de vivienda oscila entre 12 y 15 SMMLV, mientras que para construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva oscila entre 15 y 18 SMMLV.

Hasta la expedición del Decreto 0900 de 2012, la política de vivienda rural funcionaba bajo un modelo mediante el cual la Entidad Oferente (por lo general entidades territoriales) formulaba el proyecto de vivienda, seleccionaba los beneficiarios, contrataba al constructor y designaba al supervisor en tanto que la Entidad Otorgante (Banco Agrario de Colombia –BAC-) administraba los recursos, evaluaba la elegibilidad del proyecto presentado por la Entidad Oferente y designaba al interventor.

Este modelo entró en crisis debido al altísimo incumplimiento de los oferentes en la entrega de los proyectos, lo que condujo al Gobierno Nacional a activar las pólizas de 397 proyectos en 2011 y a reformular el esquema de la política de vivienda rural (Decreto 0900 de 2012), introduciendo la figura de las Gerencias Integrales para la administración de los recursos, la contratación del constructor y del interventor. Así mismo, eliminó las figuras de las Uniones Temporales que le permitían al constructor recibir anticipos del BAC sin relación contractual con el mismo, y las denominadas interventorías itinerantes desbordadas por la gran cantidad de proyectos a su cargo.

A partir del esquema de 2012, “el porcentaje de proyectos siniestrados se redujo a índices inferiores al 1%”<sup>130</sup> Sin embargo, persisten dificultades en los tiempos de ejecución de las obras que se extienden entre 22 y 26 meses, según se trate de proyectos estratégicos o proyectos ordinarios. Asimismo, “la resistencia por parte de las aseguradoras de entregar pólizas a los constructores, lo que se refleja en largos tiempos para entregar las pólizas con altos requerimientos y garantías adicionales por parte de los constructores”<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Dato suministrado por el presidente del Banco Agrario de Colombia, Doctor Francisco Solano Mendoza, en entrevista realizada el 25 de febrero de 2016.

<sup>130</sup> Respuesta del Gobierno Nacional al Auto 162 de 2015. P.5

<sup>131</sup> Ibidem. P.22

En los diferentes programas de vivienda rural se asignaron 193.598 SFVISR en 4.823 proyectos (incluido algunos casos individuales de sentencias judiciales y restitución de tierras). Hasta 2011, se habían aprobado 2.610 proyectos (114.992 SFVISR) y entre 2012 a 2015 se aprobaron 2.213 proyectos (78.606 SFVISR). Los datos se detallan en el Cuadro 40.

**Cuadro 40. Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural VISR General 2000 - 2015**

AÑO	A		B		C		TOTAL	
	Nº Proyectos	SFVISR	Nº Proyectos	SFVISR	Nº Proyectos	SFVISR	Nº Proyectos	SFVISR
2000	109	6.793	53	3.683	36	1.869	198	12.345
2001	160	6.860	88	4.958	18	764	266	12.582
2002	107	5.844	64	3.369	12	437	183	9.650
2003	124	5.615	75	3.430	2	325	201	9.370
2004	192	8.143	154	6.732	3	104	349	14.979
2005	210	8.378	120	4.135	1	35	331	12.548
2006	209	7.108	162	6.016	2	65	373	13.189
2007	160	6.036	170	6.364	3	99	333	12.499
2008	42	2.002	145	7.262	2	195	189	9.459
2009			34	1.224			34	1.224
2010			108	5.247			108	5.247
2011	5	188	40	1.712			45	1.900
2012	10	340	256	10.959			266	11.299
2013	150	5.438	401	13.861			551	19.299
2014	48	1.586	768	28.190			816	29.776
2015	10	397	556	17.130			566	17.527
2005-2006	4	204	9	451	1	50	14	705
<b>TOTAL</b>	<b>1.540</b>	<b>64.932</b>	<b>3.203</b>	<b>124.723</b>	<b>80</b>	<b>3.943</b>	<b>4.823</b>	<b>193.598</b>

Fuente: Base de Datos VISR a abril de 2016 del oficio de la Presidencia de la Gerencia de Vivienda del BAC, 18 de mayo de 2016 – Cálculos CGR

Si bien, entre 2012 y 2015 se logró una mayor asignación (promedio anual) de SFVISR que en los doce años precedentes y se aceleró la terminación de viviendas, no se ha logrado superar el rezago que trae la política desde 2000. Al finalizar 2015 solamente el 23.6% (45.646) de los subsidios asignados entre 2000 y 2015 (193.598) se convirtió en viviendas efectivamente entregadas.

#### 4.5.1 El modelo anterior a 2012.

El modelo anterior al decreto 0900 de 2012, estaba fundado en la figura de la Unión Temporal consignada en el artículo 6º de la Ley 80 de 1993 que le permitía a las entidades territoriales



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

asociarse con un constructor para presentar proyectos de vivienda<sup>132</sup>. Esta figura resultaba particularmente problemática para llevar a cabo el control a la ejecución de los proyectos en tanto se conformaba una doble relación entre la entidad territorial y el contratista. Por un lado, una relación de sociedad derivada de la Unión Temporal y, por otra parte, una relación de contratante y contratista bajo la obligación del oferente de contratar la ejecución del proyecto con un tercero.

Adicionalmente, el modelo no contemplaba un vínculo contractual entre el Banco Agrario y el constructor, de tal suerte que el Banco, aun cuando era el encargado de desembolsar los anticipos, no se encontraba habilitado para hacerle exigencias al constructor. Como ya se mencionó, quien tenía un vínculo contractual con el constructor era la entidad territorial.

Ahora bien, el modelo autorizaba al Banco Agrario a contratar a un interventor y a la entidad territorial a designar a un supervisor para hacerle seguimiento a la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el interventor contratado por el Banco Agrario era un interventor itinerante encargado de comprobar los porcentajes de obra de cada proyecto para autorizar los desembolsos, y no un interventor de obra llamado a hacerle seguimiento al proyecto permanentemente. En ese sentido, cada interventor itinerante estaba encargado de visitar muchos proyectos sin poderles hacer seguimiento de manera eficaz.

Por otra parte, los alcaldes no siempre cumplían con la obligación de designar un supervisor. Tenían la errada convicción de que el interventor contratado por el Banco Agrario era un interventor de obra que suplía las funciones del supervisor. La confianza establecida entre la entidad territorial y el constructor, en el marco de la figura de la Unión Temporal, también debilitaba la función de supervisión del proyecto por parte de la entidad territorial.

En este marco, el seguimiento y control a la ejecución de los proyectos se llevaba de manera precaria e intermitente, lo cual impedía un adecuado control sobre el uso de los anticipos. Lo único que unía al Banco Agrario con el oferente era una carta de asignación de los subsidios vinculados al proyecto, amparada por una póliza de seguro de cumplimiento. Estas pólizas fueron las que se activaron en el año 2011, ante la alta siniestralidad de los proyectos de vivienda rural generando una pérdida de confianza por parte de las aseguradoras frente a los oferentes. 397 pólizas se hicieron efectivas en el marco de 814 proyectos de vivienda vigentes en el año 2011; es decir un 48.77 % de siniestralidad.

<sup>132</sup> Art. 6º: “Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”.



Sobre la prórroga de las pólizas, cabe mencionar que ante el evento en que se prorrogara la vigencia del proyecto, era la entidad oferente la llamada a prorrogar o a ampliar la garantía. De esta manera, se perdía por parte de la entidad otorgante el control en las vigencias de las prórrogas.

El MADR – BAC cambia el esquema de otorgamiento, presentación, administración y ejecución de los proyectos de vivienda de interés social rural -VISR-, con la expedición y aplicación del decreto 900 de 2012 del MADR, en donde las Entidades Territoriales, ya no serán administradoras de los recursos a través de una fiducia, como tampoco las ejecutoras de los proyectos de viviendas, las funciones de contratación de los constructores, la interventoría y el trabajo social, los asumirá una Gerencia Integral, contratada por la Gerencia de Vivienda del BAC.

#### **4.5.2 El modelo 2012.**

El Decreto 0900 de 2012 introdujo un cambio importante en el modelo a través de la figura de las Gerencias Integrales. A través de ellas, se consiguió administrar los recursos de manera controlada mediante la delegación contractual de la administración por parte del BAC amparada por póliza y se le quitó al constructor el rol de oferente del modelo anterior. Adicionalmente se eliminó la figura de las interventorías itinerantes sustituyéndolas por interventorías de obra.

Mediante este ajuste, las gerencias integrales se comprometieron a responder integralmente por el proyecto. Administran los recursos, contratan a los constructores e interventores, y garantizan que las viviendas se terminen. De esta forma, se redujo considerablemente la siniestralidad a índices inferiores al 1%, según respuesta del Banco Agrario al auto 162 de 2015; no así las demoras en los tiempos de la entrega de las viviendas. En promedio, el proceso entre la convocatoria, la selección de los proyectos y la ejecución de los mismos toma entre 22 y 26 meses.

El BAC analiza la viabilidad de los proyectos para el caso de viviendas suministradas a población víctima; o un tercero (Universidad Nacional) para los proyectos de población rural en general; estas entidades certifican la elegibilidad<sup>133</sup>. En caso de rechazo del proyecto, la entidad oferente podrá realizar ajustes y volverlos a presentar, lo cual es denominado por el BAC como “Subsanación”.

Las Entidades Oferentes<sup>134</sup> formulan el proyecto de vivienda y lo presentan al BAC; organizan la postulación; aportan la contrapartida<sup>135</sup> para el cierre financiero del proyecto; certifican la

<sup>133</sup> Artículo 42 Decreto 900 de 2012

<sup>134</sup> Artículo 8 Decreto 900 de 2012



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

entrega efectiva de las viviendas a satisfacción<sup>136</sup>. Además, son miembro del Comité de Validación<sup>137</sup>.

Se crean dos instancias de control: 1. Comité de Vigilancia del Proyecto<sup>138</sup>, conformado por dos (2) representantes de los beneficiarios y el interventor de obra del proyecto. Es la instancia veedora de la ejecución del proyecto<sup>139</sup>, debe Presentar al Comité de Validación solicitudes de modificación de las obras y anomalías o reclamos en la ejecución del proyecto. 2. Comité de Validación<sup>140</sup>, integrado por el BAC, la Gerencia Integral y la Entidad Oferente. Se encarga de validar, mediante acta y por votación, la sustentación del informe que sobre cada proyecto presente la interventoría, en los aspectos técnico, financiero y administrativo que demanda la ejecución y/o terminación del respectivo proyecto; es responsable de aprobar las modificaciones técnicas, al igual que las renuncias, sustituciones y/o exclusiones de hogares a que hubiere lugar, así como los informes y el reporte de anomalías y reclamos.

Se mantienen las modalidades de asignación SFVISR: de Mejoramiento y Saneamiento Básico (Modalidad C); Construcción de Vivienda Nueva (Modalidad A) y construcción en sitio propio (Modalidad B).

El esquema presenta dos posibles accesos; uno mediante convocatoria y otro a través de una postulación permanente, esta última es la modalidad a la cual pueden recurrir las entidades oferentes solo en función de la atención de la población víctima, sin que para el efecto deba recurrir a convocatoria pública alguna.

En lo referente al valor del SFVISR se modificó<sup>141</sup> de la siguiente manera: El Monto será de hasta veintisiete (27) SMMLV, cuando la modalidad de la solución de vivienda sea la construcción de vivienda nueva, y de hasta dieciocho (18) SMMLV para mejoramiento y saneamiento básico. La aplicación del SFVISR para población víctima, puede llegar hasta el 100% del valor de la vivienda en cualquiera de las modalidades: mejoramiento de vivienda o construcción y adquisición de vivienda nueva.

---

<sup>135</sup> Numeral 2 del artículo 57 del decreto 900 de 2012

<sup>136</sup> Numeral 3 del artículo 57 del decreto 900 de 2012

<sup>137</sup> Numeral 3 del artículo 57 del decreto 900 de 2012

<sup>138</sup> Artículo 58 del decreto 900 de 2012

<sup>139</sup> Artículo 31 del Reglamento Operativo del Programa de VISR del BAC 2013

<sup>140</sup> Artículo 58 del decreto 900 de 2012

<sup>141</sup> Artículo 30 del decreto 900 de 2012



El Gráfico 12., presenta el esquema institucional del nuevo esquema de vivienda rural. Las entidades oferentes presentan al BAC los proyectos de vivienda para validación y si son rechazados por requisitos, pueden subsanarse. Una vez certificada la viabilidad del proyecto, la entidad otorgante (BAC), podrá contratar una Gerencia Integral para la administración y ejecución del Proyecto de Vivienda.

El oferente, mediante convocatoria, preselecciona y postula a la población. El BAC asigna los SFVISR<sup>142</sup> a los proyectos que obtuvieron el certificado de elegibilidad y/o viabilidad y disponen de recursos. La Gerencia Integral -GI-, contrata<sup>143</sup> al ejecutor de la obra (constructor), al interventor y el trabajo social requerido.

Los recursos de los proyectos se manejan en una cuenta especial abierta por la GI, a donde se dirigen los desembolsos<sup>144</sup> que realiza el BAC y los de la entidad oferente, como contrapartida. Los recursos del BAC se desembolsan de acuerdo al avance de obra certificados por el comité de validación así:

1. Primer desembolso: 50% de los SFVISR por anticipo, previo cumplimiento de requisitos.
2. Segundo desembolso: 40% de los SFVISR con certificación de los informes de interventoría, y del Comité de Validación de un avance mínimo del 50% de obras.
3. Tercer Desembolso: del 10% de los SFVISR previa certificación del Comité de Validación de un avance del 90% de las obras del proyecto.

El plazo para la ejecución<sup>145</sup> de las obras es de ocho (8) meses a partir del primer desembolso. Prorrogables seis (6) mas, previo concepto del Comité de Validación.

---

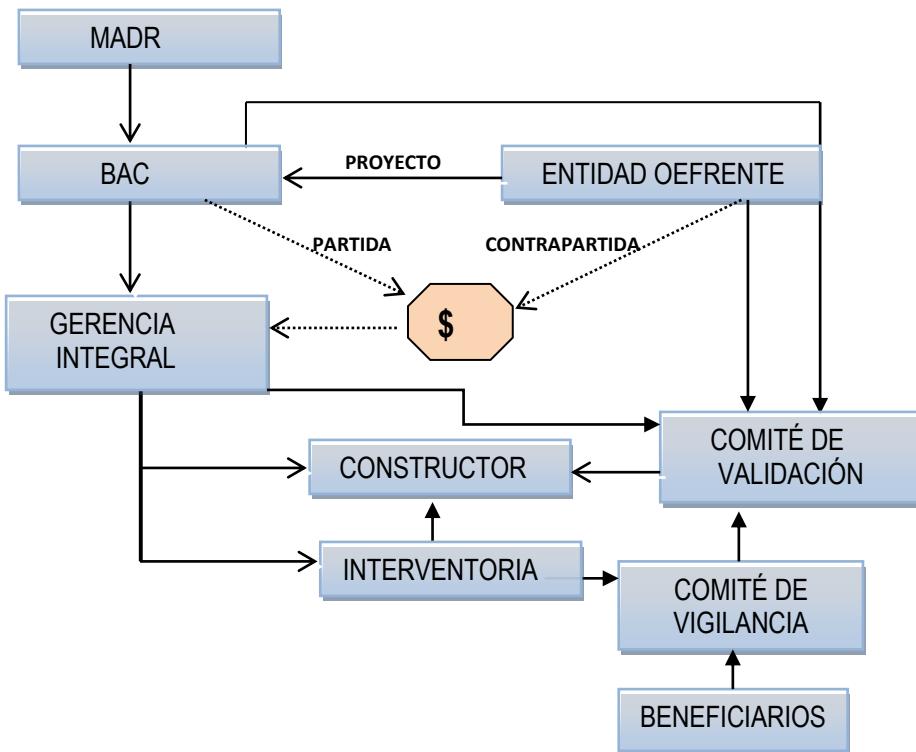
<sup>142</sup> Artículo 19 del Reglamento Operativo del Programa de VISR del BAC 2013

<sup>143</sup> Artículo 24 del Reglamento Operativo del Programa de VISR del BAC 2013

<sup>144</sup> Artículo 26 del Reglamento Operativo del Programa de VISR del BAC 2013

<sup>145</sup> Artículo 28 del Reglamento Operativo del Programa de VISR del BAC 2013

Gráfica 12. Esquema de Vivienda Rural: Decreto 900 de 2012



Fuente: Decreto 900 de 2012 – Esquema del BAC – Adecuación de la CGR

#### 4.5.3 Programas Estratégicos

El BAC firmó convenios Interadministrativos con INCODER, UARIV y URT para programas de vivienda relacionados con población víctima, así:

- **INCODER:** Convenio CONV-GV2012-004 INCODER por \$15.300 millones, para el proyecto de viviendas nuevas o mejoramiento de viviendas que beneficia a 1.478 familias, según información que remita Incoder; Plazo un (1) año. En 2013 se firma otro convenio (CONV-GV2013-002) por \$16.633 millones.
- **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas URT:** Convenio CONV-GV2012-001 REST DE TIERRAS por \$15.300 millones, para el proyecto de viviendas nuevas, o mejoramiento de viviendas que beneficia a población objeto de restitución de tierras y vulnerable en el área rural; Plazo un (1) año. En 2013 se firmó otro convenio (CONV-GV2013-03) por \$16.633 millones, con el mismo objeto.

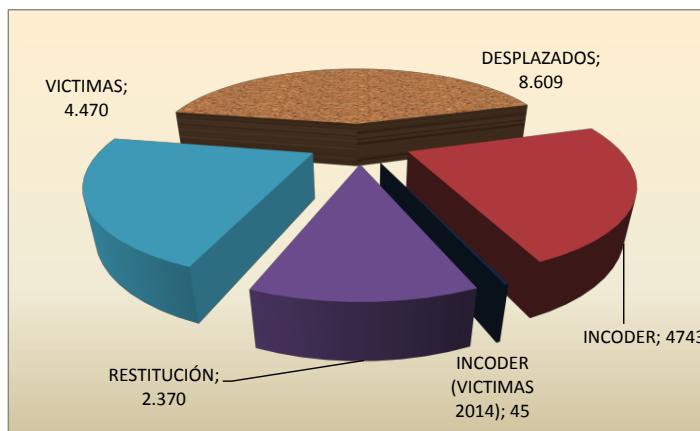
- **UARIV:** convenio CONV-GV2012-03 VICTIMAS, por un valor de \$5.462 millones para soluciones de vivienda, que beneficiarían a población víctima del desplazamiento forzado focalizada por la UARIV; Plazo un (1) año. En 2013 se firma otro convenio, el CONV-GV2013-01 VICTIMAS por \$16.633 millones.

Con base en los convenios suscritos, dentro de las obligaciones específicas del INCODER y URT se estableció la certificación de los hogares beneficiarios; lo cual se entiende como, la focalización de la población objetivo del programa; a su vez el BAC asignaba y ejecutaba los recursos a través de las Gerencias Integrales.

#### 4.5.4 Resultados 2012 - 2015

Entre 2102 y 2015 se asignaron 20.237 SFVISR, en cuatro programas: i) dirigido a población desplazada, con 8.609 SFVIR (42.5%); ii) programa estratégico de Restitución de Tierras, con 2.370 SFVISR (11.7%); iii) programa Víctimas y Programa Estratégico con la UARIV, Víctimas, representan en conjunto el 22.1% (4.470 SFVISR); iv) Programa INCODER con el 23.4% (4.743); v) programa estratégico INCODER-Víctimas con una representación del 0.2% (45 SFVISR). El Gráfico 4.8, ilustra estos resultados.

**Gráfica 13. Composición de Programas de VISR a Población Víctima 2012-2015**



Fuente: Respuesta del BAC a la CGR mediante oficio GV004917 del 18 de mayo de 2016

Como puede observarse, la asignación de los subsidios en el programa estratégico con el INCODER - VÍCTIMAS (45) fue muy escasa respecto al objetivo de atender 1.478 familias.

El cuadro 41., registra los mismos datos de asignación de SFVISR, según el año en que se asignaron. De allí se destaca la ejecución de los recursos, según la firma de los convenios

con UARIV y URT, para 2012 y 2013, así como la asignación durante 2014 para el programa de desplazados.

**Cuadro 41. Asignación Anual de SFVISR 2012-2015**

PROGRAMA	2012	2013	2014	2015	TOTAL
DESPLAZADOS	2.311	1.750	4.548		8.609
INCODER	1.382	1.912	68	1.381	4.743
INCODER - VICTIMAS 2014			45		45
RESTITUCIÓN	664	841	390	475	2.370
VICTIMAS	307	954		3.185	4.446
VICTIMAS - UTOPIA				24	24
<b>TOTAL</b>	<b>4.664</b>	<b>5.457</b>	<b>5.051</b>	<b>5.065</b>	<b>20.237</b>

Fuente: Respuesta del BAC a la CGR mediante oficio GV004917 del 18 de mayo de 2016

Entre 2012 y 2015 se observa un escaso avance en los proyectos de VISR para víctimas.

**Cuadro 42. Estado de los Proyectos VISR – Víctimas, Por Programa 2012-2015**

PROGRAMA/ESTADO	ESTADO	2012	2013	2014	2015	TOTAL
DESPLAZADOS	EJC1	11	9	58		78
	EJC2	24	20	14		58
	PLIQ	1	5	3		9
	RTA	5	1	8		14
INCODER	EJC1	15	16			31
	EJC2	6	17			23
	EJC3	1				1
	PLIQ	8	2			10
	RTA	23	39	17	48	127
INCODER - VICTIMAS 2014	RTA			7		7
RESTITUCIÓN	EJC1	5	20	1		26
	EJC2	1	4			5
	PLIQ	1				1
	RTA	12	60	63	74	209
VICTIMAS	EJC1		9			9
	EJC2	3				3
	RTA	6	15		74	95
VICTIMAS - UTOPIA	RTA				13	13
<b>TOTAL</b>		<b>122</b>	<b>217</b>	<b>171</b>	<b>209</b>	<b>719</b>

Fuente: Respuesta del BAC a la CGR mediante oficio GV004917 del 18 de mayo de 2016

De 719 proyectos en los programas dirigidos a población víctima, el 64.7% (465), se encuentran en Revisión Técnica y Ajustes para Inicio (RTA); el 20% (144) cuentan con primer desembolso (EJC1), el 12.4% (89) están con segundo desembolso (EJC2), los cuales deben ir con el 50% de avance de obra y solo el 2.8% (20) están en proceso de liquidación (PLIQ) (Cuadro 42.).

Entre 2012 y 2105 se entregaron 5.814 viviendas, en el nuevo esquema de vivienda rural. Del programa de desplazados se entregaron 4.189 viviendas y de los programas estratégicos, 341 en Restitución de Tierras, 183 en UARIV y en INCODER 1.101 viviendas terminadas, en el programa con el INCODER-VICTIMAS no se han terminado viviendas (Cuadro 43.).

**Cuadro 43. Vivienda Terminada - Proyectos de VISR Víctimas 2012-2015**

PROGRAMA	ESTADO	2012	2013	2014	2015	TOTAL
DESPLAZADOS	EJC1	218	158	598		974
	EJC2	1.333	916	707		2.956
	PLIQ	35	116	108		259
	RTA	0	0	0		0
INCODER	EJC1	281	71			352
	EJC2	214	238			452
	EJC3	28				28
	PLIQ	243	26			269
RESTITUCIÓN	EJC1	48	53	0		101
	EJC2	107	110			217
	PLIQ	21				21
	RTA	0	2	0	0	2
VICTIMAS	EJC1		57			57
	EJC2	126				126
<b>TOTAL</b>		<b>2.654</b>	<b>1.747</b>	<b>1.413</b>	<b>0</b>	<b>5.814</b>

Fuente: Respuesta del BAC a la CGR mediante oficio GV004917 del 18 de mayo de 2016

Las viviendas pueden ser entregadas en cualquier etapa de la ejecución de las obras del proyecto; por esta razón en el Cuadro 4.11 se observa, que se han entregado viviendas con el primer desembolso (1.484), con el segundo desembolso (3.751), en el tercer desembolso (28), con el proceso de liquidación (280) e incluso con la revisión técnica se entregaron 2 viviendas en el programa de restitución, situación que llama la atención. .

Sin embargo, la ejecución de los proyectos es poco eficaz; ya que en cuatro (4) años de 20.237 SFVISR asignados, tan solo se han entregado 5.814 viviendas, lo que representa un avance de sólo el 28.7%. Así las cosas, la estructura y el sistema no materializan en la proporción necesaria el derecho fundamental, pues sólo con la entrega de viviendas a los



beneficiarios, a satisfacción y certificadas por el comité de validación, se permite el Goce Efectivo del Derecho a la vivienda, en este caso, rural.

Como en el caso de la vivienda urbana, persisten los problemas de la situación en que quedó la población en el modelo anterior al Decreto 0900 de 2012. Con menor frecuencia, algunos proyectos del nuevo modelo también presentan dificultades. En las visitas realizadas por la CGR, se encontraron problemas relacionados con la calidad de los materiales y de la construcción y con la legalización y la certificación, así:

Con respecto a la calidad de los materiales instalados en las viviendas (bloques de arcilla y de concreto, correas de madera instaladas en cubierta, carpintería metálica, entre otros), y en la construcción misma, se encontraron, en algunos casos, deficiencias que demuestran falta de seguimiento por parte del interventor y/o responsable de la construcción. El control debe realizarse mediante los respectivos certificados de calidad y/o pruebas de laboratorio pertinentes y tomar, oportunamente, medidas correctivas.

En las viviendas del proyecto Canutalito, del municipio de Ovejas (Sucre), se observa desmoronamiento de los bloques instalados en las viviendas, tanto en el momento de la construcción, como los que llevan cinco meses instalados y los que se encuentran apilados para ser instalados.

En el proyecto Santa Paula de la zona rural de Montería (Córdoba), se observaron fisuras y daños moderados en los muros, grietas totalmente extendidas a lo largo de diagonales siguiendo las hiladas del mortero escalonadamente que en ocasiones se propagan a través de las piezas de mampostería. Se presentan algunas roturas y desprendimientos de mortero. En la instalación de las unidades de mampostería que conforman los muros, no hay uniformidad en el mortero de pega entre las mismas; adicional a esto se encontró que los bloques de concreto usados para conformar los muros de las viviendas, presentan desmoronamiento y fracturas, debido a que estos son fabricados en sitio, sin cumplir con los estándares mínimos de calidad y resistencia, como si lo puede garantizar una ladrillera con los debidos certificados y ensayos que se realizan a este tipo de elementos, según lo establecido en la NSR.

Dadas las anteriores condiciones y de acuerdo a lo informado por los beneficiarios, cuando se presentan lluvias, estos bloques de concreto permiten absorción de estas aguas y se reflejan humedades al interior de las viviendas. En el remate de las cuchillas con las cubiertas, se encontraron espacios o luces que permiten la filtración de agua. Además, las viviendas se encuentran por debajo del nivel del terreno del entorno, lo cual trae como consecuencia el ingreso de estas aguas a su interior. Los pisos de la unidad básica entregados con acabado rústico, presentan desprendimiento del mortero de afinado, al parecer la dosificación del



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
de las Víctimas

concreto es deficiente.<sup>146</sup> Asimismo, se encuentra que los aceros de refuerzo instalados para conformar los elementos estructurales (vigas y columnas), presentan corrosión y no se les realizó la debida limpieza y en las viviendas que se encuentran en construcción, los castillos de las columnas (hierros longitudinales y transversales que conforman el refuerzo) carecen de protección. Se aprecian, oquedades en el concreto y los hierros de refuerzo expuestos, en los elementos estructurales ya fundidos.

De igual manera, la carpintería metálica instalada para puertas y ventanas, muestra un alto porcentaje de corrosión, lo que indica que no se aplicó de manera adecuada y en la cantidad necesaria la pintura anticorrosiva que estos elementos requieren para garantizar su durabilidad; las ventanas cuentan con rejas espaciadas de tal manera que permiten el ingreso de personas, ya que no fueron entregadas con vidrios, lo que hace que la vivienda no sea segura. Por otra parte, para el anclaje de la tubería de aguas lluvias (bajantes), no se utilizaron abrazaderas como lo indican los diseños, sino que se utilizó alambre dulce para tal fin; este alambre no garantiza el anclaje necesario ya que puede corroerse.

El sistema de alcantarillado implementado es el de pozo séptico, donde se instalaron tanques de PVC; no obstante, estos al parecer no fueron anclados o empotrados de forma correcta y acorde con los diseños aprobados, hoy están en desuso. Se encontraron materiales almacenados de manera inadecuada dentro de una de las viviendas construidas; entre otros, el cemento, lo cual genera la pérdida de este material.

Finalmente, esta comunidad no cuenta con el servicio de agua potable, los beneficiarios extraen el agua por sus propios medios de la represa “Santo Domingo”, sin que se garantice el debido tratamiento para el consumo. El sistema de aguas residuales colapsó y los tanques de PVC que lo conformaban salieron a la superficie al no tener el debido anclaje o atraque y en la actualidad los beneficiarios lo usan para la recolección de agua lluvia y no cuentan con sistema sanitario habilitado, dentro de la vivienda, lo que genera un problema de sanidad inminente.

En el corregimiento Pertenencia, Municipio de Morroa (Sucre), el Programa de Estratégico de Restitución de Tierras adelantado por el BAC; se ejecutó parcialmente y luego fue abandonado (hace más de un año). Los materiales presentan mala calidad y con el abandono se han deteriorado al punto que la obra parcial debe demolerse.

<sup>146</sup> Según lo establecido por el numeral E.3.2.1 — “Las unidades de mampostería que se utilicen en las casas de uno y dos pisos pueden ser de concreto, de arcilla cocida o de silical. Las unidades de mampostería pueden ser de perforación vertical, de perforación horizontal o macizas y deben cumplir las especificaciones establecidas en las normas NTC expedidas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, ICONTEC. Es así como la resistencia de las unidades (bloques) de arcilla deben tener una resistencia de al menos; según tabla D.10.3.1, 5 Mpa del título D de la NSR.”

Además, se encontraron proyectos sin certificación, legalización o recibo a satisfacción de las obras o en estado paralizado. Algunos han sido ocupados por los beneficiarios, por las vías de hecho. Es el caso de “La Peñata” (25 viviendas) y “Cruz del Beque” ubicados en la ciudad de Sincelejo – Sucre. El primero, cuenta con desembolsos por valor de \$135'909.375 y un avance de obra del 100%. El segundo, pese a que inició hace más de siete años y tiene dos desembolsos de los SFVISR por \$126'797.864, presenta un avance de obra del 77.58%; allí se advirtió deterioro en las fachadas, puertas y cocinas sin que se haya terminado la obra, antes de la ocupación de hecho; lo cual está directamente relacionado con la falta de recibo a satisfacción de las viviendas por parte del interventor de la entidad oferente o del BAC.

Finalmente, la Comisión llama la atención sobre la necesidad de una participación activa de los entes territoriales en la política habitacional para población desplazada, para lograr materializar los fines esenciales del estado respecto de vivienda digna para población víctima. En las visitas institucionales realizadas por la CGR fue evidente, en algunos casos, que las entidades territoriales no tienen conocimiento sobre la ejecución de proyectos de vivienda del nivel Nacional en su Jurisdicción. En el Corregimiento de “Pertenencia” del municipio de Morroa, Sucre, (viviendas en proceso de construcción abandonadas del programa estratégico de vivienda de Restitución de Tierras del BAC), por ejemplo, la alcaldía desconoce el proyecto y el estado del mismo.

Algunos municipios no reciben asistencia técnica relacionada con la formulación, el diseño, ejecución y evaluación de los programas de vivienda por parte de las Gobernaciones<sup>147</sup>.

La Gobernación de Caquetá no cuenta con una dependencia responsable de impulsar el sector vivienda en el departamento; en consecuencia, no existe un responsable de la política de vivienda en general, ni para población víctima. La Gobernación de Córdoba, por su parte, cuenta con una Oficina de Vivienda adscrita a la Dirección Administrativa de Planeación. Sin embargo, esta oficina tampoco presta asistencia técnica a los municipios del departamento y no hace seguimiento y control a los proyectos de vivienda de manera periódica. En ambas gobernaciones se pudo corroborar que no tienen conocimiento del déficit de vivienda en el departamento, tampoco cuentan con un inventario de terrenos que les permita tener claro los

<sup>147</sup> De conformidad con lo establecido por el Artículo 3º de la Ley 60 de 1993 (**por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones**), es Competencia de los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas, “... 4.- Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente Ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar”.



lugares donde pueden desarrollar nuevos proyectos de vivienda. La obligación de asistencia técnica a los municipios, así como de dirigir y coordinar los programas de vivienda, se encuentra a cargo de las Gobernaciones, de conformidad con lo establecido por los artículos 3 y 4 de la Ley 1537 de 2012, en concordancia con el artículo 23 del decreto 951 de 2001.

En las visitas realizadas por la CGR, también se pudo evidenciar que FONVIVIENDA y el BAC no asisten a los Comités Territoriales de Justicia Transicional. No se presenta coordinación entre las entidades nacionales y territoriales para impulsar planes de vivienda específicos para población víctima. Tal situación contraría lo señalado por el artículo 252 del decreto 4800 de 2011, según el cual, los CTJT son la máxima instancia de articulación territorial para coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, municipal o distrital; de igual manera, para articular la oferta institucional orientada a garantizar los derechos de las víctimas a la reparación.

Una dificultad adicional para el seguimiento a la política pública, es la deficiencia en los Sistemas de Información. La CGR constató inconsistencias relacionadas con la información reportada por las entidades, en relación con los hechos encontrados en las visitas de campo y la información remitida en respuesta a los requerimientos. En FONVIVIENDA, la información sobre Bogotá, no es única entre las distintas dependencias que manejan dicha información.

Los registros de Información del BAC son incompletos, toda vez que no incorporan información de la ejecución de proyectos de vivienda que se están adelantando. Evidencia de ellos es el reporte de 2013-2014, remitido a la CGR, el cual contiene registros que no se encuentran en el reporte remitido en el mes de abril 2016. En las bases de datos citadas, no aparece el proyecto del corregimiento de “Pertenencia”; no obstante, los beneficiarios en entrevistas manifiestan que las viviendas hacen parte de órdenes de restitución de tierras y que hace más de un año están esperando, la construcción y entrega de las viviendas.

#### **4.6. Conclusiones**

##### **Política de vivienda para población víctima**

1. Pese a que en el trabajo de campo, la CGR encontró algunas dificultades relacionadas con los estudios de factibilidad; la calidad en la construcción de las viviendas y el equipamiento para emergencias, el modelo de vivienda gratuita ha sido más eficaz que el modelo anterior, puesto que la población beneficiaria ha recibido efectivamente las viviendas y los proyectos no se han frustrado. En estos términos los cambios incorporados por la Ley 1537 de 2012 fueron afortunados.
2. El modelo anterior a la Ley 1537 de 2012 no ofreció una solución de vivienda efectiva a la población víctima del conflicto, pero sí dejó una fuerte expectativa y una amplia gama de

problemas que no podrán ser resueltos sin la decidida voluntad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para implementar una estrategia robusta tendiente a superar la situación creada.

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



las entidades territoriales, la mayor queja de los proyectos de vivienda, es la falta de capacidad operativa.

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

### **Oferta complementaria**

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

### **Calidad de los materiales y de las viviendas**

12. En las visitas a terreno se encontró que la calidad de los procesos constructivos y de algunos elementos instalados no está siendo supervisada por los responsables correspondientes (supervisor y/o interventor), lo que conduce a entregas de viviendas con deficiencias que generan reclamaciones de los beneficiarios, no siempre atendidas, e impiden el Goce Efectivo de su Derecho a una vivienda digna.
13. Con relación a la falta de seguimiento, se observó que las reclamaciones de la población, sobre las deficiencias en las viviendas y en los proyectos, en general, no están siendo atendidas. Asimismo, se observó el cambio de destinación del uso de las viviendas por



parte de algunos beneficiarios de vivienda; tal es el caso de arrendamientos y ventas informales

14. La entrega de viviendas en obra gris, puede conducir a un acelerado deterioro de la construcción, en la medida en que la población debe realizar arreglos locativos y mantenimientos inapropiados por cuenta propia, sin la asesoría de personal profesional o conocedor de las estructuras construidas.

### **Sistemas de Información**

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

### **4.7. Recomendaciones**

#### **Política de vivienda para población víctima**

1. La localización de los proyectos de vivienda gratuita debe considerar de manera previa y rigurosa la localización efectiva de los hogares demandantes de vivienda, así como la existencia de infraestructura social en el lugar elegido. Esto con el fin de no entregar viviendas a hogares que no la están demandando, evitar que se genere desinterés por parte de los hogares demandantes de vivienda debido a la ubicación de los proyectos y garantizar el ejercicio efectivo e integral de los derechos.
2. FONVIVIENDA debe formular una estrategia, que incluya acciones coordinadas con las demás entidades responsables, para resolver el acceso al goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población víctima vinculada a proyectos de vivienda entregados con deficiencias y de aquellas familias que fueron ancladas en proyectos específicos fallidos.
3. La política de vivienda debe materializar la aspiración de cerca de 79.128 hogares que accedieron a las convocatorias 2004 y 2007, bajo el modelo anterior, y no lograron la materialización de la vivienda. Esto con el fin de honrar los compromisos adquiridos hace más de una década y avanzar en la reparación integral de las víctimas establecida en la Ley 1448 de 2011.
4. Fijar una línea base y metas verificables, con una transparente programación y asignación de recursos, para que, con base en los indicadores aprobados por la Corte



Constitucional en el auto 116 de 2008, se pueda realizar seguimiento a los avances en la Política de Vivienda y el Goce Efectivo del Derecho a una vivienda digna por parte de la Población Víctima.

5. Definir plazos para la selección de la entidad operadora (Gerencia Integral) y contrato de Constructor, Interventor y Acompañamiento Social, para determinar un horizonte real de tiempo desde la postulación de los proyectos hasta liquidación de manera que el reglamento operativo sea aplicable.
6. Es importante apoyar a dichas entidades territoriales con personal idóneo en los temas predial y de planeación de proyectos, mejorando o revaluando las funciones en los manuales operativos, que contengan directrices claras en los temas de planeación de proyectos. También es posible, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñe y promueve cartillas didácticas y pedagógicas de difusión de las actividades a realizar para este tipo de proyectos, con lo cual les permita realizar un estudio eficiente y veraz de los posibles proyectos de vivienda.
7. FONVIVIENDA y el BAC, deben capacitar a los municipios y gobernaciones en los procesos técnicos, administrativos y jurídicos, que se deben llevar a cabo en los proyectos de vivienda de manera eficiente, garantizando la correcta aplicación de los recursos en el tiempo establecido para el desarrollo y respectiva legalización de los mismos. Asimismo, debe propender por asistir a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, con el fin de lograr una coordinación Nación- Territorio en el desarrollo de programas de vivienda viables.
8. Involucrar a todas las entidades implicadas operativamente en el proceso de levantamiento de inventario de bienes inmuebles, cuya titularidad esté a cargo del Estado, previo el cumplimiento de todos los requisitos y anotaciones legales.

#### **Oferta complementaria**

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

## Calidad de los materiales y de las viviendas

10. FONVIVIENDA EL BAC, deben hacer seguimiento a los contratos de supervisión y/o interventoría, en cumplimiento de sus obligaciones que entre otras establece, realizar la verificación de la calidad de los materiales utilizados, pues deben cumplir los requisitos de calidad y resistencia establecidos en el diseño estructural aprobados por la licencia de construcción del proyecto y de conformidad con lo prescrito en la Normas (NSR, RAS, RETIE) y los respectivos ensayos que deben utilizarse antes y durante la construcción de las viviendas. Es importante, que los materiales que se utilicen para la construcción de los proyectos de vivienda sean suministrados por proveedores que se encuentren registrados en el Banco de Materiales Nacional.<sup>148</sup>
11. FONVIVIENDA y el BAC deben hacer seguimiento a la labor de la supervisión y/o interventoría, para que durante la ejecución de los proyectos declarados elegibles o factibles, se cumpla con las especificaciones técnicas y legales aprobadas, dentro de los tiempos establecidos para la culminación de los mismos y garantizar que estas sean construidas conforme a los diseños, áreas de construcción y se dé estricto cumplimiento a las exigencias y requisitos de calidad aplicables de la Norma Sismo-resistente Colombiana NSR-10 y Ley 400 de 1997; así como las de las normas RETIE (Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas) y RAS2000 (Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico). Lo anterior, debe efectuarse hasta que se legalice debidamente el recurso o SFV otorgado y por el tiempo establecido como garantía para la estabilidad de la obra (pólizas de estabilidad). De igual manera deben realizar el debido control posterior a la vivienda, para que se verifique el uso de la misma por parte del beneficiario y no se permita el arrendamiento o venta indebida de estos inmuebles hasta que se cumpla el tiempo establecido para tal fin.
12. Es necesario que los oferentes y autoridades competentes, al momento de la entrega de la vivienda, hagan claridad y capaciten a los beneficiarios sobre los materiales que la conforman, para que se dé el uso adecuado a todos los elementos y así evitar el deterioro de la misma. De igual manera, se debe orientar a los beneficiarios para que las mejoras o modificaciones, desarrollos progresivos, cumplan con las normas de construcción vigentes y que estos procesos no afecten la unidad básica entregada y estas cuenten con licencias y permisos que expida la autoridad encargada.

<sup>148</sup> Artículo compilado en el artículo 2.1.1.1.8.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1077 de 2015> El Fondo Nacional de Vivienda o las entidades operadoras autorizadas por este en los términos del Decreto-ley 555 de 2003, implementarán un Banco de Materiales Nacional con el fin de contar con los proveedores necesarios que permitan optimizar el recurso del subsidio familiar de vivienda. Las condiciones del Banco de Materiales serán reglamentadas a través de la resolución que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



## Sistemas de Información

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



## CAPÍTULO V. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

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

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

Dada la relevancia de estos temas y la necesidad de encontrar soluciones para el avance del proceso, la CSML dedica este capítulo a analizar con detalle cada uno de ellos.

El capítulo, se divide en cinco secciones. En la primera, se aborda la seguridad y su importancia en el marco de la estrategia 20-15; luego se exponen los resultados del estudio de las causales de no inclusión en el RTADF y de las implicaciones para el Estado de adelantar un proceso cuyo resultado es la no procedencia de la restitución. En las siguientes secciones, se desarrolla el tema de los segundos ocupantes; se presenta el resultado del análisis de cinco sentencias donde se niega la restitución; para finalizar con el tema del retorno en el marco del proceso de restitución.

### 5.1. Seguridad y Restitución de Tierras

En esta sección se analiza la *Estrategia 20-15* implementada por la UAE-GRTD y se evalúa el tema de seguridad a partir de los resultados de la aplicación de un indicador sintético<sup>149</sup>, construido por la CGR. El resultado de dicho análisis permite afirmar que la seguridad es una variable dinámica y definitiva en la microfocalización, donde se observó una efectiva coordinación entre el Sector Defensa y la UAE-GRTD con el concurso de los Procuradores Judiciales.

<sup>149</sup> Se entiende por indicador sintético aquella combinación o agregación matemática de los indicadores individuales que hacen parte de cada uno de los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar de manera multidimensional.



De igual manera, dado que entre la micro-focalización y la sentencia transcurren, en promedio 18 meses<sup>150</sup>, es necesario evaluar las condiciones de seguridad en la etapa judicial y en el post-fallo. En efecto, en algunos municipios se encontraron cambios, de acuerdo con la evolución histórica del índice de seguridad.

Con base en el resultado arrojado por el indicador de seguridad, a nivel municipal, se construyeron 10 zonas relativamente similares (Cuadro 5.1). En el análisis de cada una de las zonas se evidencia que la mayor parte de las áreas micro-focalizadas cuentan con condiciones de seguridad que permiten avanzar en el proceso de restitución. Este logro debe resaltarse en el quinto año de implementación de la Ley.

Hay cierta unanimidad sobre el posible “cuello de botella” que significa la seguridad para la micro-focalización dentro del proceso de restitución de tierras. Aspecto éste que desarrolla la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015 y que ha llevado a que las 179.502 hectáreas restituidas tan sólo representen el 2.6% de 7 millones de hectáreas despojadas que reporta la CGR en su encuesta<sup>151</sup>. Debe tenerse presente, que la Sentencia T-679, exhortó a la UAE-GRTD, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, “proceda a elaborar y a publicar un *plan estratégico de restitución de tierras*”, donde se incorporen los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de la Ley 1448.

Esta sección permite advertir sobre el avance del proceso de restitución en algunas zonas consideradas de “alta complejidad” por parte de la Fuerza Pública donde si bien se pueden adelantar diligencias en la etapa administrativa, las condiciones para materializar la entrega, propiciar el retorno y lograr, estabilización socio-económica, a través de la provisión de bienes públicos esenciales, pueden estar en riesgo. Así pues, la buena coordinación en la etapa administrativa del proceso de restitución no se replica en la etapa judicial ni en la de post-fallo, con lo cual se afecta la materialización del goce efectivo de derechos sobre el territorio.

---

<sup>150</sup> Para el total de casos del registro de tierras de la UAE-GRTD, a 31 de diciembre de 2015, el valor medio entre la sentencia y la micro-focalización fue de 18 meses con un valor máximo de 41, mínimo de 2; mediana de 16 y moda de 12.

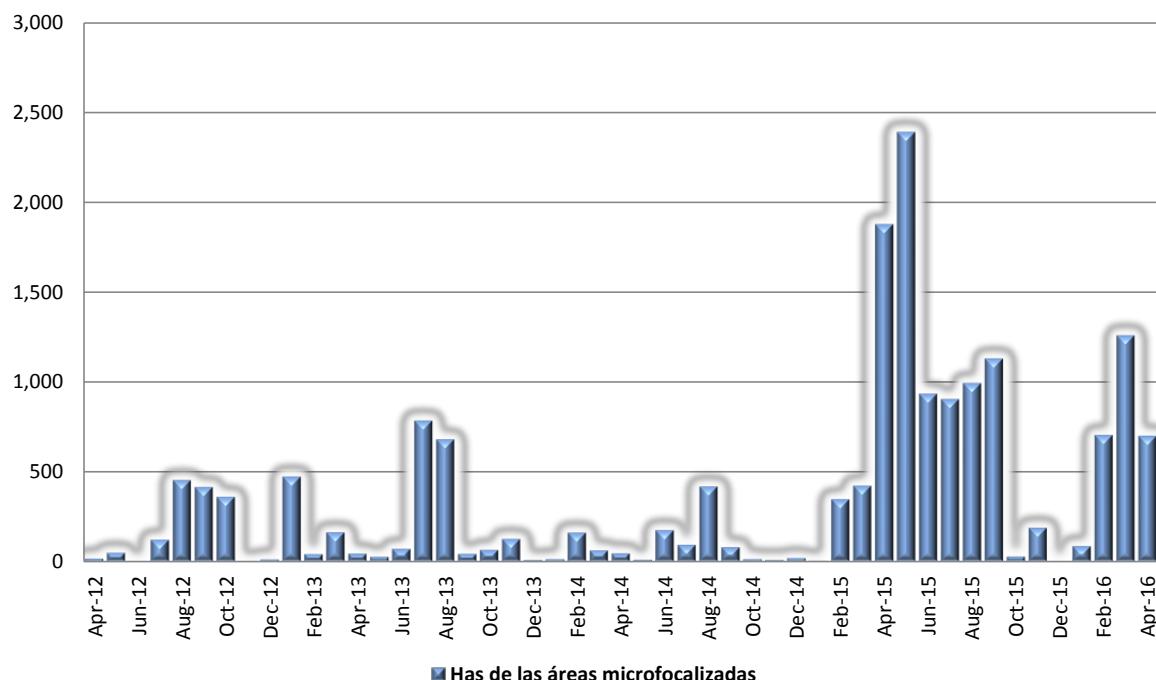
<sup>151</sup> CGR. 2015. Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013.

## Estrategia 2015

La Estrategia 20-15 implementada por la UAE-GRTD<sup>152</sup> fue concebida como un marco orientador de la política que propende por una mayor efectividad en el estudio administrativo de las solicitudes de restitución. Así, puede intervenirse en zonas seguras bajo un contexto de articulación armónica con las demás entidades que proveen los insumos para el estudio de los casos, con el fin de dar cumplimiento a las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

La Estrategia significó el avance en la microfocalización y repercutió, directamente, en el aumento del número de solicitudes de restitución que pudieron ser tramitadas a partir de 2015. En efecto, entre abril de 2012 y diciembre de 2014 (33 meses) se habían microfocalizado áreas con un total de 5.048.480 Has, mientras que en solo 2015 (12 meses) se microfocalizaron áreas con 9.222.012 Has., tal como puede observarse en la Gráfica 14.

**Gráfica 14. Número de Hectáreas de las zonas microfocalizadas**



Fuente: Elaboración PGN con base en información de la UAE-GRTD. Corte abril 2016

La UAE-GRTD se propuso como meta decidir de fondo en 25.809 reclamaciones, de las

<sup>152</sup> [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150407\\_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-presentacion-libro-La-restitucion-de-tierras-en-Colombia-sueno-realidad.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150407_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-presentacion-libro-La-restitucion-de-tierras-en-Colombia-sueno-realidad.aspx)



cuales el 78% (20.192) se encontraban en las ocho regiones priorizadas con la estrategia para 2015. El cumplimiento de esta cifra, tal como fue aclarado por la UAE-GRTD, no está sujeto a lo tratado en la vigencia de 2015, sino que responde a unos objetivos orientadores para trazar el rumbo de la UAE-GRTD.

Para el periodo 1 de mayo de 2015 - 30 de abril de 2016, el cumplimiento de la meta nacional propuesta en la Estrategia 20-15, es del 61%, que corresponde al trámite administrativo (inscritas y no incluidas en el RTDAF) de 15.858 solicitudes. Para el caso de las ocho zonas priorizadas se cumplió el 45% de lo establecido en dicha meta. Por otro lado, es necesario destacar que la UAE-GRTD en las zonas no priorizadas por la estrategia y en las cuales no hubo un avance importante en el proceso de microfocalización logró finalizar el trámite sobre un número importante de solicitudes: 5.617.

Si bien, la UAE-GRTD ha aumentado la microfocalización en zonas con condiciones de seguridad, la CSML ha podido constatar que hay procesos que se adelantan en zonas donde no hay condiciones adecuadas desde el punto de vista topográfico, climatológico o definidas como de “alta complejidad” desde el punto de vista de la seguridad. Para ello, la CSML realizó entrevistas a funcionarios, hizo lectura de las actas COLR<sup>153</sup> y analizó documentos que permitieron reiterar los resultados arrojados por el Índice Sintético de Seguridad como se explica a continuación.

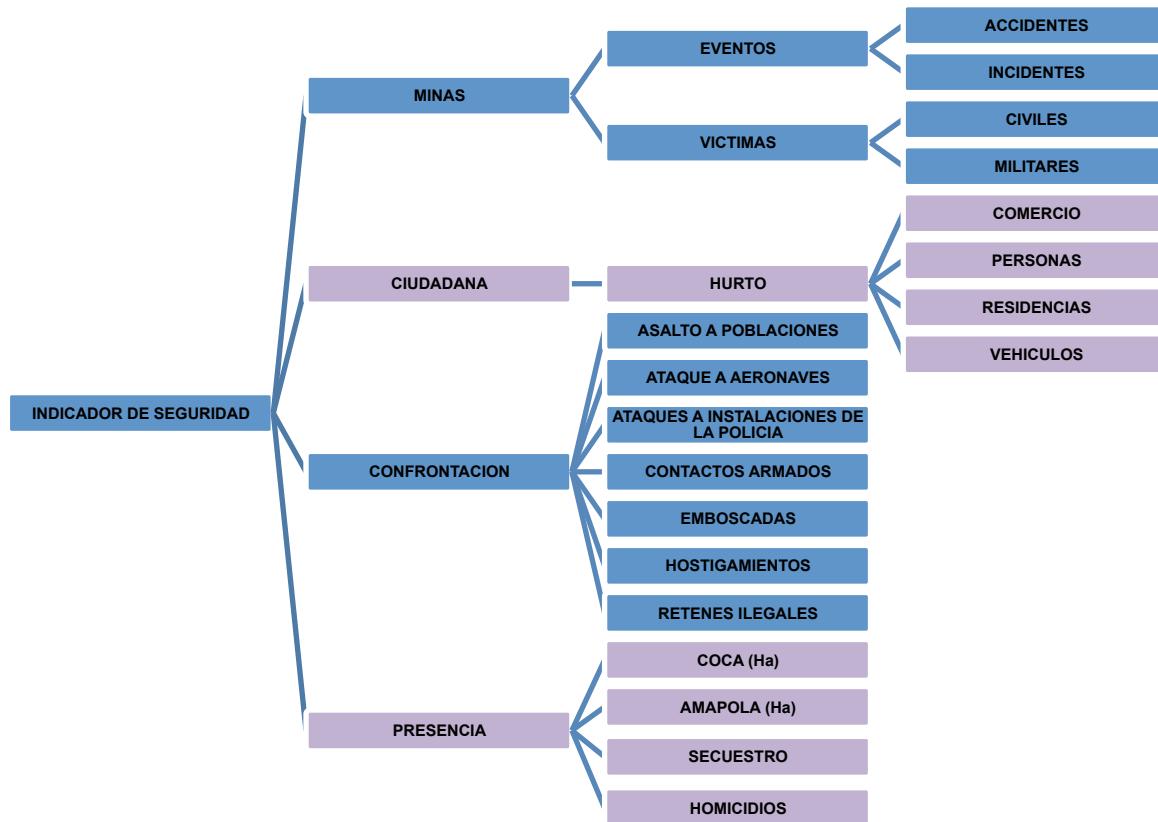
### Indicador Sintético de Seguridad

El indicador sintético de seguridad se construye a partir de un conjunto de variables a nivel municipal (Gráfica 15); las cuales permitieron clasificar a los municipios en grupos homogéneos (diez en total)<sup>154</sup>. Cabe señalar que, si bien para la conformación de los grupos o conglomerados de entidades territoriales se requiere de cierta homogeneidad en su interior, esto no es óbice para que exista diversidad al interior de ellos. De igual manera, la aproximación que se realiza es a nivel del área y no es extensiva la conclusión a áreas inferiores (corregimientos, veredas o fincas). En el Cuadro 44 se presenta la clasificación de los conglomerados y los valores que identifican a cada grupo.

<sup>153</sup> La CGR analizó un total de 160 actas COLR que sesionaron entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2015. Por su parte la PGN realizó la lectura de 49 actas de los COLR entre mayo 2015 y abril de 2016.

<sup>154</sup> Véase el cuadro 44. *Valores centrales de los conglomerados finales*

**Gráfica 15. Variables asociadas al Índice de Seguridad**



Fuente: Elaboración CGR con base en información de la Policía Nacional

Del Cuadro 44., cabe destacar que un número importante de municipios cuenta con muy buenas condiciones de seguridad, mientras que hay, tan sólo 7 municipios donde las condiciones de seguridad no son las mejores, por lo que quedaron ubicados en los conglomerados denominados Alto; Alto-Medio; Muy-Alto; y, Super-Alto niveles de inseguridad.

**Cuadro 44. Valores centrales de los conglomerados finales**

Número de Municipios	Calificación del conglomerado de acuerdo con el nivel de inseguridad									
	Muy Bajo	Bajo Medio	Bajo	Medio Bajo	Medio Medio	Medio Alto	Alto	Alto Medio	Muy Alto	Super Alto
922	112	12	32	6	11	2	1	3	1	
HOMICIDIOS	22.93	33.39	36.79	54.5	44.16	63.62	85.52	108.52	86.53	110.23
SECUESTRO	0.77	0.94	0.66	1.93	1.16	4	1.32	-	3.77	1.04
COCA (Ha)	7.49	3.41	958.02	470.66	1,610.93	92	2,361.80	89.8	864.33	6,339.40
AMAPOLA (Ha)	0.4	0.03	-	0.13	0.27	0.11	-	-	-	-
HURTO COMERCIO	13.69	62.84	7.45	12.89	33.21	16.85	17.44	10.08	19.11	5.89
HURTO PERSONAS	30.63	236.96	14.15	23.08	18.67	25.34	49	19.95	15.7	66.61
HURTO RESIDENCIAS	16.46	100.48	9.74	13.86	13.58	19.39	18.69	1.67	18.86	18.98
HURTO VEHICULOS	14.84	65.66	7.23	16.48	27.83	27.05	31.9	4.96	29.96	34.7
MAP VICTIMAS CIVILES	2.11	2.85	15.67	19.25	35.33	50.91	55	16	103	138
MAP VICTIMAS MILITARES	3.09	5.05	17.25	29.53	42.67	124.36	65.5	141	141	82
MAP EVENTOS ACCIDENTES	3.08	4.29	19.08	30.28	39.17	110	63	112	118.67	108
MAP EVENTOS INCIDENTES	11.59	16.86	81.08	96.19	139.5	482.45	269.5	1,234.00	543.33	280
HOSTIGAMIENTO	0.41	0.23	2.08	1.06	4.67	2.82	5	9	15.33	21
EMBOSCADA	0.12	0.16	0.33	0.53	1.83	1.45	0.5	-	1.33	6
ATAQUE INSTALACIONES POLICIALES	0.07	0.14	0.25	0.47	0.17	2	0.5	4	0.67	3
RETIENES ILEGALES	0.08	0.1	-	0.19	0.5	1.27	2.5	1	1.67	-
CONTACTO ARMADO	0.04	0.12	0.25	0.34	0.33	0.73	0.5	2	1.67	-
ATAQUE AERONAVES	0.01	-	0.25	0.31	1.17	0.36	0.5	-	0.67	1
SALTO POBLACION	0.01	-	-	0.06	0.17	-	-	-	-	-
INCURSION POBLACION	0	0.01	0.08	0.03	-	-	-	-	-	-
No. Municipios Microfocalizados	328	59	5	6	2	2	NO	NO	NO	NO

Fuente: Policía Nacional. Cálculos propios.

### Conglomerados y seguridad

La seguridad es una variable importante en el proceso de micro-focalización. Todas las zonas focalizadas han contado con un análisis de las condiciones de seguridad y, por ello, la mayor parte de estas áreas cuentan con condiciones que permiten avanzar en el proceso. En el conglomerado donde se presentan las mejores condiciones de seguridad se concentra el mayor número de áreas microfocalizadas, mientras que en las de peores condiciones de seguridad no hay áreas microfocalizadas. Sin embargo, hay algunos municipios con áreas micro-focalizadas donde existe cierta discusión sobre los problemas de seguridad como lo refleja el índice sintético. A continuación, se analizarán los municipios de los conglomerados que mayor dificultad representan.



## Urabá y Bajo Cauca: conglomerado con mejores condiciones de seguridad<sup>155</sup>

En el conglomerado que presenta las mejores condiciones de seguridad hay un total de 922 municipios, de los cuales, la Estrategia 20-15 priorizó 341. No obstante, en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca se localizan municipios considerados de “alta complejidad” por parte de la Fuerza Pública debido a la presencia de grupos armados ilegales. En Urabá se encuentra Apartadó<sup>156</sup>, San Pedro de Urabá, Turbo, Arboletes, Mutatá y Chigorodó, micro-focalizados durante 2015<sup>157</sup>. Esta zona se caracteriza por ser un territorio estratégico que conecta el Nudo de Paramillo y la Serranía de Abibe con presencia de estructuras de las FARC<sup>158</sup> y las BACRIM. En esta zona hay cultivos de coca, extracción ilegal de madera y cultivos ilícitos. En el informe de riesgo de la Defensoría sobre el municipio de Apartadó, 2015, se advierte sobre los enfrentamientos entre el Frente 5 de las FARC y las estructuras de BACRIM<sup>159</sup> que pueden generar vulneraciones a la población de estos territorios<sup>160</sup>.

En la zona del Bajo Cauca<sup>161</sup>, los municipios de Nechí y Caucasia tienen presencia de las FARC, el ELN y las BACRIM en torno a los cultivos de coca, minería ilegal, extracción ilegal

<sup>155</sup> El conglomerado que presenta mejores condiciones de seguridad agrupa la mayor cantidad de municipios (922) de los cuales 328 están micro-focalizados en 20 departamentos. Este grupo presenta los mejores indicadores de seguridad, entre ellos: baja presencia de cultivos ilícitos, bajas tasas de homicidios, secuestros, ataques, enfrentamientos y baja presencia de eventos con minas antipersonal. El conjunto de entidades territoriales municipales más importante se concentra en Cundinamarca con 91 municipios micro-focalizados (de un total de 116 que tiene el departamento), 28 en Magdalena, 21 en Antioquia y 19 en Bolívar, Caldas y Sucre.

<sup>156</sup> Micro-focalizado en 2012 con resolución RAM002 del 20 de junio de 2012.

<sup>157</sup> Durante el 2015 se expedieron 10 resoluciones de micro-focalización en esta zona: RA 0571, RA 0631, RA 0913, RA 1120, RA 1123, RA 1431, RA 1860, RA 2157, RA 1992, RA 2152.

<sup>158</sup> Este corredor permite la comunicación entre el Frente del Bloque Occidental que actúa en el norte y occidente del departamento, del Frente 36, del Frente 5, 18 y 58 que operan en el nudo de Paramillo y los que actúan en el bajo Atrato (Frentes 34 y 57). Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 019-13A.I del 17 de junio de 2013.

<sup>159</sup> Las estructuras de las BACRIM son identificadas como Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

<sup>160</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N. 022-15 de inminencia sobre algunas veredas del municipio de Apartadó, Antioquia. Noviembre 5 de 2015

<sup>161</sup> “las condiciones de seguridad para la vereda Tigre 1 (Caucasia) y Caño Pescado (Nechí) continúan siendo de alta complejidad” Policía Nacional de Antioquia. La posición de la Policía Nacional Antioquia sobre la alta complejidad de la subregión del Bajo Cauca antioqueño fue reiterada en la entrevista sostenida por el Equipo de Tierras de la CGR en la ciudad de Medellín. Entrevista realizada a la Policía departamental de Antioquia-DEANT. Mayo 11 de 2016.



de madera, así como del microtráfico y el narco menudeo<sup>162</sup>. La Fundación Ideas para la Paz (FIP) con respecto a la situación de la restitución de tierras en el Bajo Cauca señala: que “*las difíciles condiciones de orden público y la presencia de las AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) en el territorio han llevado al CI2RT a emitir conceptos negativos (...) lo que imposibilita el inicio del proceso de restitución, pues sin ese requisito no se puede adelantar ningún procedimiento*”.<sup>163</sup>

### **Sur de Córdoba, Catatumbo, Putumayo: conglomerado con muy bajas condiciones de inseguridad.<sup>164</sup>**

En el conglomerado bajo, hay un total de 12 municipios, no priorizados por la Estrategia 20-15. Sin embargo, hay cinco municipios con zonas microfocalizadas donde el fortalecimiento del negocio del narcotráfico supone un reto para la seguridad en la medida en que el control de la cadena de las drogas ilícitas es manejado por las BACRIM, las FARC y el ELN. Sumado a esto, en las zonas con presencia de cultivos ilícitos un reto de seguridad resulta de la instalación de minas antipersonales para evitar las labores de erradicación<sup>165</sup>.

En Tierralta (Córdoba) la Fuerza Pública se encuentra en alerta por la presencia de miembros del Clan Úsuga que realizan acciones ofensivas mediante artefactos explosivos, emboscadas, plan pistola, simulación de la autoridad y asesinatos selectivos, además de la presencia de cultivos ilícitos y corredores estratégicos para el transporte de droga. En Sardinata (Norte de Santander) no se presentaron afectaciones a las condiciones de seguridad para adelantar el proceso de restitución de tierras en 2015 en el casco urbano; sin embargo, se presentaron dificultades de orden público en la zona rural donde se tuvo información de la instalación de explosivos. En Orito (Putumayo) se han presentado afectaciones a la infraestructura petrolera y hay presencia de tráfico de estupefacientes vinculado con la organización La Constru. En

<sup>162</sup> Restrepo, Juan Diego. Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, Octubre de 2015. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5617d0beece08.pdf> Consultado mayo 13 de 2016.

<sup>163</sup> Restrepo, Juan Diego, FIP. Ibid. P. 40.

<sup>164</sup> El conglomerado que presenta bajas condiciones de inseguridad está conformado por un total de 12 municipios en 5 de los cuales hay micro-focalizaciones

<sup>165</sup> Vallejo, David, erradicadores de cultivos ilícitos víctimas de minas antipersonal-MAP. Campaña Colombiana Contra Minas Caldas. Disponible en: <https://prezi.com/qt7iwbuztavq/erradicadores-de-cultivos-ilicitos-victimas-de-minas-antiper/> Consultado Abril 12 de 2016. Véase también, Fundación seguridad y Democracia. Informe especial. Conflicto y minas antipersonal en Colombia. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/1726.pdf?view=1> Consultado el 12 de abril de 2016.



Puerto Guzmán, y Valle del Guamuéz (Putumayo) los grupos armados ilegales atentaron contra la infraestructura petrolera y hay presencia de minas antipersonal para proteger los cultivos ilícitos.

En caso de microfocalizarse zonas de “alta complejidad” es necesario reforzar las acciones de la Fuerza Pública por garantizar el monopolio de las armas, de tal forma que cuando se presenten los fallos de restitución éstos puedan ser materializados y, por ende, accederse al goce efectivo de los predios.

#### **Bajo Cauca, Sur del Meta y Putumayo: conglomerado Medio Bajo<sup>166</sup>**

En el conglomerado Medio Bajo hay un total de 32 municipios no priorizados por la Estrategia 20-15. Sin embargo, hay seis municipios con zonas microfocalizadas. En estas zonas preponderan las variables de cultivos ilícitos, la minería ilegal y la presencia de minas antipersonal. De hecho Cáceres y el Bagre en el Bajo Cauca Antioqueño son zonas consideradas de “alta complejidad” por los problemas de seguridad que persisten en ellos. Mapiripán, en el Sur del Meta tiene presencia de estructuras del crimen organizado y del Frente 44 de las FARC en la zona oriental del municipio, en la medida en que es un corredor estratégico para el narcotráfico. Además, en este municipio hay presencia del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) que realiza inteligencia delictiva para extorsionar a la población. En Puerto Caicedo y San Miguel (Putumayo) se presentaron en 2015 protestas sociales relacionadas con cultivos ilícitos. Por su parte en Villa Garzón hubo convocatorias a líderes y comerciantes por parte del Frente 48 de las FARC para aumentar la cuota de extorsión y se alertó sobre intentos de atentados contra las instalaciones del Ejército.

#### **Tibú y el Tambo: conglomerado Medio<sup>167</sup>**

En el conglomerado Medio hay un total de 6 municipios no priorizados por la Estrategia 20-15. Sin embargo, hay dos municipios con zonas microfocalizadas. En el primero de ellos hay presencia de la Compañía Lucho Quintero del ELN y de la Columna Móvil Jacobo Arenas de las FARC quienes efectuaron ataques en contra de las estaciones de Policía en 2015. En Tibú la Fuerza Pública ha expresado las dificultades de avanzar en el proceso de restitución. En noviembre de 2015 se tenía el reporte de 19 homicidios violentos, la instalación de campos minados por parte de las FARC y el ELN con el objetivo de atacar a la Fuerza Pública

<sup>166</sup> El conglomerado Medio Bajo tiene un total de 32 municipios de los cuales 6 están micro-focalizados

<sup>167</sup> El conglomerado Medio tiene un total de 6 municipios de los cuales El Tambo, Cauca y Tibú, Norte de Santander, están micro-focalizados. El conglomerado está caracterizado por la alta densidad de cultivos ilícitos y víctimas de minas antipersonal en los últimos 5 años.



en los lugares donde hay presencia de cultivos de coca. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Tibú es el tercer municipio con mayor cantidad de área sembrada de coca a nivel nacional<sup>168</sup>. Asimismo, se han presentados ataques en contra de la infraestructura petrolera. Al igual que el conglomerado Bajo y Medio-Bajo, el Medio se caracteriza por la importancia relativa de la variable de cultivos ilícitos. Sin embargo, en Tibú y El Tambo hay más víctimas civiles por minas antipersonal solo comparable con el conglomerado Alto en inseguridad (que no está micro-focalizado).

### **Otras zonas con dificultades de seguridad.**

El Eje Cafetero en general goza de buenas condiciones de seguridad. Sin embargo, se han podido identificar riesgos como la sospecha de minas en Samaná (Caldas), la existencia de campamentos de grupos armados y cultivos ilícitos en la zona de Marquetalia y Pensilvania (Caldas)<sup>169</sup> así como la presencia de minería ilegal en Mistrató (Risaralda).

Similar situación se presenta en Cundinamarca donde la Fuerza Pública afirma que no existen hechos de violencia que puedan afectar el proceso. Sin embargo, en municipios como Manta, las vías de acceso a los predios objeto de restitución son precarias y en los municipios de Guayabetal y Gutierrez, se señaló la presencia de minas antipersonales y presencia de grupos al margen de la ley.

En Magdalena Medio hay condiciones que permiten el avance del proceso y la seguridad se impone como variable al momento de microfocalizar. Sin embargo, en Yondó (Antioquia), se decide no microfocalizar todo el municipio por presencia de actores armados en la zona. En Puerto Wilches (Santander) y municipios del Sur del Cesar algunas microzonas tuvieron que suspenderse por irregularidades en las condiciones climatológicas y topográficas o por dificultades para acceder a los predios. Esta situación también se evidencia en Guaranda y Majagual (Sucre) donde hay solicitudes de restitución de predios con riesgo de deslizamiento, riesgos de inundación, lo que dificulta el proceso de georreferenciación que adelantan los funcionarios de la UAE-GRTD.

## **5.2. Análisis de las causales de no inclusión al RTADF**

A 30 de abril de 2016, las víctimas han presentado ante la UAE-GRTD, 90.395 solicitudes de inscripción en el RTDAF, de las cuales, 44.843, es decir, un 49,6%, corresponden a zonas

<sup>168</sup> Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Monitoreo de Cultivos de coca. Sistema de Monitoreo de cultivos de coca. Bogotá, junio de 2015.

<sup>169</sup> Advertencias hechas por los topógrafos de la UAE-GRTD.

microfocalizadas y sobre el 37% (33.382) hay decisiones de fondo: 15.619 (47%) incluidas en el RTADF y 17.763 (53%) no inscritas en el registro.

**Cuadro 45. Solicitudes inscritas y no inscritas en el RTDAF**

	Acumulado con corte a abril 2015	%	Acumulado con corte a abril 2016	%
Solicitudes no inscritas en el RTDAF	6.444	37	17.763	53
Solicitudes inscritas en el RTDAF	10.880	63	15.619	47
<b>Total</b>	<b>17.324</b>		<b>33.382</b>	

Fuente: Unidad de tierras. Corte 30 de abril de 2016.

El cuadro 45., muestra, como se indicó, que entre el 1 de mayo de 2015 y 30 de abril de 2016, hubo una mayor gestión, pues la UAE-GRTD trató 16.058 solicitudes frente a 17.324 que había tratado hasta abril de 2015; esto quiere decir que solo en un año, se decidió de fondo, casi el equivalente a lo decidido en los tres años anteriores. Además, es evidente que en este último año las negaciones en el registro aumentaron más, relativamente.

#### **La no inclusión de solicitudes de Restitución en el RTDAF.**

Como se deriva del Cuadro 45., en el último año (mayo de 2015 a abril de 2016) la UAE-GRTD negó el registro a 11.319 solicitudes y aceptó incluir 4.739 en el registro.

La CSML consideró pertinente indagar sobre las causas que han dado lugar a las Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD a no inscribir las solicitudes de restitución de tierras en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente (RTADF), durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2015 y el 31 de marzo de 2016.

Con base en la información suministrada por la UAE-GRTD, se tiene que durante éste periodo, se presentaron 3.312 solicitudes que finalizado el estudio formal la Unidad decide no inscribir en el RTDAF y 4.311 casos que finalizado el trámite del análisis previo, no inician el estudio formal<sup>170</sup>. Cabe anotar que, la UAE-GRTD no cuenta, a la fecha, en sus bases de datos, con la clasificación de las razones por las cuales se niega la inscripción al RTDAF.

<sup>170</sup>Entre el 1 de mayo de 2015 al 31 de marzo de 2016, la UAE-GRTD informa que 3.312 solicitudes corresponden a aquellas que, finalizado el estudio formal, no son incluidas en el RTDAF, y 4.311 son aquellas solicitudes que iniciaron el estudio formal, entre el 1 de mayo de 2015 al 30 de abril de 2016. Las anteriores cifras suman un total de 7.623, y no las 11.319 mencionadas. La diferencia en esta cifra se sustenta en que no se están teniendo en cuenta las solicitudes no registradas con estudio formal en el mes de abril 2016 ni los desistimientos que se presentan en ese periodo; además, por la naturaleza dinámica del RTDAF se generan cambios (aumentos o disminuciones) en las cifras

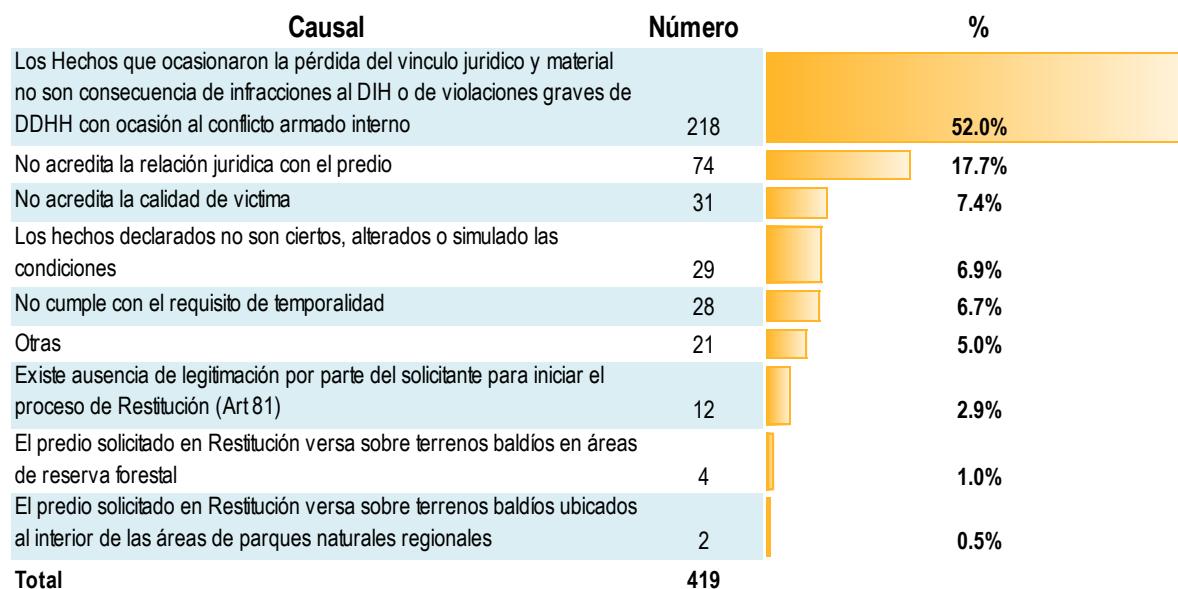
En ese sentido, para llevar a cabo este estudio, se construyó una muestra sobre las 3.312 resoluciones que finalizan el estudio formal. Esto permitió seleccionar 344 resoluciones sobre las cuales se identificaron las causales que dan lugar a no inscribir los predios en el RTDAF.

Se debe precisar, que cinco (5) resoluciones de la muestra seleccionada fueron solicitudes corregidas en la traza del trámite administrativo por la UAE-GRTD, y que no corresponden a solicitudes no inscritas en el RTDAF.

### Razones por la que no se inscriben las solicitudes en el RTDAF

De la lectura de las 339 resoluciones que deciden la no inclusión al RTDAF, se consolidaron 419 causales, por las cuales la UAE-GRTD decide no inscribir los predios solicitados en restitución en el RTDAF. Una misma resolución puede justificar la no inclusión en el RTDAF en varias de las causales establecidas en el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016.

**Gráfica 16. Causales de no inclusión en el RTDAF**



Fuente: Elaboración propia con información de la UAE-RTDAF

Ahora bien, la razón más recurrente que da lugar a la no inclusión en el RTDAF, con un porcentaje del 52% es que los hechos victimizantes no tienen un nexo de causalidad con el

---

presentadas a través del tiempo, razón que debe tenerse en cuenta por recomendación de la UAE-GRTD.



abandono y/o despojo del predio, seguido de la no acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio, con el 17,7%. El 30,3% restante, corresponde a siete (7) causales, así:

- Los solicitantes no cumplen con la calidad de víctima: 7,4%
- Los hechos declarados por los reclamante no son ciertos, fueron alterado o simulados: 6,9%
- No cumplir con el requisito de temporalidad señalado en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011: 6,7%
- No tener la legitimación señalada en el artículo 81 de la ley 1448 de 2011: 2,9%
- Los predios solicitados en restitución son terrenos baldíos ubicados en áreas de reserva forestal: 1%,
- Los predios que pretendieron ser restituidos están ubicados al interior de áreas de parques naturales regionales: 0,5%,
- El 5% restante, corresponde a otras razones que no están establecidas en la norma. En este punto, es pertinente señalar, que la UAE-GRTD decidió no incluir en el RTDAF 11 solicitudes por no haber sido posible la georreferenciación de los predios requeridos en restitución (Gráfico 16).

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

Asimismo, la UAE-GRTD funda su decisión de negar la inscripción del predio, en que las fechas en las cuales se dio la venta del mismo no coinciden con el tiempo en que los grupos armados ilegales hicieron presencia en las zonas, concluyendo la inexistencia del contexto de violencia y de despojadores que motivaran la materialización del negocio jurídico.

Otra de las causales que argumenta la UAE-GRTD para negar la inscripción se basa en que, si bien los hechos de violencia se configuraron, los solicitantes no perdieron su vínculo material y jurídico con el predio, pues continuaron explotándolo a través de terceros.

Frente al 17,7% que corresponde al hecho de no acreditar la relación jurídica de los solicitantes con los predios, se pudo identificar, que el 53% serían propietarios, el 30% ocupantes y el 18% poseedores.

Llama la atención en las resoluciones estudiadas, que algunas soportan la no inclusión en el RTDAF, en que no fue posible georreferenciar, con precisión, el predio solicitado. Es



pertinente manifestar que, pese a las dificultades que implica dicha situación, la UAE-GRTD no puede negar la inclusión en el RTDAF con ese argumento, pues el Decreto 440 de 2016 en su artículo 1, no consagra la falta de identificación del predio como causal para no hacer la inscripción. Esa situación se presentó en nueve (9) resoluciones de las estudiadas, correspondientes a las Direcciones Territoriales de Carmen de Bolívar (5), Sede Urabá (1), Dirección Territorial Montería (2), Dirección Territorial Pasto (1).

Los resultados descritos indican, en parte que, a cinco años de expedición de la Ley 1448 de 2011, aún existe desconocimiento por parte de la ciudadanía de lo que significa e implica el proceso de restitución de tierras, situación que afecta directamente a las Direcciones Territoriales, pues éstas, no pueden abstraerse de tramitar cualquier solicitud que se les allegue. Por ello, debe existir mayor pedagogía sobre el alcance del proceso de restitución con el fin de evitar el desgaste institucional y de recursos que implica el trámite administrativo de una solicitud de restitución.

Asimismo, se puede advertir, que muchos de los solicitantes acuden al proceso de restitución de tierras intentando obtener una solución pronta y efectiva respecto a la situación jurídica de su predio, cuando es otra la senda procesal a la que deben recurrir.

### **5.3. Segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras – Análisis en perspectiva de derechos**

Bajo un marco de justicia transicional, la Ley 1448 de 2011 establece una serie de disposiciones de carácter garantista que toman en consideración las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad de las víctimas en relación con los agentes causantes del despojo o abandono forzado, que serían quienes ejercerían oposición dentro del proceso de restitución de tierras. El legislador también previó, que no todo opositor habría obrado de mala fe, por lo que reconoce, bajo el presupuesto de demostrar la buena fe exenta de culpa<sup>171</sup>, una compensación a su favor. Al contrario, y para aquel que no logre probar este estándar, la Ley no contempló reconocimiento alguno<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> La buena fe exenta de culpa se acredita demostrando no solo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.

<sup>172</sup> En su momento, para el legislador resultaba “*contrario al principio de buena fe comprar tierras muy baratas a una población que huye bajo el impacto del terror, o a sus usurpadores*” resaltando que si la adquisición del derecho fue espuria, tal condición se extendía a las transferencias del derecho. Exposición de Motivos - Proyecto de Ley “*Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras*”.



Sin embargo, en el trámite del proceso surgieron opositores y terceros intervenientes<sup>173</sup> que ocupaban los predios objeto de restitución, y que no tenían participación alguna en los hechos de despojo o abandono, que por demás presentaban condiciones de vulnerabilidad iguales o superiores a las de los propios solicitantes de la restitución, en algunos casos siendo también víctimas del conflicto armado. No obstante, se encontraron imposibilitados de demostrar su buena fe exenta de culpa<sup>174</sup>.

Esta situación, en sí misma compleja, se tornó más difícil en la medida en que su desalojo podía generar una situación de afectación grave de sus derechos constitucionales<sup>175</sup>, dado su alto grado de vulnerabilidad y dependencia económica del predio. Escenario frente al cual el Estado, en particular los Jueces y Magistrados de restitución de tierras, no podían ser ajenos. Así, acudiendo a interpretaciones integrales de la Ley 1448 de 2011, la Constitución Política y principios internacionales<sup>176</sup>, se profieren algunos fallos reconociendo medidas a favor de los denominados ocupantes secundarios<sup>177</sup>.

Si bien, la Ley 1448 no contempla de manera explícita el reconocimiento y otorgamiento de medidas a favor de los segundos ocupantes dentro del proceso de restitución de tierras, en el

<sup>173</sup> Para la CSML, la diferencia entre opositor y tercero interveniente parece ser de carácter procesal. Para poder ser considerado opositor es necesario constituirse como tal en los términos de la Ley 1448 de 2011. Los terceros intervenientes representan aquellos casos en donde existe un interés por el predio objeto de restitución pero no se ha presentado la oposición, ya sea porque aún se encuentra en etapa administrativa o se vencieron los términos dentro de la etapa judicial para presentar la oposición.

<sup>174</sup> Esto se pudo producir dadas las precarias condiciones para acceder a una defensa técnica, la inobservancia de requisitos formales en la celebración de los negocios jurídicos en los medios rurales y, en general, los altos estándares probatorios que se requieren para probar la buena fe exenta de culpa.

<sup>175</sup> Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 22 de julio de 2015. Rad. 50001 312100220130005601.

<sup>176</sup> Principios sobre Restitución de Viviendas y Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (conocidos como los Principios Pinheiro), así mismo, en las Observaciones Generales que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas en materia de vivienda digna y contextos de desalojo en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>177</sup> Estos parámetros han sido tenidos en cuenta por las sentencias de restitución de tierras en casos de segundos ocupantes. Consultar, por ejemplo: Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 19 de mayo de 2015. Rad. 13244312100220130002000.



ámbito internacional sí existen mecanismos aplicables que buscan garantizar tanto el derecho a la reparación de las víctimas desplazadas como los derechos a la vivienda digna y acceso a la tierra de quienes se ven forzados a desalojar el predio restituido.

En este sentido, la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 11 agosto de 2005, aprueba los “Principios Pinheiro” (Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas), los cuales proporcionan un consolidado de mecanismos jurídicos, políticos, procesales, institucionales y técnicos para la restitución.

Dentro de los veintitrés (23) Principios Pinheiro, está el Principio 17, que se refiere a los ocupantes secundarios, definidos como *“todas aquellas personas que hubieran establecido su residencia en viviendas o tierras abandonadas por sus propietarios legítimos a consecuencia de, entre otras cosas, el desplazamiento o el desalojamiento forzoso, la violencia o amenazas, o las catástrofes naturales así como las causadas por el hombre”*.

El interés en reconocer estas situaciones, tiene un doble propósito, generar mecanismos de protección de derechos al segundo ocupante de un lado y de otro posibilitar una efectiva restitución a los desposeídos, uno y otro susceptibles de daños mayores adicionales a las afectaciones por las circunstancias de violencia en sus territorios.

Frente a este escenario particular presentado en el desarrollo del proceso de restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, el Ejecutivo expidió tres Acuerdos sucesivos, proferidos por el Consejo Directivo de la UAE-GRTD<sup>178</sup>, así como el Decreto 440 de 2016 expedido por el MADR. En general, los Acuerdos contemplan las siguientes medidas a favor de los segundos ocupantes: i) Otorgar tierras; ii) Proyectos productivos; iii) Priorizar acceso a programas de subsidio de vivienda; iv) Formalización de propiedad rural<sup>179</sup>. Por su parte, el INCODER creó el programa *“Atención a Familias Campesinas Ubicadas en Zonas Focalizadas por la Política de Restitución de Tierras a Nivel Nacional”*<sup>180</sup>.

<sup>178</sup> El Acuerdo 018 de 2014, derogado por el Acuerdo 021 de 2015, el cual fue derogado por el Acuerdo 029 de 2016. Es decir, tres (3) reglamentaciones en menos de dos años, lo cual pone de manifiesto las dificultades para afrontar el problema. Las aplicaciones de estas normativas han generado resistencia en algunos sectores de la magistratura, especialmente por su rango jerárquico en la escala normativa, las complejidades jurídicas de aplicar medidas de forma retroactiva y la imposibilidad de incorporar modificaciones sustanciales que no habían sido contempladas por la ley al reconocer y ordenar medidas a opositores de buena fe simple.

<sup>179</sup> En todo caso, se encuentra la dificultad de ser una norma de menor jerarquía a la ley no vinculante a los jueces y una aplicabilidad voluntaria por los operadores judiciales.

<sup>180</sup> Mediante el Acuerdo 324 de 2013, el Consejo Directivo del INCODER adicionó como caso excepcional para el otorgamiento directo del Subsidio Integral de Reforma Agraria –SIDRA-, a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos ubicados en Zonas Micro-focalizadas



Pese a los esfuerzos que, tanto la rama judicial como el ejecutivo, han realizado para hacerle frente a esta situación, persisten vacíos legislativos y dificultades frente a: quiénes deben ser reconocidos como segundos ocupantes, cuáles son las medidas que deben proceder y quién las debe proveer. No obstante, la intervención judicial ha permitido plantear soluciones hermenéuticas con fundamento en las normas y principios enunciados y paulatinamente se han desarrollado alternativas para hacer efectiva la restitución material de los predios restituidos.

Finalmente, frente a la constitucionalidad de la expresión “*exenta de culpa*” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-330 de 2016, declarándola exequible bajo el entendido que debe ser aplicada de forma diferencial para aquellos segundos ocupantes que demuestren “*condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo*”, de igual manera, en la decisión se exhorta al Congreso de la República y al Gobierno Nacional a establecer una política pública para atender a los segundos ocupantes<sup>181</sup>.

Dada la ausencia de un órgano de cierre en el proceso de restitución de tierras, la Corte establece una serie de estándares en la parte motiva de la sentencia, con fundamento en “los principios Pinheiro (Principio 17), que son parámetros construidos con el fin de hacer efectivos los derechos de las víctimas, dotar de eficacia las normas transicionales en materia de tierras y preservar la estabilidad de las decisiones que los jueces y tribunales adopten en ese ámbito”.

### **Análisis jurisprudencial: Reconocimiento y medidas**

Para abordar la situación de los segundos ocupantes, la CSML realizó un estudio jurisprudencial sobre 29 sentencias con corte a 31 de diciembre de 2015<sup>182</sup> identificadas en

---

intervenidas por la política de restitución de tierras siempre y cuando no sean beneficiarias por ella y cumplan con los requisitos de elegibilidad señalados en el acuerdo, sin que se requiera previo reconocimiento por sentencia judicial, a diferencia del programa creado por la UAE-GRTD. Pese a la liquidación del INCODER el programa aún es relevante pues se contempla que sea asumido por la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>181</sup> Pese a que aún no se conoce el texto definitivo de la sentencia, la presente información ha sido extraída del Comunicado de Prensa de la Corte Constitucional N° 26 del 22 y 23 de junio de 2016.

<sup>182</sup> Mediante oficio 2016ER0033919 la UAE-GRTD remitió a la CGR una lista de 20 sentencias con reconocimiento expreso de segundos ocupantes. Posteriormente, a partir de la citada respuesta y de la investigación adelantada por este órgano de control esta lista fue ampliada a 29.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

donde se alude de manera expresa a los segundos ocupantes y que otorgan alguna medida de atención<sup>183</sup>.

Del análisis de las sentencias se concluye que no existe un criterio uniforme para la definición de quiénes son segundos ocupantes. No obstante, se presentan características comunes en la mayoría que permiten realizar un acercamiento a los elementos constitutivos de este concepto, a saber: i) tratarse de una persona natural; ii) la no participación en los hechos de despojo o abandono forzado; iii) la no acreditación de la buena fe exenta de culpa pero sí de la buena fe simple; y, iv) la existencia de algún grado de vulnerabilidad en razón de diferentes circunstancias.

En torno al primer elemento, tratarse de una persona natural, ha de señalarse que el concepto de “segundos ocupantes” es una figura de protección proveniente del derecho internacional de los derechos humanos donde se excluye a personas jurídicas<sup>184</sup>.

El segundo y tercer elemento, resultan ser plausibles en la medida en que con ellos se busca evitar beneficiar a personas presuntamente responsables de un delito o a personas que alegan en su favor su propia culpa, dolo o mala fe<sup>185</sup>.

Finalmente, frente al último elemento, en todas las sentencias se ha puesto de presente la existencia de algún grado de vulnerabilidad del opositor o tercero interviniente que requiere de la atención estatal para evitar la trasgresión de algún derecho fundamental. A continuación se presentan los diferentes escenarios en donde se analizó esta situación:

Un primer escenario se presenta cuando el opositor que no logró probar su buena fe exenta de culpa también es víctima del conflicto armado. Esta circunstancia ha derivado en alternativas hermenéuticas orientadas por el principio de acción sin daño<sup>186</sup>, las cuales han

<sup>183</sup> Debe aclararse que existen casos en los que con posterioridad a la sentencia de restitución la UAE-GRTD y la Defensoría del Pueblo presentaron solicitudes de aclaración, modulación o adición del fallo para el estudio o reconocimiento de segundos ocupantes, al respecto las Salas especializadas han proferido autos interlocutorios resolviéndolas, sin embargo este apartado se limita al estudio de las sentencias.

<sup>184</sup> Aun cuando parezca un elemento evidente, que no se pone de manifiesto en las sentencias pero que en todos los casos está presente, es importante resaltarlo en tanto que pueden presentarse casos de personas jurídicas que pretendan ampararse bajo esta figura en caso de no ser declaradas de buena fe exenta de culpa.

<sup>185</sup> Lo anterior estaría en contravía del principio general del derecho de *Nemo Auditur Propriam Turpitudinem Allegans*, al respecto ver: CC, sentencia T-213 de 2008, M.P: Jaime Araújo Rentería.

<sup>186</sup> Tribunal Superior de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 22 de junio de 2015. Sent- 019.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

ponderado sus derechos concluyendo que la Ley 1448 de 2011 no puede convertirse en un instrumento de re-victimización. Ello supone que el Estado debe adoptar acciones afirmativas para garantizar la igualdad material de ambas víctimas<sup>187</sup>.

El segundo escenario resulta más complejo, se presenta cuando el opositor que no logró probar su buena fe exenta de culpa es vulnerable por su dependencia económica del predio. En este caso el enfrentamiento ya no es de dos víctimas, sino de una víctima titular de la acción de restitución, contra un opositor que se considera vulnerable por su dependencia económica del predio restituido. Aquí el problema reside en determinar los criterios para establecer su vulnerabilidad y su nivel de dependencia del predio.

En algunos fallos se consideró que el opositor se encontraba en una “eventual” condición de vulnerabilidad, por lo que se profieren órdenes de atención de carácter más preventivo para que sea la UAE-GRTD o el INCODER quienes identifiquen concretamente la situación material del opositor y si reúne las condiciones para ingresarlos en los programas de segundos ocupantes<sup>188</sup>. Un segundo grupo de sentencias, ha reconocido directamente como segundos ocupantes a campesinos, personas en situación de pobreza y personas que habitan el predio con su núcleo familiar por considerar que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En estos casos las medidas de atención otorgadas son más específicas aunque disímiles, como se estudiará a continuación.

### **La adopción de medidas a favor de segundos ocupantes**

Respecto de la definición de medidas, se puede evidenciar que existe una multiplicidad de órdenes dirigidas a diferentes entidades. Por un lado, se encuentra un grupo de casos donde las órdenes se dirigen a entidades diferentes a la UAE-GRTD para que los ocupantes secundarios sean atendidos dentro de los planes y programas existentes<sup>189</sup>, como es el caso

<sup>187</sup> En estos casos, se profirieron órdenes dirigidas a la UARIV, así como a otras entidades, al respecto ver: Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 16 de junio de 2015. Rad. 13244312100120130002400 y del mismo Tribunal la sentencia del 19 de mayo de 2015. Rad. 13244312100220130002000

<sup>188</sup> Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 27 de mayo de 2015. Rad. 13244312100120130002700.

<sup>189</sup> En estos casos, se opta por esta solución en la medida en que a la fecha de expedición de estas sentencias la UAE-GRTD no había creado el programa para segundos ocupantes y la única política existente destinada a éstos era el programa de Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) del INCODER.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

de las órdenes dirigidas al INCODER<sup>190</sup> particularmente, el otorgamiento del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA)<sup>191</sup>.

En torno a las sentencias que dictan órdenes a la UAE-GRTD para atender segundos ocupantes, se observa que en algunos casos se disponen medidas específicas, como por ejemplo la entrega de un predio o proyecto productivo, mientras que en otros, se ordena de manera general a la UAE-GRTD, la inclusión en programas de segundos ocupantes o la gestión para su postulación.

Cabe señalar, que el cumplimiento de las sentencias con órdenes dirigidas al INCODER ha tenido grandes dificultades. En el estudio realizado por la CSML se constató que hasta el momento no existe ninguna resolución de materialización del SIDRA a favor de segundos ocupantes, pese a que existen sentencias cercanas a los dos años de haberse proferido y en las que se ordenó tal medida<sup>192</sup>. Con ocasión de la liquidación del INCODER y el surgimiento de la Agencia Nacional de Tierras, es imperativo que este tipo de programas sean analizados y restructurados en función de sus destinatarios y real materialización. El proceso de reglamentación del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 es un escenario idóneo para realizarlo.

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

<sup>190</sup> Tribunal Superior de Cartagena, sentencias del 19 de mayo de 2015. Rad 70001312100420130004900; del 17 de Julio de 2015 Rad. 13244312100120130003400; del 27 de Mayo de 2015 Rad. 13244312100120130002700; del 23 de Junio de 2015. Rad. 13244312100220130003700; del 20 de marzo de 2014. Rad. 70001312100320130002900 y del 16 de Junio de 2015. Rad. 13244312100120130002400.

<sup>191</sup> Tribunal Superior de Antioquia, sentencias del 27 de octubre de 2014. Rad. 05045312100120140006300 y del 04 de septiembre de 2014 Rad. 05045312100220120000100

<sup>192</sup> Tribunal Superior de Antioquia, sentencia del 27 de octubre de 2014. Rad. 05045312100120140006300.



En ese sentido, y teniendo en cuenta la Sentencia C-330 de 2016, es fundamental que el Estado colombiano acoja una política integral de atención, que junto a las medidas adoptadas por la UAE-GRTD y las ordenadas por los Jueces y Magistrados, permita atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes<sup>193</sup>.

### **Efectividad de las medidas otorgadas: Estudios de caso**

Existen casos en que la entrega material del predio no se ha podido llevar a cabo debido a que está siendo habitado por quienes explotan económicamente el predio en la actualidad y, no fueron objeto de compensación, al no haber acreditado la buena fe exenta de culpa dentro del proceso de restitución. En los casos en los que son reconocidos como segundos ocupantes, mediante fallo judicial o por medio de auto interlocutorio – cuando los Tribunales los reconocen con posteridad a la sentencia-, se dictan medidas a su favor. No obstante, en algunos casos, esas medidas no son entregadas a los segundos ocupantes, razón por la cual, ellos se niegan a entregar el predio solicitado en restitución. A la postre, este hecho ha impedido una efectiva aplicación de la política de restitución, en detrimento de los derechos de los solicitantes.

De acuerdo con los estudios de caso, que se presentan a continuación, esto se debe, entre otras razones, a que las medidas ordenadas son de carácter general; por vía de ejemplo, se ordena “socializar por escrito al segundo ocupante la oferta programática”; además, para las administraciones municipales no siempre es claro el alcance de las órdenes dadas en las sentencias y algunas de ellas no se empoderan de los casos de restitución de su jurisdicción.

Así las cosas, los derechos de los segundos ocupantes se ilustran con el estudio de tres casos de restitución en etapa post-fallo en los departamentos de Córdoba, Bolívar y Sucre. En las sentencias seleccionadas, se busca conocer el estado de cumplimiento de las órdenes, después de dos años, promedio de haber sido proferidas<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Así lo expresan los principios Pinheiro al disponer que “Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados”.

<sup>194</sup> Para tal fin se empleó la siguiente metodología: i) análisis de piezas procesales asociadas a los casos, sentencias y autos de seguimiento, ii) análisis de las actas de los subcomités de restitución de tierras de los departamentos y municipios involucrados en los casos, iii) análisis de las actas de las mesas bilaterales UAE-GRTD, Defensoría del Pueblo, iv) entrevistas semiestructuradas a los destinatarios de la política de restitución, v) requerimientos de información a la UAE-GRTD, vi) análisis a los planes de desarrollo de los municipios involucrados en los casos.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

### Bolívar. Caso No. 1. “Predio la Esperanza”<sup>195</sup> - Municipio de Carmen de Bolívar.

El predio “La Esperanza” de 24 hectáreas de extensión, ubicado en El Carmen de Bolívar fue objeto de restitución el 10 de julio de 2014 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena; no obstante, la entrega material del predio no se ha realizado<sup>196</sup> porque está siendo habitado por segundos ocupantes, quienes explotan económicamente el predio en la actualidad y con quienes el solicitante celebró un contrato de promesa de compraventa en 2007.

En este caso, el Tribunal no compensó a los segundos ocupantes, que actuaron como opositores en el proceso, por no haber acreditado la buena fe exenta de culpa ni tampoco les reconoce dicha calidad<sup>197</sup>; sin embargo, la Sala les da el tratamiento de sujetos de especial protección constitucional por ser víctimas de desplazamiento forzado y campesinos. En la sentencia se les conceden medidas de acceso a tierra y subsidio de vivienda, para lo cual comina a la Unidad para las Víctimas y al INCODER para que brinden asesoría y acompañamiento.

De igual manera, se ordena a la Gobernación de Bolívar y a la Alcaldía de El Carmen de Bolívar que garanticen una vivienda temporal, sin que a la fecha de elaboración de este informe, se haya entregado medida alguna. Dado que no se ha realizado la entrega el predio, la restitución no ha sido efectiva.

El estado socioeconómico actual de los segundos ocupantes<sup>198</sup>, después de dos años de emitida la sentencia de restitución, es estable, porque derivan todo su sustento y el de su familia, de lo producido por el predio objeto de restitución, con actividades de agricultura, apicultura, piscicultura y cría de animales (cerdos, gallinas, carnero, ganado). En materia de salud, sus necesidades y las de sus familias están cubiertas y en cuanto a educación, todos

---

<sup>195</sup> La información para el caso se obtuvo de fuentes secundarias: Reuniones intrainstitucionales (equipo de tierras de la Defensoría Regional Bolívar) e interinstitucionales (Mesa Bilateral de Tierras con la UAE-GRTD en Bolívar) y lectura de la sentencia de restitución del caso; y de fuentes primarias: Entrevistas al solicitante y segundos ocupantes.

<sup>196</sup> Orden décima tercera de la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena emitida el 10 de julio de 2014.

<sup>197</sup> El reconocimiento como segundos ocupantes lo hace el tribunal en mayo de 2016, a través de un auto postfallo.

<sup>198</sup> Información obtenida en entrevistas semiestructuradas realizadas al solicitante y a los segundos ocupantes en visita de campo al Carmen de Bolívar los días 18 y 19 de mayo de 2016.



los niños menores asisten al colegio. Nunca han recibido ayuda del Estado o de alguna organización civil para sus proyectos productivos<sup>199</sup>.

La CSML, observa que existe desconocimiento de los derechos, de la ruta de atención de restitución de tierras, así como de la sentencia, las medidas y las órdenes proferidas por el Magistrado, tanto por parte de los solicitantes de restitución como de los segundos ocupantes. La falta de respuesta a las órdenes proferidas por los jueces y magistrados al igual que la falta de apreciación con mayor rigor en la caracterización de su situación socioeconómica ha impulsado a los segundos ocupantes a agruparse en movimientos ciudadanos que cuestionan la efectividad de la restitución de tierras.

#### **Sucre- Caso No. 2. Predio “La Marquesa No 2”-Municipio de Colosó, vereda Vijagual, corregimiento, Bajo don Juan.**

El predio fue adjudicado en el año 1992 en una décima parte por el INCORA en común y proindiviso; en razón a la situación de conflicto armado el solicitante se vio en la obligación de vender dicho predio.

La sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal superior de Cartagena, ordena la restitución, reconociendo a los segundos ocupantes<sup>200</sup> y decretando medidas a su favor. En tal sentido, ordena, de manera general, al MADR la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar por encontrarse en la categoría de sujeto de especial protección de acuerdo con su condición socioeconómica<sup>201</sup>; asimismo dispone que la alcaldía municipal de Colosó, la gobernación de Sucre, el MADR y el INCODER, informen por escrito de manera clara y detallada al segundo ocupante, las políticas municipales y/o nacionales destinadas a garantizar el acceso a una unidad de tierra y las medidas, procedimientos y/ o requisitos que deben cumplir para ser incluidos en programas agrícolas. También ordena a la Alcaldía Municipal de Colosó y la Gobernación del departamento de Sucre, propender por una solución de vivienda adecuada para el segundo ocupante<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> Sin embargo en la entrevista de campo, manifiestan que existe una disposición del Estado para encontrar alternativas a su particular circunstancia.

<sup>200</sup> El segundo ocupante fue representado en el proceso por la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, la cual evidenció el estado de austeridad y la necesidad de protección especial de sus derechos junto al de su núcleo familiar.

<sup>201</sup> Información suministrada en la sentencia Rad 7000 13121003-2013-00029-00 DE 20 DE MARZO DE 2014 y cotejada con la información de entrevistas y reuniones realizadas.

<sup>202</sup> Numeral 6.6 de la sentencia Rad 7000 13121003-2013-00029-00 DE 20 DE MARZO DE 2014.



En cuanto al estado socioeconómico actual del segundo ocupante, después de dos años de emitida la sentencia, se observa que no está desarrollando labores agrícolas en el predio porque teme que en algún momento se haga efectiva la entrega del predio y pierda la inversión realizada, lo cual impide la generación continua de ingresos. Por tanto debe derivar su sustento diario de su trabajo como jornalero en fincas del municipio, con lo que se procura un ingreso, que en promedio equivale a doscientos mil pesos mensuales. De acuerdo con lo manifestado en la entrevista, a partir del fallo proferido, su condición socioeconómica ha desmejorado visiblemente.

Es preocupante que a la fecha de elaboración del informe, las medidas ordenadas a su favor no se hayan cumplido, tal es el caso del otorgamiento del SIDRA. Este beneficio aún se encuentra en etapa administrativa, por lo que desde julio de 2015 la diligencia de entrega material del predio, al solicitante de la restitución, se encuentra suspendida a la espera de la reactivación del proceso en la entidad que quedará a cargo de las competencias asignadas al INCODER actualmente en liquidación<sup>203</sup>.

Frente al cumplimiento de las demás órdenes, se observa que la administración municipal no tiene claridad en cuanto a su alcance, y en general, existe desconocimiento por parte de funcionarios de las alcaldías municipales sobre el estado de cumplimiento de las órdenes y las responsabilidades para la administración municipal y/o departamental. Así, su cumplimiento se ve debilitado, lo cual afecta directamente al solicitante y al segundo ocupante. Esto ocurre pese a que la UAE-GRTD ha emitido diferentes oficios a la administración municipal de Colosó y al departamento de Sucre y al INCODER para el cumplimiento de las órdenes.

### **Córdoba. Caso 3. Parcela 26, hacienda Pasto Revuelto- Municipio de Valencia.**

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia ordena la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras abandonadas y despojadas a favor de la demandante de restitución mediante la compensación, para lo cual se ordena al fondo de la UAE-GRTD transferir para su entrega un bien inmueble (lote, casa o local) ubicado en el área urbana del Municipio de Montería. Asimismo, dispone que la solicitante transfiera el derecho de dominio a favor de la UAE-GRTD, para que ésta a su vez transfiera al segundo ocupante, beneficiándolo así con la medida establecida en el artículo 9 del acuerdo 21 de 2015.

En cuanto a la orden referida de compensación, se determinó un área de terreno en el corregimiento de Garzones, Montería, el cual fue aceptado por la beneficiaria como equivalencia económica, procedimiento que a la fecha se encuentra en trámite de

<sup>203</sup> Información cotejada con las actas de las reuniones del subcomité de restitución de tierras.



comunicación y registro.<sup>204</sup> En cuanto a la orden relacionada con el segundo ocupante, la transferencia del derecho de dominio no se ha realizado debido a que se está a la espera de que la notaria segunda de Montería entregue las copias de la escritura pública.

### **La importancia de la información de la etapa administrativa y de los informes de caracterización**

Del grado de precisión y calidad de la información acopiada en la etapa administrativa, depende –aunque no completamente, sí en gran medida- el rigor con que los Jueces y Magistrados puedan adelantar el proceso de restitución.

Con el fin de solucionar deficiencias en esta etapa, los Acuerdos 021 de 2015 y el vigente 029 de 2016, crean los informes de caracterización jurídica y socioeconómica que elabora la UAE-GRTD y remite a la DP para que esta última asuma la representación judicial y acompañamiento de los posibles segundos ocupantes<sup>205</sup>.

Para la CSML<sup>206</sup> el instrumento de entrevista con el cual se realiza la caracterización socioeconómica permite indagar sobre una serie de aspectos importantes<sup>207</sup>; no obstante, las instituciones involucradas<sup>208</sup> en el proceso, manifiestan que las caracterizaciones remitidas por la UAE-GRTD se limitan a ingresar la información solicitada en el formato, muchas veces incompleta, sin realizar las consultas básicas en las bases de datos correspondientes<sup>209</sup>, lo

---

<sup>204</sup> Informe de avance cumplimiento orden de compensación y atención a segundo ocupante. UAE-GRTD 09 de junio de 2016

<sup>205</sup> Si bien es posible que sea necesario complementar las caracterizaciones, dependiendo del caso particular (por ejemplo, para determinar la vocación del suelo en la entrega de proyectos productivos), una buena caracterización inicial permitiría agilizar esta segunda etapa pues no sería necesario corroborar nuevamente cuestiones como el nivel de ingresos, la propiedad de otros predios o el grado de vulnerabilidad del segundo ocupante.

<sup>206</sup> Estas conclusiones se realizaron con fundamento en las visitas y entrevistas realizadas y la Guía General para la Ruta de Atención a Terceros. Igualmente, mediante oficio DSC2201602155 de 8 de abril de 2016, la UAE-GRTD remitió a la CGR la totalidad de caracterizaciones elaboradas por las Direcciones territoriales con cierre a 31 de diciembre de 2015.

<sup>207</sup> La identificación de quien se encuentra en el predio y su núcleo familiar, su calidad o no de víctima del conflicto armado, su relación con el predio y forma de adquisición, las condiciones del predio, así como ciertos aspectos socioeconómicos.

<sup>208</sup> Se trata de un llamado corroborado con los magistrados de los Tribunales de Bogotá, Cartagena y Medellín, así como con defensores públicos de la Defensoría del Pueblo.



que denota la ausencia de verificación y contraste de la información suministrada por el entrevistado.

Con el fin de ilustrar a los Jueces y Magistrados sobre la situación de las personas que se encuentran en los predios<sup>210</sup> para que su reconocimiento en la etapa judicial sea evaluado, y para remitir la información a la DP para el ejercicio de representación debe realizarse un mayor esfuerzo institucional a efectos de perfeccionar las caracterizaciones. También es necesario que las diferentes Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD diligencien correctamente la herramienta de captura de información, allegando los respaldos requeridos y cualificando los conceptos técnicos para que permitan identificar con mayor precisión los grados de vulnerabilidad y existencia de sujetos de especial protección.

Ahora bien, respecto de las caracterizaciones que se requerirán a la luz del Acuerdo 029 para la determinación concreta de las medidas de atención a los segundos ocupantes, aunque es precipitado hacer cualquier tipo de evaluación, sí es necesario advertir que las variables para medir la condición socioeconómica del segundo ocupante no cuentan con soportes técnicos sobre los ingresos y los gastos, y se basan, exclusivamente, en la declaración de las familias. Esta información resulta insuficiente y debe ser verificada.

Dado que el Acuerdo 029 conlleva una nueva responsabilidad para la UAE-GRTD en cuanto a la ordenación del gasto se refiere, es fundamental optimizar la herramienta de caracterización a efectos de contar con los soportes necesarios y no incurrir en el otorgamiento de medidas y gastos que no se encuentren debidamente soportados.

### **La magnitud del fenómeno y su financiación**

Para efectos de establecer las proyecciones financieras de atención a segundos ocupantes, en términos de predios, proyectos productivos y compensaciones para dar respuesta a las órdenes de los Magistrados, la UAE-GRTD estima que el número de casos identificados por

---

<sup>209</sup> De conformidad con lo consagrado en la Guía para la Atención de Terceros de la UAE-GRTD, esta información debe ser corroborada con bases de datos como VIVANTO (Sistema de información de la Unidad para las Víctimas), FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud) y SISBÉN (Sistema de Identificación de posibles beneficiarios de programas del Estado), así como la Consulta de antecedentes en PGN, CGR y Policía Nacional.

<sup>210</sup> Por ejemplo, en la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Antioquia, de 12 de junio de 2015, Rad. 23001312100220130001900, el informe de caracterización fue una fuente de central importancia para identificar la situación en la que se encontraba el ocupante del predio.



etapa puede ascender a 1.556 para la fase administrativa, 1541 en la etapa judicial y 107 para pos fallo.

En cuanto al valor a considerar por caso, la UAE-GRTD calcula, con el tamaño acotado de la población estimada y el valor de la medida por caso, que la posible atención a los segundos ocupantes puede costar cerca de \$10.742 millones.

Por su parte, el INCODER en liquidación tomó en cuenta los datos contenidos en el RTDAF, a cargo de la UAE-GRTD<sup>211</sup>, para el cálculo del universo de potenciales beneficiarios y determinó que habría 18.317 “Segundos Ocupantes” que se presentarán en los procesos de restitución durante diez (10) años a partir de 2014<sup>212</sup>.

#### **5.4. Sentencias proferidas por las Salas Especializadas en Restitución de Tierras que niegan la restitución**

El Gobierno Nacional, atendiendo los lineamientos establecidos en la Sentencia T-025 de 2004, el auto 008 de 2009 y la ley 1448 de 2011, adoptó las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de los predios que fueron abandonados y despojados a causa del conflicto armado en Colombia. En ese sentido, diseñó un procedimiento administrativo y dispuso el funcionamiento de la institucionalidad para ejecutar dicho propósito. A 30 de abril de 2016, la UAE-GRTD ha registrado 15.619 solicitudes y la judicatura ha proferido alrededor de 1.800 fallos de restitución.

Es comúnmente sabido, que el proceso de restitución ha provocado controversia, pues las decisiones de registro en el RTDAF y de restitución judicial, implican surtir un proceso complejo.

La UAE-GRTD es la encargada de realizar el estudio de las solicitudes de restitución que se le allegan, para posteriormente, determinar si deben ser registradas o no en el RTDAF. Esta

<sup>211</sup> Para este ejercicio la entidad tomó “datos del registro único durante los años 2011, 2012 y 2013, y se realizó una proyección para el período comprendido entre 2014 y 2024”, de allí tomó como variable relevante los registros en los que se indica si hay un “tercero explotador” de la tierra “con consentimiento” y “sin consentimiento”, sin discriminar entre “terceros de buena fe calificados”, “terceros de buena fe simple” o “resistentes”.

<sup>212</sup> De acuerdo con los cálculos que aparecen en el Proyecto de Inversión del INCODER (implementación programas de desarrollo rural para familias campesinas en zonas focalizadas por la política de restitución de tierras, nivel nacional” - código BPIN: 2013011000587) para el periodo 2014-2024, se solicita inicialmente el valor de \$187.5 mil millones. Sin embargo, los valores asignados durante la vigencia fiscal de 2014 y 2015 ascendieron a \$10 mil millones y \$4 mil millones, respectivamente. La suma de estos dos valores corresponde al 7.5% del total requerido para el programa.



decisión debe ser fundada en el estudio que la misma Unidad realiza en el cual se debe determinar la identificación precisa del predio, la identificación de la persona que solicita el registro, la relación jurídica del solicitante respecto al predio y, por obvias razones, el nexo causal que debe existir entre los hechos de violencia y el abandono o despojo del predio solicitado en restitución.

En virtud del carácter mixto del proceso de restitución de tierras, la UAE-GRTD asume una serie de funciones que requieren ser realizadas con especial cuidado para evitar la vulneración de los derechos de las partes involucradas en el proceso de restitución. Así, en su calidad de administrador del RTDAF ha de tener especial pericia en cuanto a la información recogida para inscribir un predio. En su calidad de representante judicial de los solicitantes, que así lo decidan, debe presentar información sólida ante los jueces y magistrados, especialmente, porque las fallas en estas funciones (teniendo en cuenta las medidas cautelares que se pueden decretar en el proceso, y la relación del opositor con contextos de violencia mal fundamentados), pueden derivar ulteriormente en situaciones de conflicto.

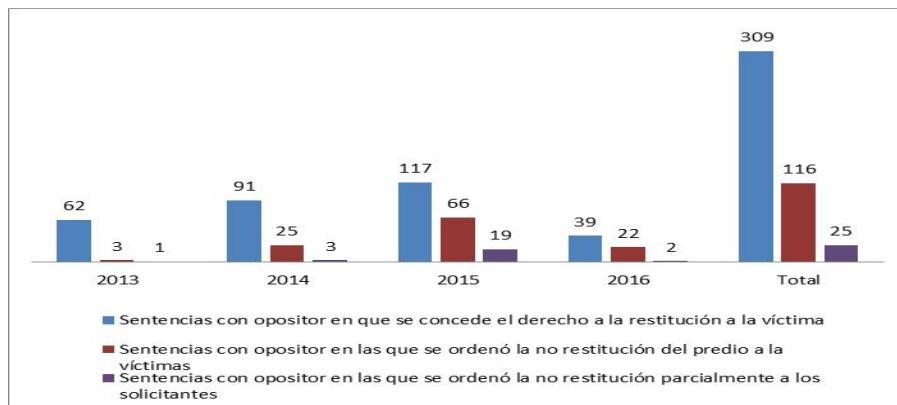
El decreto de medidas cautelares puede tener implicaciones adversas si se adelanta el proceso y, finalmente, se define la no procedencia de la restitución, puesto que obliga a que el predio se sustraiga del comercio, durante aproximadamente año y medio -que es el término promedio que dura un proceso en fase judicial-. El inmueble debe ser sustraído del comercio debido a que la admisión de la demanda de restitución, obliga con fundamento en el literal b del artículo 86, a que se imponga esta medida.

Si bien las medidas cautelares gozan de un amplio sustento constitucional en tanto que buscan salvaguardar la efectividad de un derecho que se encuentra en litigio y que, en el proceso de restitución de tierras, están destinadas a “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble” objeto de restitución (Ley 1448 artículo 86, párrafo), se debe tener especial cuidado en el análisis de cada uno de los elementos de juicio tanto al momento de decidir sobre su inclusión o no en el RTDAF como al momento de la admisión de la demanda, para no afectar a las diferentes partes intervenientes en el proceso.

Se han encontrado procesos, en los que las razones que llevan a la UAE-GRTD a registrar un predio, difieren notablemente de lo considerado por la jurisdicción de tierras al momento de fallar, llevando a negar la restitución. Si bien, el número de fallos que niegan la restitución son menores a los que la otorgan, algunos en los que la niegan evidencian deficiencias en la fase administrativa, situación que llevó a la CSML a analizar cinco de estos fallos.

Desde 2013 hasta abril de 2016, de los 450 procesos con opositor, en 309 se concede el derecho a la restitución a la víctima, en 116 se niega (26%), y en 25 se ordena la restitución parcialmente, pues se trata de solicitudes acumuladas, como se muestra a continuación:

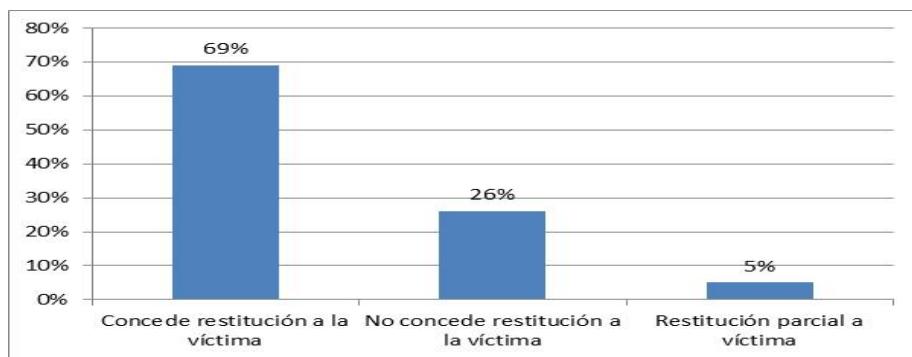
**Gráfica 17. Sentido de los fallos con oposición proferidos por los Tribunales**



Fuente: Elaboración PGN con base en las Sentencias de Restitución de Tierras.

Del gráfico 5 anterior se puede colegir que el 69% de las sentencias con opositor han concedido el derecho de restitución a la víctima y ese es un aspecto que se debe resaltar en el quinto año de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Sin embargo, es importante analizar si las experiencias recogidas han permitido perfeccionar el proceso, o si los yerros aquí identificados se mantienen.

**Gráfica 18. Sentido de los fallos con oposición proferidos por las Salas Civiles Especializadas**



Fuente: Elaboración PGN con base en las Sentencias de Restitución de Tierras.

En ese sentido, a continuación se hará énfasis en el análisis comparativo respecto a cinco casos de ese 26% de fallos con opositor donde no se concede la restitución a las víctimas correspondientes a cuatro Salas Especializadas en Restitución de Tierras (Cúcuta, Cali, Cartagena, Bogotá).



Dirección Territorial de la UAE-GRTD	Sala Especializada en Restitución de Bogotá
<p>Dirección Territorial del Meta Resolución: RTR 0016 de 2013</p> <p>En el año 1989 el señor A adquiere el predio denominado "San Antonio" ubicado en el municipio de Cumaral, Meta por medio de un contrato de permuta. No obstante, este predio estaba sometido a adjudicación por el INCODER. Para el año 1991, adquiere la finca vecina a su inmueble, conocida como "Miravalle" al señor B, sin que se legalizara esta compraventa. Estos predios fueron dejados bajo la administración del señor C. Finalmente el INCODER le adjudica al señor A el predio "San Antonio" por medio de la resolución No. 186 de 1992, inmueble que para entonces ya estaba en propiedad del solicitante.</p> <p>Hacia el año 1993, B, le manifiesta a, una serie de amenazas contra su vida por parte de miembros del frente 43 de las FARC. Finalmente, ante la continuidad de las amenazas contra su persona, el señor B abandona la propiedad a su cargo. Por tal motivo el señor A, sumado a la situación de inseguridad que atravesaba la región por cuenta de la presencia de grupos armados, decide no visitar ni acercarse a los inmuebles, situación que se mantiene entre los periodos 1993 a 2010.</p>	<p>Sentencia No. 5001312100220140005201 Fecha: 14 de agosto de 2015</p> <p>(...)</p> <p>Por tanto, el conocimiento de las presuntas agresiones de las FARC sólo tienen como fuente al mismo solicitante que nunca fue objeto directo de las mismas, a Erasmo González quien al parecer las padeció pero que no concurrió a declarar, y al señor Gabriel Serna (padre) propietario de la fonda en Caney Medio, quien según el solicitante le advirtió que lo iban a "joder" pero que falleció hacia el año 2000.</p> <p><b>Advierte la Sala que el contexto aportado al proceso no es muy preciso en cuanto a señalar circunstancias de violencia para la época de los hechos referidos por el solicitante, de manera precisa en la vereda San Joaquín del municipio Cumaral.</b></p> <p>Con el fin de dar claridad al particular, esta Corporación solicitó a la personería municipal de Cumaral y al Centro de Memoria Histórica, que remitieran toda la información con la que se pudiera constatar la existencia de actos de violencia por cuenta de grupos paramilitares o guerrilleros en el período comprendido entre 1989 y 2003. De las respuestas obtenidas no puede inferir la Sala de decisión situaciones especiales para el período comprendido entre 1989 y 1994, que es cuando se suceden los hechos relatados por el solicitante.</p> <p>Concluye la Sala que las circunstancias alegadas por el solicitante aparecen desvirtuadas en el expediente, faltando así la existencia de los hechos victimizantes y el presupuesto de las infracciones al DIH o al DIDH.</p>

Dirección Territorial de la UAE-GRTD	Sala Especializada en Restitución de Tierras de Bogotá
<p>Dirección Territorial del Meta Resolución: RTR 0019 del 18 de febrero de 2013</p> <p>El señor A presentó a través de la UAE-GRTD</p>	<p>Sentencia No. 50001312100220130002001 Fecha: 10 de julio de 2014</p> <p>(...)</p>

<p>– Meta, solicitud de restitución de tierras respecto al predio rural denominado Lote 16, ubicado en la vereda de Puente Amarillo, del Municipio de Restrepo, Meta. El solicitante es ciudadano estadounidense y se encuentra casado con la ciudadana colombiana B, quien adquirió el predio por compraventa que realizó con el señor C el 28 de noviembre de 1995, expidiéndose las escrituras públicas No. 7284 que se registra en el FMI No. 111111</p> <p>Para la época en que se adquirió el predio, en la zona de ubicación del mismo, se hizo común la práctica de secuestro extorsivo, a través de las llamadas “pescas milagrosas” a cargo de Henry Castellanos alias “Romaña”, miembro del frente 53 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC – EP.</p> <p>En enero de 1996, el solicitante junto con su cuñado, D, se encontraban realizando el cerramiento de los inmuebles adquiridos, momento en que hicieron presencia personas que dijeron pertenecer al citado grupo al margen de ley. Producto del temor que sintieron, al observar que la intención de los miembros al margen de ley era secuestrar al solicitante, éste y su cuñado huyeron inmediatamente y se vieron forzados a abandonar los predios.</p>	<p>Sin embargo, respecto al segundo hecho, el solicitante en su declaración manifestó con plena seguridad que no hubo ningún intento de secuestro a su persona por parte de grupos armados al margen en la ley: “Nadie intento secuestrarme en ningún momento”. Igualmente, afirmó que nunca hubo amenazas directas o sospechosas por integrantes de grupos armados ilegales, sino tan sólo advertencias provenientes de la Embajada Estadounidense en torno al peligro del momento en el Departamento del Meta y en general en Colombia</p> <p>Además, la falta de credibilidad frente al específico e importante hecho victimizante, viene a encontrar firmeza a propósito de la inexacta e inconsistente declaración que sobre el tópico rindió el cuñado del señor A, la misma persona que instauró la acción como mandatario. Así, el señor D ya no refiere el año 1996 como fecha del hecho victimizante, sino que lo ubica a mediados de diciembre de 1999.</p> <p><b>(..) Por tanto no hay ningún nexo causal para que, a partir de aquél, el solicitante se haya visto forzado a desplazarse.</b> Por esto mismo, el cuestionado hecho victimizante tampoco está relacionado con ser una grave vulneración a los derechos humanos y/o una infracción al derecho internacional humanitario.</p>
---	---

<p><b>Dirección Territorial de la UAE- GRTD</b> Dirección Territorial de Magdalena Medio Resolución: RGR 0050 del 11 de septiembre de 2012</p>	<p><b>Sala Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena</b> Radicado No.20001312100120130003200 Fecha: 10 de marzo de 2015</p>
<p>Los señores A y B, vivían con su familia en la zona de San Alberto desde el año de 1989, adquirieron el predio PARCELA 23 – LA MESA, a través de una adjudicación que realizara el INCORA, por medio de la Resolución No 1316 del 15 de julio de</p>	<p>Ya dentro del curso del proceso se llevó a cabo interrogatorio de parte, en donde el señor A, cuando fue interrogado acerca de los motivos de la venta relató:</p> <p><i>“debido a lo que se presentó en el municipio del orden público o sea mucha violencia y veía yo, yo como le digo vi que corríamos peligro y como también nos</i></p>

1992.	<p>El acto de adjudicación del predio fue precedido de un proceso de invasión de un predio de mayor extensión denominado los Cedros, el cual fue adquirido por negociación voluntaria por el INCORA y posteriormente parcelado y adjudicado a varias familias.</p> <p>Señalan los reclamantes que la zona se convirtió en un escenario de violencia en el que primero actuaron las guerrillas y luego los paramilitares. Posterior al año 1990, militantes bajo el mando de alias Juancho Parda generaron hostigamiento a las familias a través del homicidio selectivo como los de los hermanos Sepulveda.</p> <p>El contexto generalizado de violencia que vivía la zona y la municipalidad de San Alberto condujeron al desplazamiento de la familia A y B a la zona urbana de la municipalidad de San Alberto en el año de 1998, previa venta de la parcela 23 – LA MESA a los señores C y D, esposo entre sí, formalizada en escritura pública No 0394 del 06 de noviembre de 1998, de la Notaría única de San Alberto por valor de \$ 5.000.000 pesos moneda corriente. Al respecto añade que dicho precio no se ajustaba al comercial.</p>	<p>acusaban de que todo los que éramos parceleros éramos guerrillero, es decir, que las autodefensas nos iban a matar y como mataron a muchos en algunas partes y también me di cuenta, por ejemplo, ahí en la casa de mi mamá atrás vivía un señor Tomas Cortez y a él vinieron y lo sacaron de noche, le sacaron todas las cosas que tenía, a él no lo mataron, a él se lo llevaron, pero la señora la sacaron para afuera con dos niños que tenía.”</p> <p>Al momento de preguntársele si tuvo conocimiento que si en la zona de ubicación del predio se presentaron hechos de violencia, asesinatos, masacres, homicidios, por parte de grupos paramilitares o de la guerrilla, expreso:</p> <p><i>“directamente allí en la parcela mía no, porque voy a decir yo que ahí, pero ahí en la entrada a cada rato se topaba unos muertos ahí, no sé qué grupo sería tampoco, porque no se directamente, sé que los muertos los encontraba uno ahí en la calle, ahí está todavía la entrada que ahora es la Panamericana y alrededor por muchas partes”</i></p> <p>Del dicho del actor, A, se extrae que jamás fue amenazado, lo cual contradice lo expuesto en el libelo introductorio. También, existe disparidad entre el año de desplazamiento indicado en la solicitud y el enunciado por el actor, en un lapso de dos años, y la entidad demandante no adosó probanza respecto a los muertos y la causa de ellos, con los que dice el actor se encontraba permanentemente a la entrada de su predio, lo cual se echa de menos.</p> <p>En fin, denota todo lo expuesto, una falta de precisión en el introito en cuanto a los acontecimientos concretos que se dice generaron el abandono o muestran un despojo a los solicitantes; la contradicción de las versiones de los peticionarios en cuanto al momento del desplazamiento, y por último, una pobreza probatoria de la situación fáctica expuesta en el libelo genitor, aportando únicamente la entidad actora el dicho de los señores A y B amparados al parecer en la fidedignidad de la prueba. No habiéndose acreditado un nexo causal entre el contexto de violencia y la venta del predio, se tornan imprósperas las pretensiones.</p>
-------	---	--

Dirección Territorial de la UAE-GRTD Dirección Territorial de Cauca RC-0109 de 13 de diciembre de 2013	Sala Especializada en Restitución de Cali CALI Radicado No. 1900131210012014000501 Fecha: 29 de junio de 2015
<p>Manifiesta el solicitante que por espacio de dos años residió junto con su familia en la Vereda San Pedro, Municipio de Santander de Quilichao, Cauca.</p> <p>Señala igualmente, que, en agosto del 2004, el solicitante y su núcleo familiar se trasladaron para Alfaguara, un barrio de Jamundí, por la presencia de miembros de las FARC en el puente, quienes harían un ataque terrorista al mismo.</p> <p>Agrega que estando en el predio comenzó a recibir amenazas por parte del grupo ilegal de las FARC, a mediados del año 2004, consistentes en extorsiones pues le exigían la llamada "vacuna" para poder seguir viviendo en la región.</p> <p>El día 21 de noviembre de 2004 a eso de las 3 de la tarde cuando se encontraba en el lote laborando, con unas diez personas más, el cual está cerca de la casa donde vivían, llegaron cuatro personas de dicho grupo ilegal y portando armas de fuego lo intimidaron diciéndole que venían por la plata que le tenía que dar cada mes, a lo que le contestó que no la tenía.</p> <p>En aras de proteger su seguridad y la de su núcleo familiar, decide desplazarse el 28 de noviembre de 2004 a Jamundí (Valle), lugar donde reside actualmente y que se vio obligado poner en venta el inmueble ubicado en el mismo un aviso de venta, para finalmente, celebrar un negocio jurídico a precio que considera muy bajo dado que el lote había sido adquirido para construir su casa y darle un mejor bienestar a su familia y reitera</p>	<p>(...) examinados al detalle los instrumentos aportados para ese propósito, por ningún lado se evidencia que, en la vereda de San Pedro del municipio de Santander de Quilichao, y para el año de 2004, se hubieren sucedido hechos de violencia asimilables al conflicto armado; lo que también fue desmentido por los declarantes D, F, G, H', quienes fueron enfáticos en señalar que por esa zona y para entonces, no se vio guerrilla. Como tampoco puede sugerirse que la afectación de unas determinadas veredas por marcados hechos de violencia, quepa antojadizamente traspolarse a todas las demás zonas aledañas bajo el mero efugio de hacer parte de un mismo municipio o por utilizarse la omnicomprensiva expresión de "violencia generalizada".</p> <p>(...)</p> <p>Todo ello para anotar, justo en este momento, la existencia de otra circunstancia que, atendidas las mencionadas "fechas", comprueba con suficiencia que la venta no estuvo dada precisamente por la razón expuesta sino acaso por un motivo igualmente determinante y harto probable: los inconvenientes de la finca frente a la zona que correspondía a la ronda del río.</p> <p>Y tanto más si en autos aparece acreditado que la negociación del predio que culminó con su venta a B y C. y que se solemnizó mediante la Escritura Pública N° 1928 de 3 de diciembre de 2004, a lo menos principió a concretarse desde cuando se firmó el correspondiente contrato de promesa, que lo fue el día 12 de noviembre de 2004; fecha ésta que resulta anterior a la que el solicitante indicó como aquella en que ocurrió esa primera visita de las personas que dijeron pertenecer al grupo guerrillero de las FARC, esto es, al 21 de noviembre.</p> <p>Por manera que si se analiza cuándo fue que acaecieron esos dos eventos, prontamente se llega</p>

<p>que en sus declaraciones que él no deseaba vender el predio, sino que por el contrario, pretendía una "trampa" (un pequeño negocio).</p> <p>Efectivamente, se realizó promesa de compraventa del inmueble descrito anteriormente, en Santander de Quilichao, con fecha de 12 de noviembre de 2004, con los señores B y C.</p>	<p>al convencimiento que el pacto de venta se fragó con anticipación al comentado hecho victimizante. Y por ese sendero, no ha menester mayores disquisiciones para comprender que no fue ese hecho violento el que determinó la enajenación si ella, visto quedó, ya se venía gestando desde antes. Lo que es suficiente para dar al traste con la solicitud de restitución por falta de ese elemento <i>sine quanon</i> que torna aquí apenas natural: la clara conexión que debe existir entre el suceso relacionado con el conflicto y la venta.</p>
--	--

<b>Dirección Territorial de la UAE-GRTD</b> Dirección Territorial de Cúcuta RNR 0006 del 17 de septiembre de 2012 Solicitante: Rosa Delia Torres Arenas	<b>Sala Especializada en Restitución de Cúcuta</b> Radicado No. 1900131210012014000501 Fecha: 29 de junio de 2015
<p>El día 07 de enero de 2001 la señora A, junto con su núcleo familiar, entró a poseer el predio rural de propiedad del Municipio de El Zulia, sobre el cual pesaba una reserva en favor de la universidad Francisco de Paula Santander. Este predio se denomina, "RESERVA UFS RISARALDA", ubicado en la vereda Astilleros la Ye, municipio El Zulia, Norte de Santander.</p>	<p>(...)</p> <p>No obstante, el predio de menor extensión, objeto de la solicitud de restitución, se constituyó, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 80 de la Ley 135 de 1961, como reserva destinada al establecimiento de una granja de demostración o experimentación, lo cual lo hacía un bien baldío inadjudicables, mientras durara dicha reserva.</p>
<p>Desde el año 2002 la solicitante comenzó a recibir amenazas y hostigamientos por parte de grupos paramilitares, quienes además se apropiaban de lo que producía la finca, estos permanecieron allí hasta su desmovilización en el mes de diciembre del año 2004.</p>	<p>Es así como dicha reserva perduró en el tiempo hasta el 16 de mayo de 2007, fecha en la cual la Universidad Francisco de Paula Santander hizo entrega real y material del predio al INCORA en Liquidación.</p>
<p>En el mes de junio de 2006, ya siendo alcalde el señor Luis Alberto Gómez, se acerca a la finca escoltado con policías y algunos pobladores del lugar, requiere a la solicitante para que salga de allí debido a que ese predio no le corresponde, y hace esa solicitud al ser la autoridad local y competente.</p>	<p>Así las cosas, se tiene que, para la época en que se alega por la solicitante que se dio su ocupación del predio, esto es entre 2001 y 2006, el mismo se encontraba reservado en favor de la Universidad Francisco de Paula Santander.</p>
<p>Para esa misma época, cuatro personas que se identificaron como miembros de las águilas negras y 12 o 15 policías llegaron en la madrugada del 23 de agosto de 2006 al</p>	<p>La Ley 160 de 1994 vigente para la fecha de los hechos alegados por la señora A, e incluso para la presente época, dispone de forma expresa en su artículo 45 que tendrán la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados aquellos "que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservados.</p>

predio y sin importarles el estado de embarazo de la señora A, abusaron de ella y la agredieron, ocasionando el aborto del hijo que esperaba, como consecuencia, resuelve salir desplazada hacia la ciudad de Cúcuta.

Sostiene que en la actualidad el predio se encuentra ocupado por más de doscientas familias, quienes ingresaron el 18 de enero de y el 7 de agosto de 2009 y tomaron posesión del mismo en aras de solucionar su problema de vivienda, quienes señalan que únicamente reconocen como propietario al municipio de El Zulia.

Así las cosas, resulta evidente que, al ingresar la señora A, a apropiarse del predio objeto de restitución, con conocimiento de la reserva que sobre el mismo existía en favor de la UPFS, su ocupación es indebida a la luz de las normas ya referidas, y por lo tanto ningún derecho puede derivarse de ésta, como tampoco es posible que adquiriera el mismo por adjudicación.

Este comparativo permite evidenciar falencias en el trámite administrativo liderado por la UAE-GRTD a la hora de registrar los predios en los cinco casos estudiados. Estas se encuentran en los contextos de violencia estructurados, las líneas de tiempo diseñadas y las entrevistas realizadas a los solicitantes por los funcionarios de la citada entidad, lo cual constituye, el insumo base para estructurar las solicitudes.

De igual manera permitió develar la debilidad probatoria que soportaron las solicitudes, y la falta de estudio respecto a los hechos que son narrados por los solicitantes ante las Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD, que lleva después de un desgaste en sede judicial, a tomar la decisión de negar la restitución.

En los casos analizados son recurrentes las contradicciones e imprecisiones en las solicitudes presentadas por la UAE-GRTD, identificadas por los jueces y magistrados en restitución de tierras a través de interrogatorios y testimonios mediante los cuales, se desvirtúan los hechos y argumentos expuestos en las solicitudes. Las contradicciones que se presentan en estas demandas, vienen dadas, principalmente, en la construcción del nexo causal que da lugar a la venta de los predios y los supuestos hechos de violencia que motivaron los negocios jurídicos.

Por otro lado, las resoluciones de inscripción del predio en el Registro, en los casos objeto de análisis, datan de 2012 y 2013, para obtener decisión judicial durante los años 2015 y 2016, situación que da lugar a cuestionar en los casos estudiados, los términos fijados en el parágrafo 2 del artículo 91 de la ley 1448 de 2011, para fallar.

Sobre este punto, se prende una alarma respecto a la gestión de la UAE-GRTD, pues como ya se ha dicho, la responsabilidad de llevar una solicitud a sede judicial recae en esta entidad, con todos los insumos que son construidos a partir de sus funciones legales.



## 5.5. El Retorno en el proceso de restitución de tierras

La UAE-GRTD, tanto su oficina central como sus Direcciones Territoriales<sup>213</sup>, manifiesta que carece de competencia en materia de retornos y la atribuyen totalmente a la UARIV<sup>214</sup>. Lo anterior permite constatar que aún persisten fallas de coordinación y articulación interinstitucional entre UARIV y UAE-GRTD. Estas fallas están mediadas, principalmente, por diferencias conceptuales entre una y otra entidad, respecto a lo que significa el retorno y a la definición de “condiciones para el retorno”.

### Diferencias conceptuales del Retorno.

En el marco conceptual, la UAE-GRTD limita las condiciones para el retorno al tema de seguridad. Las condiciones para el retorno resultan ser algo más complejas, pues incluso pueden estar asociadas a la provisión de bienes públicos esenciales (educación, salud; agua potable; vivienda, entre otros) como a la existencia de bienes públicos locales (p. e. vías de comunicación), en otras palabras, con el desarrollo rural. Las diferencias conceptuales conllevan medidas de política diferentes; mientras que para la UAE-GRTD el proceso implica la entrega material del predio con el trámite de asignación de vivienda o el proyecto productivo, para la UARIV el concepto es mucho más amplio.

Así pues, se han identificado diferencias institucionales considerables, en tanto, la UARIV, entiende el retorno, como el derecho a regresar a su lugar de origen o reubicarse en uno distinto a este con el fin de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo del municipio, volver al ejercicio pleno de su ciudadanía y ser reparado de manera integral<sup>215</sup>. Por su parte, para la UAE-GRTD, el retorno es un concepto que no se encuentra asociado solo al hecho de regresar al predio que ha sido restituido: “la restitución no obliga a la víctima al retorno, sino que este es voluntario”.<sup>216</sup> El término “volver”, para la UAE-GRTD se refiere, a

<sup>213</sup> Para la elaboración de esta sección se llevaron a cabo entrevistas en territorio, en los departamentos de Sucre (Sincelejo, Morroa, Ovejas y Corozal), Bolívar (Cartagena), y Antioquia (Medellín), a funcionarios de la UARIV y la UAE-GRTD.

<sup>214</sup> Entrevista efectuada por el Equipo de Restitución de Tierras (Equipo de Trabajo de Seguimiento y Monitoreo a la Política Pública dirigida a la Población Víctima de la Contraloría Delegada del Sector Agropecuario – CGR). UAE-GRTD Nivel Nacional, 17 de febrero de 2016.

<sup>215</sup> Protocolo de Retornos y Reubicaciones (2014)

<sup>216</sup> Declaraciones tomadas del reportaje efectuado en relación con el informe publicado por Human Rights Watch (2013). Disponible en: <http://hsbnoticias.com/noticias/politica/unidad-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-responde-human-rights-57291#sthash.pqUMk5T3.dpuf>



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

que ya se ha efectuado la entrega material del terreno, se está trabajando en el predio, recibiendo el apoyo con proyectos productivos o adelantando el trámite de asignación de vivienda<sup>217</sup>.

A su vez la UAE-GRTD, contempla un conjunto de categorías para definir el retorno de los restituidos, desarrolladas en el marco de la consultoría contratada por esta entidad con CODHES (2014)<sup>218</sup>, así:

- **Retorno pleno:** que implica el regreso a los predios restituidos, bien sea solamente para vivir en ellos o para vivir y explotarlo económicamente.
- **Retorno económico directo.** Se refiere a explotar el predio económicamente, pero sin vivir en él. Los restituidos viven en centros poblados o cabeceras municipales, aprovechando las ventajas que éstos tienen en materia de servicios públicos esenciales, de posibilidades económicas y de acceso a comunicaciones, así como de seguridad.
- **Retorno indirecto o familiar.** Implica que no hay retorno de los titulares, pero que se toma posesión del bien permitiendo que familiares vivan en él o lo exploten económicamente.
- **Aprovechamiento económico sin retorno.** Implica el uso de distintas formas de arriendo, partija o aparcería, lo cual implica que el propietario no habita ni explota directamente el bien, pero obtiene algún provecho económico del mismo.

Resultan evidentes las diferencias conceptuales frente al retorno en dos de las entidades que lideran la política de atención a víctimas de desplazamiento forzado. Por una parte, UARIV contempla y valora en la figura del retorno, una serie de componentes que en su conjunto buscan obtener la reparación integral de las víctimas, al paso que para la UAE-GRTD, el retorno está relacionado de manera exclusiva con el predio restituido y el uso que el beneficiario de restitución destine para aquel. Es así como las diferencias conceptuales respecto al retorno, generan acciones de política diferentes que impiden una acción estatal conjunta de atención integral a la población víctima beneficiaria de la restitución de tierras.

<sup>217</sup> Declaraciones tomadas de la entrevista efectuada al Director de la Unidad de Restitución de Tierras, por el Periódico El Tiempo, con ocasión del reportaje efectuado en relación con el informe publicado por Human Rights Watch (2013). “*La restitución no implica que la persona vuelva al predio*”: *Gobierno*”. Redacción El tiempo – Justicia. 19 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13070766>

<sup>218</sup> CODHES. 2014. Encuesta Nacional para Conocer la Intención de Retorno de las Personas Solicitantes de Restitución de Tierras.



## Competencias Institucionales frente al retorno

Transcurridos cinco años de implementación de la Ley, es claro que la competencia en materia de retornos no puede recaer en cabeza de una sola entidad; todas las entidades del SNARIV tienen la obligación legal de participar en la implementación de la política, y, en consecuencia, propender a través de su oferta institucional, por el retorno y la garantía del goce efectivo de derechos.

Por disposición legal, para llevar a cabo el retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento, la UARIV, como coordinadora del SNARIV, debe adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades, para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, a través de esquemas especiales de acompañamiento, las cuales deben hacer parte del Plan de Retorno o Reubicación.

A su vez, y también por disposición legal<sup>219</sup>, el Registro de Tierras presuntamente despojadas y abandonadas, se debe implementar en forma gradual y progresiva, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y **la existencia de condiciones para el retorno**. Esta obligación se impone a cargo de la UAE-GRTD<sup>220</sup>.

Identificadas las principales obligaciones de las entidades objeto de estudio, haciendo énfasis en la política de restitución de tierras y la competencia de la UAE-GRTD en esta materia, en los procesos de gestión internos de esta entidad, se registra el proceso RT-RG-PR-03 Versión 2<sup>221</sup>, correspondiente al proceso para determinar las zonas a microfocalizar; se describe en su actividad No. 1, el establecimiento de posibles áreas a microfocalizar según los criterios de: densidad del despojo, condiciones de seguridad y solicitudes de inscripción de predios en el registro. Es importante señalar que el mismo no contempla el criterio de “condiciones para el

<sup>219</sup> Decreto 599 de 2012. Expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”. Decreto 1377 de 2014. Artículo 6º, “Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado, las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios”.

<sup>220</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 76.

<sup>221</sup> RT-RG-PR-03 Versión 2. Proceso: Gestión de Restitución de Tierras – Registro. Determinar las zonas a Microfocalizar. Anexo de la respuesta UAE-GRTD al radicado CGR N. 2016EE002480 del 26-02-2016.



retorno” para determinar las zonas a microfocalizar. En opinión de la CSML, el análisis de este criterio, además de ser un requisito de ley, resulta fundamental para lograr que el acceso de los beneficiarios de la restitución a las tierras, sea efectivo y sostenible bajo cualquiera de las modalidades de retorno que la UAE-GRTD ha identificado así como para la consecución de los objetivos y finalidad de la política de restitución de tierras.

### **Articulación y coordinación entre la UARIV y la UAE-GRTD para el retorno.**

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

Si bien algunas de las dificultades en materia de retornos son propias de la implementación de una política pública que se desarrolla en medio del conflicto armado, no puede perderse de vista el tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la ley y sus dificultades, que son evidentes en el contenido del Convenio 1524 de 2012.

Los aspectos puntuales en los que la CSML considera que es necesario fortalecer los niveles de articulación y coordinación interinstitucional son:

1) Valoración conjunta de las condiciones de retorno al momento de definir las zonas de intervención de la política de restitución de tierras y los criterios establecidos en el Decreto 4800 de 2011<sup>222</sup>. En este sentido, la UARIV solicitó a la UAE-GRTD <sup>223</sup>, informar sobre la manera en que opera la verificación de las condiciones de retorno en las zonas que van a ser focalizadas para restitución, a la cual la UAE-GRTD se limitó al tema de seguridad<sup>224</sup>.

Al respecto, para la CSML, el pilar asociado con “la existencia de condiciones para el retorno” es mucho más amplio y complejo que limitarlo exclusivamente a las circunstancias de seguridad. En este orden de ideas, se recomienda que la UARIV y la UAE-GRTD definan la valoración de las condiciones para el retorno.

<sup>222</sup>Decreto 4800 de 2011. Artículo 75. Componentes del Plan Retorno. 1. Atención básica en salud, 2. Educación, 3. Alimentación, 4. Identificación, 5. Reunificación familiar, 6. Orientación ocupacional, 7. Vivienda y Atención psicosocial; y de manera complementaria, progresiva y gradual: Acceso o restitución de tierras, Servicios públicos básicos, Vías y comunicaciones, Seguridad alimentaria, Ingresos y trabajo y Fortalecimiento de la organización social.

<sup>223</sup> Oficio No. 20164263348231 del 25 de febrero de 2016. Anexo de la respuesta UARIV al radicado CGR N. 2016EE0034578 del 17-03-2016.

<sup>224</sup> Oficio UAE-GRTD -GPPS-00233 del 28 de abril de 2016



2) Zonas del país que ya cuentan con fallos de restitución de tierras en firme, no cuentan con planes de retorno elaborados o su aprobación es “muy posterior al fallo de restitución”<sup>225</sup>, evidenciando las deficiencias de articulación entre los planes de retorno y reubicación con la política de restitución de tierras y,

3) Las herramientas construidas en aras de lograr la efectividad en el actuar institucional conjunto<sup>226</sup>, en donde se acordó articulación en retornos y entrega material de los predios restituidos y frente a las cuales no se desconoce el esfuerzo institucional, no reflejan los objetivos en ellas plasmados, pues vale decir que transcurridos cinco años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, aún no se evidencia la materialización efectiva y puesta en marcha de tales herramientas por parte de las entidades y, persisten, tanto a nivel nacional como en el territorio, las mismas dificultades que a lo largo de estos años de implementación han sido evidenciadas en el desarrollo de diversas actuaciones.

## 5.6. Conclusiones

### Seguridad y Restitución de Tierras

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

<sup>225</sup> Informe de auditoría. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (vigencia fiscal 2014) CGR-CDSA- 00735. Septiembre de 2015.

<sup>226</sup> Convenio marco No. 1524 de 2012



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

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

- La correcta identificación de los segundos ocupantes y la definición de las medidas a adoptar a su favor dependen, en gran parte, de la calidad de la información recolectada en etapa administrativa, la allegada por parte de la UAE-GRTD para que la DP ejerza la representación judicial de segundos ocupantes, en el marco de los instructivos de trabajo adoptados por tales entidades, así como la que esta acopie para llevar a cabo una efectiva representación.
- En las sentencias analizadas donde se reconoce y adoptan medidas a favor de segundos ocupantes, ha sido tenido en cuenta el nivel de vulnerabilidad del opositor que requiere de la atención estatal para evitar la trasgresión de algún derecho fundamental.
- El programa de segundos ocupantes adoptado por la UAE-GRTD debe considerarse como una alternativa para los Magistrados. En el marco de la autonomía e independencia de la función judicial, en cada caso en particular y dentro de parámetros de ponderación y razonabilidad, es posible adoptar medidas, incluso provisionales, que permitan atender las necesidades más apremiantes y urgentes de los segundos ocupantes<sup>227</sup>.
- El componente sicosocial se encuentra ausente en el proceso de restitución, siendo de vital importancia para aliviar las tensiones generadas en el marco del proceso apoyando la reconstrucción del proyecto de vida del reclamante, opositor y reconciliación de las comunidades.
- A partir de los estudios de caso realizados, se desprende una preocupante situación sobre el cumplimiento de las órdenes en donde se dictan medidas a favor de los segundos ocupantes. A dos años promedio de haber sido proferidos los fallos, las mismas no se han materializado, afectando por una parte, los derechos de los segundos ocupantes y, de otra, poniendo en riesgo la efectividad del derecho a la restitución de las víctimas, generando complejos escenarios de conflictividad en los territorios.
- 

<sup>227</sup> Consultar como un buen ejemplo de esta situación Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 16 de diciembre de 2015 Rad. 05045312100220140002000.



## El Retorno en el proceso de restitución de tierras

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

### 5.7 Recomendaciones

#### Seguridad y Restitución de Tierras

- Al considerarse la seguridad como un concepto dinámico, como variable de decisión tan sólo aparece con claridad al momento de microfocalizar y, poco o nada, en la etapa judicial y de post-fallo. Esta situación advierte sobre la necesidad de monitorear la seguridad en cada una de las áreas micro-focalizadas y, esa misma información debe servir como hoja de ruta en la etapa judicial y de post-fallo. En ese sentido, se hace un llamado a la institucionalidad para valorar las condiciones de seguridad en la etapa judicial y de post-fallo a través de una mayor articulación entre el Sector Defensa, la Rama Judicial y los CTJT con el concurso de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Fortalecer el papel de las ET municipales en la restitución de tierras, pues el alcalde, como máxima autoridad de policía del municipio (artículo 315 C.P.) debe ser parte integral del proceso, y no circunscribirlo tan sólo en el retorno de los restituidos.
- Las áreas denominadas de “alta complejidad” en el componente de seguridad por parte de la Fuerza Pública que sean microfocalizadas por la UAE-GRTD deben de contar con un acompañamiento por parte de los diferentes agentes del Estado buscando mejorar las condiciones de tal manera que se haga efectiva la



materialización de la entrega del predio así como las medidas de reparación integral como el retorno, en particular, y el goce efectivo de derechos sobre el territorio, en general.

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

- Dada la inexistencia de una instancia de unificación jurisprudencial en el esquema procesal de Restitución de Tierras, es imperioso que se impulsen escenarios para la concertación de parámetros comunes evitando ulteriores violaciones al derecho a la igualdad de los opositores que se encuentran bajo los mismos supuestos fácticos y jurídicos.
- Si el opositor ostenta la calidad de víctima del conflicto armado, su condición siempre debe ser tenida en cuenta para ponderar los estándares probatorios, en particular, la exigibilidad de la buena fe exenta de culpa. Así mismo, es necesario acompañar a los segundos ocupantes víctimas en todo lo relacionado con las medidas contempladas en la ley 1448, especialmente para aquellos que no hayan recibido acompañamiento del Estado, en los diferentes componentes de atención.
- Los casos en los que la relación jurídica del solicitante con el predio es de ocupación deben estudiarse con especial cuidado. Al tratarse de predios baldíos existe mayor probabilidad que en el lapso entre el abandono y la restitución se hayan adelantado otros procesos de ocupación<sup>228</sup>.
- La medición de la vulnerabilidad debe fundamentarse en parámetros técnicos y con información debidamente soportada, por lo que es importante que se lleven a cabo mayores esfuerzos institucionales por parte de las Direcciones Territoriales de la UAE-GRTD para que se emplee correctamente la herramienta de caracterización, así como por parte de la DP en la documentación que soporta el escrito de oposición cuando esta obra como representante judicial de los segundos ocupantes.
- Es fundamental que programas existentes como el SIDRA sean reestructurados para que logren una efectiva materialización. La reglamentación del artículo 101 del Plan Nacional de Desarrollo, constituye un espacio idóneo para impulsar su efectividad en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.

---

<sup>228</sup> Ver Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 16 de junio de 2015. Rad. 13244312100120130002400.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

- Si bien, el fenómeno de los segundos ocupantes, se hizo visible en el marco del proceso de restitución de tierras, y que tanto los Jueces y Magistrados como la UAE-GRTD han hecho frente a esta situación, dada las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de esta población, es necesario que el Estado, en particular, las entidades encargadas de la política rural impulsen una política pública rural incluyente para atender a los segundos ocupantes.

### **El Retorno en el proceso de restitución de tierras**

- Incluir en el proceso para determinar las zonas a microfocalizar (RT-RG-PR-03 Versión 2 de la UAE-GRTD), el criterio de condiciones para el retorno como parte de las actividades del proceso, como quiera, que además de ser un requisito de ley, es fundamental para lograr que el acceso sea efectivo y sostenible bajo cualquiera de las modalidades de retorno que la UAE-GRTD ha identificado.
- Continuar con los esfuerzos que viene realizando la UAE-GRTD en cuanto a la conceptualización y cuantificación de cada una de las categorías de retorno que visualiza en las familias con Sentencias de Restitución de Tierras; y el impulso que se viene dando desde la UAE-GRTD a los procesos de identificación de los diferentes tipos de retorno pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.
- Teniendo presente la macrofocalización de todo el país y sobre la base de los mandatos y obligaciones legales existentes, se debe hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política de retorno para las familias con Sentencias de Restitución de Tierras, integrando las visiones parciales y sectorialistas que conceptualmente existen.
- Se insiste en la necesidad de adoptar medidas institucionales que permitan que aquellas zonas en donde se profieran fallos de restitución de tierras cuenten con planes de retorno a fin de lograr la superación de las deficiencias de articulación. La UARIV como coordinador del SNARIV guarda una especial responsabilidad en esta labor, así como los CTJT.
- Las ET en su condición de municipio con sentencias de restitución de tierras, deben fortalecer sus esfuerzos y capacidades para que los respectivos CTJT elaboren sus planes de retorno y reubicación como herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento a los procesos.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

## CAPÍTULO VI. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

La Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, han definido entre los principios de la restitución: la prevención del desplazamiento forzado, la protección a la vida e integridad de los reclamantes y la protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas. Así mismo, refiere que, entre las garantías de no repetición, el Estado colombiano adoptará la prevención de las violaciones contempladas en el artículo 3º, para lo cual ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas.

En este capítulo, se presentará una breve síntesis de la situación de violaciones de derechos humanos en el país, lo que da cuenta de la persistencia del conflicto armado y sus consecuencias humanitarias, con especial énfasis en la situación de amenazas a líderes de reclamantes de tierras y miembros de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas. Posteriormente, se presenta un balance de la respuesta estatal en materia de protección individual y colectiva por parte de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) y del Ministerio del Interior; la formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención y el funcionamiento de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (en adelante SPPyGNR); la prevención del riesgo por contaminación por minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI); la prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes; y finalmente, se presentan los avances en materia de la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos.

Para la construcción del capítulo, se realizaron requerimientos por parte de la CSML 1448 a las diferentes instituciones competentes frente a la prevención y protección de la población víctima, y adicionalmente se tuvo en cuenta la información recopilada de manera cotidiana por parte de la DP, la PGN y los aportes de los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas delegados ante la CSML 1448.

En la parte final del capítulo, se presentan conclusiones y recomendaciones frente a las responsabilidades de prevenir y proteger los derechos fundamentales de la población civil en el marco del mandato contenido en la Ley 1448 de 2011.

### **6.1. Panorama nacional de las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario**

Durante el año 2015, y particularmente en el segundo semestre, el cese unilateral al fuego declarado por la guerrilla de las FARC-EP contribuyó a la reducción de las acciones violentas



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

de esta guerrilla, sobre todo, en lo que atañe a los ataques contra la Fuerza Pública y los atentados contra la infraestructura económica del país.

Sin embargo, las FARC-EP mantienen el control poblacional en los territorios en donde históricamente han hecho presencia, continúan manejando las economías ilegales e intimidan a la población civil por medio de la imposición de códigos de conducta y actividades de adoctrinamiento político. Además, en el periodo antes señalado, se presentaron casos de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con el monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (en adelante SAT), las FARC-EP es el grupo armado ilegal con mayor presencia en el territorio nacional, en más de 325 municipios de 27 departamentos del país.

Uno de los grandes desafíos que tiene el Estado ante un posible acuerdo del fin del conflicto armado con las FARC es contener y controlar la expansión y fortalecimiento de otros grupos guerrilleros y de organizaciones armadas ilegales post-desmovilización de las AUC y neutralizar los circuitos económicos ilegales que les dan soporte financiero.

En relación con las estructuras armadas post-desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o llamadas en los borradores de acuerdo de La Habana como “Organizaciones Criminales Sucesoras del Paramilitarismo”, se ha podido observar un proceso de expansión en zonas rurales y urbanas de 22 departamentos del país constituyéndose en el principal grupo armado ilegal fuente de amenaza de vulneración de los derechos fundamentales de la población civil.

Estas organizaciones armadas tienen una estructura que les brinda flexibilidad y fácil adaptación a las circunstancias, condiciones geográficas y a los cambios en los circuitos legales e ilegales de la economía, así como a las estrategias de persecución de la Fuerza Pública. Además, controlan la economía del narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, la exacción de rentas, el lavado de activos, la trata de personas, y el contrabando, entre otras actividades ilegales.

Los principales grupos armados ilegales post-desmovilización de las AUC se autodenominan: Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Rastrojos, las Águilas Negras, el Bloque Meta, el Bloque Libertadores del Vichada, la Constru, etc., los cuales realizan acciones violentas, según su presencia territorial, en los departamentos de: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Quindío, Santander, Tolima, Sucre, Casanare, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, Vichada, y Valle del Cauca.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

La DP, a través del Sistema de Alertas Tempranas, ha advertido a las autoridades competentes el alto riesgo que producen las acciones violentas de estos grupos ilegales que atentan contra los derechos humanos, la seguridad ciudadana y la restitución de tierras.

Es previsible que, una vez firmados los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC, nuevos actores armados ilegales copen los territorios que abandonen las FARC o que se generen disputas entre distintos grupos armados al margen de la ley u organizaciones criminales, por el control de los circuitos económicos ilegales (narcotráfico, minería, extorsión, etc.) y se incrementen las amenazas contra dirigentes de izquierda, de partidos o movimientos políticos de oposición, defensores de derechos humanos y representantes de mesas de víctimas o de líderes y organizaciones que adelanten procesos de restitución de tierras, entre otros.

En relación con la guerrilla del ELN, se ha podido observar el incremento de las acciones armadas en los departamentos de Boyacá, Arauca, Cesar, Cauca, Chocó, Casanare, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, como también en la región del Catatumbo (Norte de Santander), sur de Bolívar y Nordeste y Bajo Cauca antioqueño. De igual modo, se ha evidenciado la incursión de este grupo insurgente en territorios de antiguo dominio de las FARC en el Cauca, Antioquia, Chocó, Vichada y Norte de Santander,

Esta guerrilla ha llevado a cabo emboscadas y hostigamientos contra la Fuerza Pública, atentados contra el oleoducto, retenes ilegales, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, enfrentamientos armados con grupos armados post-desmovilización de las AUC, tomas de rehenes o secuestros, desplazamientos masivos y confinamientos de población campesina, afrocolombiana e indígena, que configuran graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El ELN, que de forma paralela busca iniciar un proceso de diálogo con el Gobierno Nacional, muestra un aumento de su capacidad armada y del ejercicio de la violencia como también un mayor control territorial que se suma a la presión y amenazas contra la población.

Otro grupo ilegal que mantiene una actividad permanente, es el reducto del Frente Libardo Mora Toro del Ejército Popular de Liberación (EPL) que tiene su radio de acción en la subregión del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander. El EPL realiza de manera frecuente ataques contra la Fuerza Pública a través del empleo de francotiradores y comete homicidios selectivos contra los pobladores que consideran colaboradores de la Fuerza Pública y controla el negocio del narcotráfico en la mencionada región.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

### 6.1.1. Escenarios de postconflicto

Según lo descrito anteriormente, los acuerdos que eventualmente se concreten entre el Gobierno nacional y las FARC, abrirían la puerta a nuevos escenarios de conflicto armado o de crimen organizado. En particular, surgen interrogantes relacionados con la ocupación y control de los territorios dejados por las FARC-EP, por parte de otros actores armados entre los que se cuentan el ELN, los grupos post-desmovilización de las autodefensas u otras estructuras armadas. Estos riesgos pueden evidenciarse en territorios de presencia histórica de actores armados como lo son Arauca y Casanare; el Catatumbo en Norte de Santander; el Bajo Cauca antioqueño, Cauca, Nariño, Chocó, sur del Cesar y el sur de Bolívar. También es probable la configuración de escenarios de disputa en zonas que hasta ahora han estado bajo el control de las FARC, esto es, Putumayo, Meta, Guaviare y Caquetá.

En muchas de estas regiones las FARC-EP mantienen una confrontación con otros actores armados o coexisten con ellos. Las comunidades indígenas y negras o afrocolombianas han sido afectadas en formas variadas por los enfrentamientos armados o la intimidación de las organizaciones armadas, lo que podría incrementarse ante un eventual post-acuerdo y por el repliegue y concentración de las FARC. Ello puede llevar a situaciones de desplazamiento forzado, confinamiento, amenazas, ataques contra la población y bienes civiles, y accidentes por minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI).

De hecho, en el marco del actual cese unilateral al fuego de las FARC, ya se presenta en determinados territorios distintos tipos de violencia con baja visibilidad para las autoridades y los medios de comunicación, debido a su carácter selectivo, centrado en individuos y pequeños grupos familiares. No obstante, estas situaciones de presión territorial, se expresan cada vez más a través de acciones como extorsiones, amenazas y desplazamientos individuales, familiares y grupales, incrementando la violencia y la zozobra entre las comunidades.

Uno de los grandes retos que tiene el post-acuerdo para las autoridades consiste en el desarrollo e implementación de reformas efectivas que apunten a la integración de las regiones que han estado históricamente bajo el control de la guerrilla, buscando que se articulen a nuevas dinámicas políticas y de desarrollo socioeconómico, educativo y cultural; superando la débil presencia del Estado, la exclusión política y la segregación social y económica.

### 6.1.2 Amenazas e intimidaciones en contra de la población que adelanta procesos de verdad, justicia y reparación y sus organizaciones.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

La DP a través del SAT, ha venido advirtiendo el notable incremento de los homicidios, las amenazas y las extorsiones en determinadas poblaciones.

En particular, resultan preocupante los homicidios selectivos y atentados contra la vida e integridad de los líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos<sup>229</sup> y víctimas que promueven procesos de reparación. La expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, entre otras normas, constituyen un importante marco normativo que ofrece herramientas y recursos para avanzar en los procesos de reparación, restitución y garantías de no repetición de hechos de violencia sobre las personas y comunidades afectadas por el conflicto armado, sin embargo, su implementación, en medio del conflicto armado, ha implicado riesgos para los líderes y limitaciones al dispositivo institucional dispuesto para promover la reparación a las víctimas y la restitución de predios de la población desplazada, a lo cual se suman otros riesgos, como los de cooptación y corrupción por parte de actores armados y grupos de poder regionales sobre las estructuras administrativas locales.

En este sentido, las amenazas en el país, han tenido un considerable incremento en los últimos años. Los complejos procesos sociales y políticos por los que atraviesa el país – incluidas las negociaciones de paz con las FARC-, junto con la existencia de diversos factores de conflictividad social y la persistencia del conflicto armado en los territorios, han propiciado un contexto en el que la utilización de las amenazas en contra de la población civil se constituye en el mecanismo para causar terror y zozobra.

Estas tendencias nacionales se evidencian a partir del monitoreo y la emisión de los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, por parte del SAT, en las que se advierte sobre posibles amenazas en distintos territorios. La siguiente gráfica evidencia que posterior a la desmovilización de las AUC (en 2007) y después de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (entre 2012 y 2015), se registró el escalamiento de las amenazas. Específicamente, en 2007 se emitieron 21 Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento alertando esta situación, entre 2011 y 2012 fueron emitidos 67 y durante el 2013

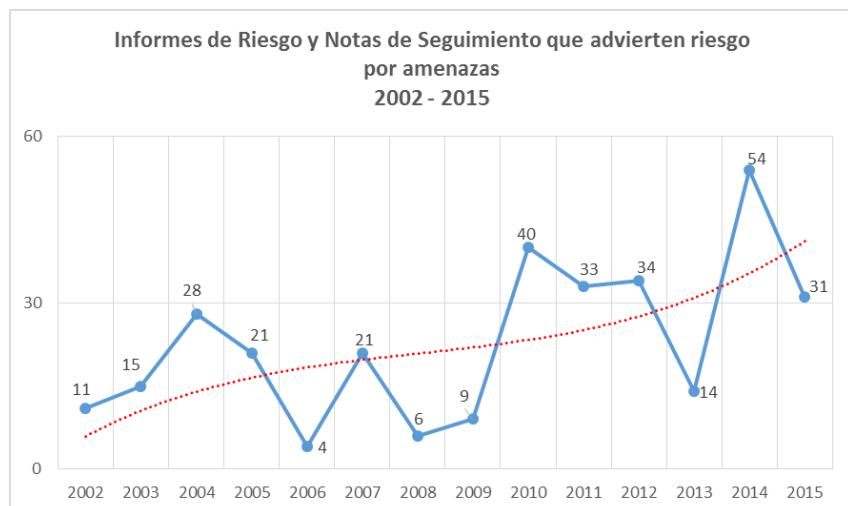
<sup>229</sup> De acuerdo con OACNUDH, 21 dirigentes asesinados en 2016 por grupos relacionados con el crimen organizado y la minería ilegal, destacando la situación del departamento del Cauca donde se han registrado los homicidios de mujeres líderes y defensores de derechos humanos. Fuente: <http://hsbnoticias.com/noticias/nacional/cauca-encabeza-listado-de-lideres-sociales-asesinados-en-2016499>

La DP también ha documentado casos de homicidios registrados en los departamentos de Atlántico, Norte de Santander, Nariño, Cauca y Soacha. En este último municipio, entre los meses de enero y mayo de 2016, se registró el homicidio de al menos nueve (9) personas que ostentaban la calidad de víctimas del conflicto armado, quienes habitaban en los barrios Ducales, Los Olivos, San Bernardino, El Arroyo y el Oasis (Nota de Seguimiento No. 007-16 para Soacha – Cundinamarca).



y 2014 se hizo lo propio en 68 de estos documentos. En resumen, las cifras muestran una tendencia al aumento.

**Gráfica 19. Número de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento que advierten riesgo por amenaza.**



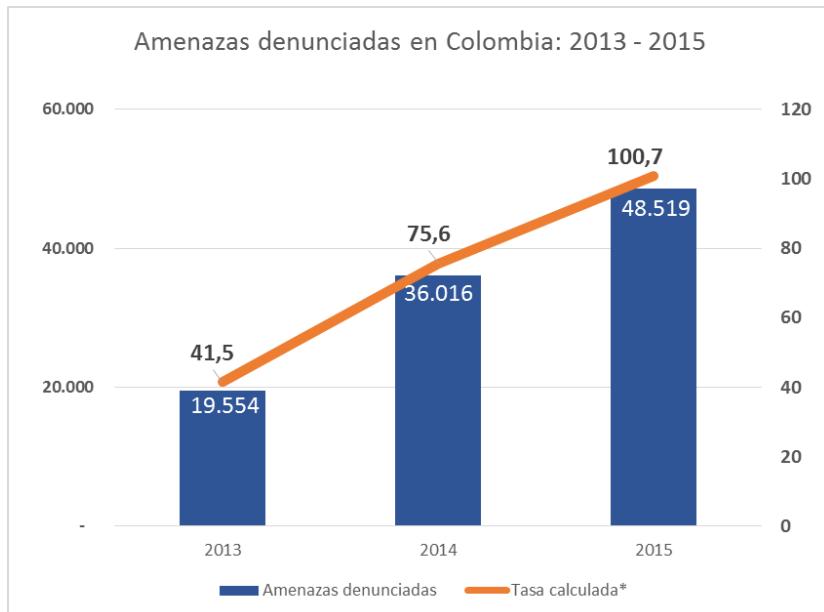
Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas – SISAT 2016.

Entre el segundo semestre de 2015 y el primer semestre de 2016 se registró un incremento de las amenazas dirigidas contra personas que adelantan procesos de reclamación de tierras y reparación colectiva. Hechos que se presentaron en departamentos y regiones como Meta, Chocó, el Magdalena Medio, Urabá y la Costa Atlántica. Estas amenazas han comenzado a surgir ya no solo por parte de organizaciones armadas ilegales, sino por parte de actores regionales ligados a intereses políticos y económicos presuntamente asociados a organizaciones armadas, quienes se oponen abiertamente a los procesos de reparación y restitución.

El siguiente gráfico, presenta el total de denuncias registradas por la Fiscalía General de la Nación por amenazas en Colombia entre los años 2013 y 2015, evidenciando un significativo incremento de este delito al pasar de 19.554 denuncias por amenazas en 2013, a 36.016 en 2014 y un pico de 48.519 en 2015. Calculada la tasa por cien mil habitantes<sup>230</sup>, en el año 2013 se tuvo 41.5 casos, en el año 2014 aumentó hasta 75.3 casos, y en el año 2015 se registraron 100.7 casos por cada 100 mil habitantes. En resumen, la diferencia entre los años 2013 y 2015 registra un aumento del 148%.

<sup>230</sup> Tasa calculada con la cifra de población proyectada por año por el Departamento Nacional de Estadísticas – DANE. 2016

**Gráfica 20. Amenazas denunciadas en Colombia (2013-2015)**



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Elaboración Sistema de Alertas Tempranas - 2016

Este incremento de las amenazas tiene varios factores explicativos, entre los que se encuentran los avances en la implementación de la Ley 1448 de 2011, que llevaron a numerosas personas a adelantar procesos de reparación y restitución de tierras, que han suscitado la oposición y en muchos casos, la reacción violenta de algunos sectores políticos, sociales y de grupos armados ilegales con presencia en distintas zonas del país.

En segundo término, se registran procesos y conflictos sociales que, si bien son reflejo de dinámicas más amplias del conflicto armado, tienen lógicas y manifestaciones territoriales. Tal es el caso de las conflictividades por la propiedad, uso y acceso a la tierra, relacionadas con la minería o las que tienen que ver con el ejercicio del control por parte de los grupos armados en zonas habitadas por comunidades negras, indígenas y campesinas. Todas estas causas en ocasiones confluyen en un solo espacio geográfico, lo que configura un complejo escenario de riesgo de violaciones de los derechos fundamentales de la población, entre las que se destacan las amenazas.

El aumento en las cifras en buena medida también se explica a partir de la posibilidad que han tenido las víctimas del conflicto de reivindicar y reclamar su derecho a la participación efectiva en diferentes espacios institucionales, dado que esto ocurre en un contexto en donde aún se cuenta con la presencia de actores armados (grupos post-desmovilización y



organizaciones insurgentes) e intereses particulares sobre la tierra, caracterizados por expresiones de violencia, lo que ha llevado al incremento de las amenazas.

Las manifestaciones contrarias a la restitución y a la reparación integral a las víctimas, pueden develar el interés de sectores, que en su momento se beneficiaron con el despojo de tierras, por conservar el *statu quo* por medio de amenazas y el ejercicio de la violencia en contra de personas y comunidades que recientemente han resultado beneficiados en procesos de restitución individual o colectiva. Se han registrado ya varios casos, en que las amenazas se han comenzado a materializar en diversas formas de constreñimiento y violencia contra los reclamantes o beneficiarios de procesos de restitución, como el hurto de ganado y otros bienes, que han llevado a nuevos desplazamientos individuales y familiares.

Al mismo tiempo que se registran amenazas contra líderes, organizaciones y comunidades que adelantan procesos de restitución, también se encuentra como otros actores clave en los procesos de reparación han resultado amenazados y afectados. Es el caso de jueces de restitución de tierras que han sido amenazados y han resultado víctimas de atentados o hurtos de información y documentos probatorios.

### **6.1.3 Amenazas contra los integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas**

Según un estudio sobre los escenarios de riesgo que enfrentan los líderes e integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en el país, que ha adelantado la DP a través de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH, los líderes e integrantes de las Mesas Departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas, establecidas en la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, se encuentran en una situación de particular riesgo y vulnerabilidad. Su presencia y participación en este espacio institucional hace que las amenazas en su contra y las posibles violaciones a sus derechos fundamentales sean, en comparación con otros líderes sociales y comunitarios, más frecuentes y focalizados.

La pertenencia y participación en las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas otorga a sus integrantes mayor visibilidad, mayor capacidad de incidencia en la política pública de atención y reparación de víctimas, así como acceso a espacios donde se define sobre la asignación y el gasto de recursos públicos. También tienen mayor posibilidad de estar expuestos en medios de comunicación, tanto del nivel regional como nacional, lo que suele significar una mayor influencia y repercusiones de sus pronunciamientos y denuncias, ya sea en relación con la presencia y accionar de actores armados en los territorios donde habitan, o bien con respecto a presuntos malos manejos de recursos públicos y hechos de corrupción por parte de funcionarios locales. Estas características y los atributos de los miembros de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y las funciones que desempeñan, configuran un escenario particular de riesgo para esta población.



Según cifras parciales de la DP, en el marco de una investigación que está culminando el SAT, de un total de 90 amenazas contra integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, al menos el 51% estuvieron motivadas por la pertenencia en estos espacios. El 20% de las amenazas se fundamentaron en la denuncia en temas tales como la corrupción en la administración pública o la violación de derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales y el 14% de las amenazas al parecer, provienen del trabajo e incidencia en temas de restitución de tierras.

En cuanto a los responsables de las amenazas, la principal estructura armada a la que se atribuye la presunta autoría son las Águilas Negras con el 21%. Las FARC se identificaron como fuente de las amenazas en el 19% de los casos y los Urabeños por su parte, son presuntos autores en el 16% de los casos. Enseguida se encuentran otros grupos tales como Los Rastrojos y el ELN y en menor escala grupos no identificados de guerrillas y 'paramilitares'.

Según los registros de la Fiscalía General de la Nación, 39 de los 90 casos fueron denunciados en diferentes zonas del país. Las principales regiones en las que se denunciaron estos hechos, son los departamentos de Antioquia con seis (6) casos; y los departamentos de Nariño, Tolima y Norte de Santander con tres (3) casos cada uno.

Dicha situación es preocupante en departamentos como Santander, en donde se registran con frecuencia amenazas en contra de la totalidad de los integrantes de la Mesa Departamental de Víctimas, o en el departamento de Caldas<sup>231</sup> donde se registran amenazas en contra de integrantes de la Junta Directiva de la Asociación de Familias Desplazadas de la Dorada – ASOFADES<sup>232</sup>, varios integrantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas de este municipio<sup>233</sup>, y de otros municipios como La Victoria, Supía y Anserma. No menos preocupante resultó el caso de una lideresa de la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas de Caldas, quien ha manifestó haber sido objeto de seguimientos por

<sup>231</sup>Oficio 6008-003042 del 15 de junio del 2016. Ref. Solicitud de Protección Líderes de víctimas Caldas, (Dicha solicitud se origina de acuerdo a los requerimientos efectuados en el marco de la reunión de la Comisión Regional del Ministerio Público para la Justicia transicional realizada el 26 de Mayo del 2016; y en atención a las recomendaciones orientadas a la implementación de medidas de prevención y protección de los líderes de víctimas en los escenarios de participación conformados por las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional).

<sup>232</sup>Según consta en el oficio 6008-003042 del 15 de junio del 2016. Ref. Solicitud de Protección Líderes de víctimas Caldas; "...y el día 02 de marzo del año 2016 antes de la reunión de ASOFADES que fue citada de manera pública...".

<sup>233</sup>En los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío.



parte de hombres extraños en los alrededores de su lugar de residencia; durante noviembre del 2015<sup>234</sup>.

Durante el período de junio de 2015 a mayo de 2016, la DP<sup>235</sup> a través de su rol como Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, en los diferentes niveles, reportó un total de 87 casos de amenazas de representantes de dichas Mesas, de los cuales, 46 disponen de medidas de protección por parte de la UNP, 33 no cuentan con ninguna medida de protección y sobre ocho (8) de ellos no existe información respecto a las medida de protección solicitadas; esta situación ya ha sido puesta en conocimiento de la UNP por parte de la DP, a través de la Delegada para la Orientación y Atención a Víctimas.

## **6.2 Percepciones de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas respecto a la efectividad de las medidas de prevención y protección**

Los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas, han manifestado en diferentes oportunidades a la DP, que desconocen los procedimientos para activar las rutas de protección individual y colectiva, así como se extrañan sobre las demoras injustificadas que pueden llegar la implementación de una medida de protección individual, por parte de la UNP.

Así mismo, señalan que algunos casos se desconocen las razones por las cuales se motivó el tipo de medida de protección otorgada; así como los motivos particulares de negación de las mismas, por lo que los representantes consideran importante reevaluar la metodología de la UNP, a la luz de estas situaciones. Los representantes que manifestaron su percepción sobre la efectividad de las medidas de protección, señalaron que desde su óptica, los mecanismos de protección de la UNP han desmejorado notablemente, indicando como posibles causas: debilidad presupuestal, existencia de nuevos lineamientos institucionales como la suspensión de los acompañamientos de los escoltas a sus protegidos cuando se trata de viajes fuera de los sitios habituales de residencia, debilidad de las oficinas regionales para la toma de decisiones y concentración de acciones en el nivel nacional de la entidad, lo que redunda en la falta de oportunidad y efectividad en la prestación de los servicios.

Los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas han manifestado su desconfianza para denunciar las amenazas en la Fiscalía General de la Nación en las

---

<sup>234</sup>Oficio 6008-003042 del 15 de junio del 2016. Ref. Solicitud de Protección Líderes de víctimas Caldas; Pág. 2

<sup>235</sup> De acuerdo al seguimiento constante realizado por la Defensoría Delegada para la Orientación y Atención a las Víctimas. 2016.



regiones; dicha situación genera dificultades al ente investigativo ya que si no se presentan las denuncias no pueden adelantar las investigaciones contra los responsables y existe una alta probabilidad de que los hechos se repitan. Por su parte, la UNP ha avanzado en la firma de un convenio de intercambio de información con la Fiscalía General de la Nación<sup>236</sup> para el intercambio de información que apoye el logro de los objetivos misionales; sin embargo, una vez revisado, de su lectura, no se concluye con claridad la intencionalidad de aportar en el esclarecimiento de las denuncias de amenazas que trata la UNP, ni la apertura de investigaciones que permitan identificar a los responsables de las mismas.

Existen reducidos canales de comunicación entre los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas que asisten al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y los representantes que hacen parte del SPPyGNR del SNARIV, de igual forma que con las víctimas directamente amenazadas. Ello deriva en los bajos niveles de retroalimentación de las regiones al nivel central, para lograr una incidencia efectiva en lo que ocurre en territorio.

Los representantes de la Mesa Nacional de Participación a través del Comité Ejecutivo, han manifestado su desacuerdo con la adopción del Decreto 567 del 2016<sup>237</sup>, ya que señalan que debieron ser consultados previamente sobre el contenido de las modificaciones del Decreto 1066 del 2015, las cuales afectan y suprimen algunas de las medidas de protección vigentes en perjuicio de la población objeto en los numerales del 1 al 15, artículo 2.4.1.2.6 del Decreto citado.

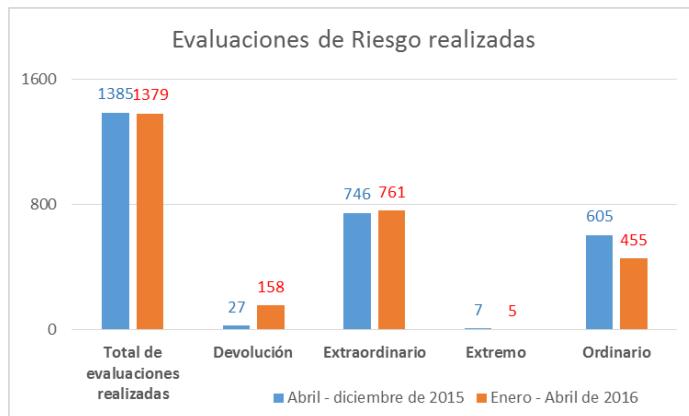
Respecto a la protección individual, según información reportada por la UNP, entre el mes de abril y diciembre de 2015 se llevaron a cabo 1.385 evaluaciones de riesgo para población en general, y entre los meses de enero a abril de 2016 se llevaron a cabo 1.379.

---

<sup>236</sup> Acuerdo de Cooperación Interadministrativo No. 220 de junio de 2015.

<sup>237</sup> Por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo II del Título I, de la parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector del Interior.

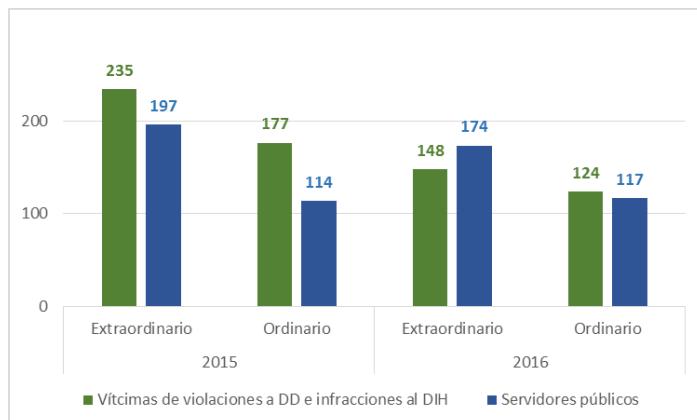
**Gráfica 21. Evaluaciones de riesgo realizadas (2015-2016)**



Fuente: Base de datos STGVP – UNP.

El mayor número de valoraciones de riesgo extraordinarias lo presentan víctimas de violaciones de los derechos humanos y servidores públicos.

**Gráfica 22. Tipo de Riesgo y tipo de persona afectada (2015-2016)**



Fuente: Base de datos STGVP – UNP.

Respecto a las medidas de protección colectiva, es importante señalar que el Ministerio del Interior mediante la Resolución 1085 del 2015, expidió el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección de este Ministerio y la UNP. Dicho protocolo está dirigido a los grupos o comunidades objeto de medidas de protección colectiva, pertenecientes a una de las poblaciones enunciadas en los numerales del 1 al 15, artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 del 2015:<sup>238</sup>

<sup>238</sup>Resolución 1085 del 2015 Artículo 3 parágrafo primero: "Serán objeto del Programa de Prevención y Protección Colectiva: los grupos, comunidades, y organizaciones sociales y políticas determinadas a partir de un reconocimiento social y político"

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
13. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de DDHH y DIH.
14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la PGN y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

Si bien, se adoptó el protocolo para que dichos grupos o comunidades puedan acceder a la ruta de protección colectiva del Ministerio del Interior y de la UNP, y existe un formulario para el diligenciamiento de las solicitudes de medidas de protección colectivas, la DP en su rol de Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Víctimas ha podido evidenciar un total



desconocimiento por parte de sus representantes respecto a dicho protocolo y su operación. La misma situación se presenta con las Mesas departamentales y municipales.

### 6.3. Planes Integrales de Prevención y Protección

Los Planes Integrales de Prevención son herramientas territoriales que permiten a los departamentos y municipios estar preparados ante cualquier posible escenario de riesgo, con el objeto de evitar o disminuir el impacto frente a posibles hechos de violaciones graves a los DDHH. Dichos planes están definidos por el artículo 174 de la ley 1448 de 2011, en el cual se plantea que las entidades territoriales para el cumplimiento de los objetivos trazados en la atención y reparación integral a las víctimas deberán diseñar e implementar, *“a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*.

El Ministerio del Interior tiene como responsabilidad, realizar acompañamiento y asesoría técnica directa a municipios y gobernaciones para la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención, para lo cual ha diseñado lineamientos conceptuales y metodológicos que aplicados de manera cabal por los entes territoriales permiten la construcción de los planes en 45 días hábiles o dos meses calendario.

Luego de un análisis de la metodología propuesta por el Ministerio, se puede establecer que esta posee elementos fundamentales para una adecuada gestión del riesgo dentro de los Planes Integrales de Prevención, tales como: (i) la construcción de un contexto regional (a través del Análisis Interpretativo del Riesgo – Momento 1); (ii) la identificación de los escenarios de riesgo (Momento 3); y el diseño de medidas necesarias y organizadas para obtener resultados en materia de prevención de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH<sup>239</sup>.

Según datos del Ministerio del Interior, entregados a la CSML, 100 planes integrales municipales fueron apoyados técnicamente en su formulación y actualización bajo esta metodología, durante el año 2015. Mientras que a nivel departamental se ha impulsado la implementación de dichos planes, con los siguientes niveles de desarrollo<sup>240</sup>:

<sup>239</sup> Guía para la Actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección. Soporte Conceptual y metodológico. MINISTERIO DEL INTERIOR. Bogotá, Colombia. 2014.

<sup>240</sup> Oficio OFI16-000018081-DDHH-2400, entregado a la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas, Secretaría Técnica de la CSML. Mayo de 2016.



**Cuadro 46. Niveles de desarrollo de los Planes Integrales de Prevención en los Departamentos del país.**

ALTO	MEDIO	BAJO	SIN IMPLEMENTAR
Antioquia, Arauca, Casanare, Cesar, Cundinamarca, Huila, Guajira, Magdalena, Nariño; Norte de Santander y Tolima.	Caldas, Caquetá, Guainía, Quindío, Risaralda y Sucre.	Atlántico, Bolívar, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.	Vaupés, Vichada y Boyacá.
Sin Plan de Prevención se encuentran los departamentos de San Andrés, Santander, Guaviare y Amazonas.			

Fuente: Ministerio del Interior. 2016

Lo anterior coincide con lo señalado en algunos de los informes analíticos de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional durante el primer semestre del 2016. Según estos informes, en los departamentos de Antioquia, Arauca y Nariño, por ejemplo, se reporta una adecuada implementación de los Planes de Integrales de Prevención, mientras que, en Bolívar, aunque existe dicho plan, éste no se implementa de manera adecuada e incluso no cuentan con asignaciones presupuestales para su cumplimiento:

*“Así mismo las peculiaridades del Departamento ocasiona que las reuniones se realicen para responder a emergencias más que a planear o planificar un accionar en pro de prevención de posible violación de derechos humanos, por lo anterior y debido a los trámites administrativos la respuesta de emergencia inmediata se deja en manos de la cooperación internacional evadiendo muchas veces el compromiso del orden local y territorial”* (CRMPJT Bolívar, 2016).

Por otra parte, la Comisión Regional Amazonas manifiesta que los Planes de Prevención y Contingencia se encuentran en plena construcción lo que hace que la implementación de las recomendaciones a los Informes de Riesgo no se haya desarrollado y ni siquiera planificado. En efecto, en el nivel local y regional no se han atendido buena parte de las recomendaciones del Informe de Riesgo de Inminencia No. 016-14; asimismo, no se ha elaborado el plan de contingencia para la prevención y atención de eventuales desplazamientos forzados en la zona, ni los planes de protección, prevención y garantías de no repetición, así como tampoco los planes de acción en los grupos temáticos del Comité de Justicia Transicional Departamental para adoptar las medidas de prevención y atención humanitaria de emergencia a la población civil.

En este sentido vale la pena mencionar que, según el Ministerio Público “... en términos de las recomendaciones derivadas de las alertas tempranas para el departamento de Amazonas, es importante señalar que han sido asignadas a corregimientos departamentales que no tienen una adecuada capacidad técnica ni administrativa, ni mucho menos institucionalidad pública del nivel local, regional y por tanto se encuentran en condiciones precarias para



*atender las recomendaciones que puedan derivar de un Informe de Riesgo o de una alerta temprana". (CRMPJT Amazonas, 2016).*

Si bien es cierto que la metodología de acompañamiento y asesoría técnica directa a entidades territoriales para la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención es pertinente y puede considerarse oportuna, esta estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales no cuenta con una batería de indicadores o un sistema de información que permita medir el impacto que la formulación de dichos planes ha generado en los territorios.

El Ministerio no realiza un acompañamiento directo –ni seguimiento alguno- a la presentación de los planes en los Comités de Justicia Transicional, a las asignaciones presupuestales o al monitoreo periódico de su implementación, bajo argumentos como que el límite de sus responsabilidades va hasta la validación de los documentos con los entes territoriales, así como la manifestación de que es un deber único de las gobernaciones y alcaldías realizar seguimiento a sus propios procesos.

Tal situación hace que, en algunas regiones del país, se construyan y actualicen los Planes Integrales de Prevención como un simple requisito del Ministerio, sin tener la intención real de garantizar su cumplimiento por lo que se pospone su presentación y aprobación en los CTJT o incluso, no se asignan rubros que permitan su ejecución (CRMPJT Bolívar, 2016). Otro ejemplo claro de ello ocurre con el Plan Integral de Prevención del departamento del Tolima, el cual ya fue formulado, pero aún no ha sido aprobado en el Comité de Justicia Transicional.

Es evidente que a la postre, la implementación de la política pública en materia de prevención y protección está sujeta a la voluntad política de las administraciones locales -la cual en algunos territorios es muy baja-, situación que se evidencia en casos como el departamento del Cauca, donde la Gobernación desde el año 2013 tenía la obligación de desarrollar el Plan de Contingencia, pero hasta la fecha no ha habido avance alguno. *"Para el caso del nivel departamental es preocupante que no hay ningún cambio sensible en el proceso de elaboración del plan de contingencia. La UARIV manifiesta que la Gobernación del Cauca no ha presentado dicho plan, hecho que viene ocurriendo desde años anteriores y fue advertido en el informe del 2015 sin ningún cambio hasta la fecha"* (CRMPJT Cauca, 2016).

Esta situación también puede estar incidiendo en que, si bien los 42 municipios del departamento del Cauca cuentan con Planes Integrales de Prevención, ninguno de ellos ha sido actualizado desde hace más de un año, situación crítica dada la dinámica social, interétnica y de conflicto armado que presenta el departamento del Cauca.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

#### 6.4. Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición

El Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (SPPyGNR) busca generar los lineamientos de la política pública que permitan articular las acciones contempladas en los Planes Integrales de Prevención y Protección, en materia de prevención (temprana, urgente y garantía de no repetición) con los planes de acción territorial con el propósito de enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad. En lo trascurrido de la implementación de la Ley 1448, ha sido necesario realizar importantes reestructuraciones en materia de la política de prevención y protección con el fin de lograr un mayor impacto sobre todo en la fase de diseño, de tal forma que esta, se adapte a las diferentes dinámicas territoriales.

Al respecto cabe advertir que el funcionamiento del SPPyGNR ha centrado sus esfuerzos en la presentación de diagnósticos sobre algunas regiones del país, sin que dicha labor sea suficiente, dado que los fenómenos territoriales y el tiempo de su ocurrencia superan la operatividad del mismo Subcomité y la posibilidad de concreción de las actuaciones de las entidades que hacen parte de esta instancia.

En tal escenario, suele advertirse por parte de los representantes de cada una de las entidades que asiste al Subcomité que, pese a que la labor que diariamente se adelanta por parte de sus instituciones frente a tales fenómenos, la capacidad en términos de recurso humano, disponibilidad presupuestal e incidencia política, muchas veces resulta menor a las expectativas de la comunidad víctima en el territorio.

La generación de rutas y protocolos, ha sido cambiante, incluso algunas veces sobrepasa los tiempos de socialización entre una y otra versión, impidiendo tener una ruta definida y permanente, al menos en un lapso razonable; situación que afecta la confianza y seguridad de las entidades territoriales sobre los procedimientos que desarrollan; ello supone un obstáculo para la adaptación y rápida respuesta de los Gobiernos locales a las directrices de la nación, pero sobre todo a la necesidad de generar respuestas institucionales eficaces frente a las necesidades de las víctimas del conflicto armado; situación que se suma a la falta de articulación entre entidades.

Una dificultad actual, es la situación que se ha generado tras la liquidación del Incoder, en tanto las nuevas entidades que asumirán sus funciones, aún no cuentan con una respuesta sólida frente a las necesidades de la comunidad víctima. Este hecho no ha sido asumido ni resuelto por las entidades competentes ni tampoco ha sido puesto en discusión por la entidad coordinadora del Sistema.

La CSML hace un llamado a revisar el nivel de injerencia del SPPyGNR en la toma de decisiones frente a la definición de política pública y la oportunidad y claridad de la oferta



institucional de cada entidad, ya que esta instancia no puede convertirse en un espacio de simple deliberación o participación sin que se conduzca a acciones efectivas que redunden en la garantía de los derechos de las víctimas.

Es necesaria también la optimización de los recursos, tanto presupuestales como técnicos para avanzar ya no en la generación de rutas, guías metodológicas y protocolos, sino en la concreción de acciones por parte de los diferentes niveles de gobierno. A la fecha, el Subcomité reporta que ha sesionado en dos ocasiones en el presente año, pero que en dichas sesiones se registran pocos avances frente al desarrollo de soluciones a las problemáticas que los representantes de víctimas plantean. Esta situación es preocupante en tanto, lo que los representantes manifiestan es la falta de seguridad y protección a su vida e integridad. La UNP ha planteado una ruta dentro del SPPyGNR para la atención a dichas necesidades, pero en la realidad, acceder a las medidas presenta dificultades en la falta de oportunidad de las acciones frente a la urgencia de las necesidades, mucho más cuando se trata de requerimientos que deben ser atendidos por los entes territoriales.

La CSML reconoce el trabajo realizado por la UARIV y el Ministerio del Interior para establecer una guía metodológica por cada hecho victimizante para la formulación de Planes de Contingencia, sin embargo, es necesario señalar que solo hasta el primer semestre del año en curso, dicha guía fue socializada con la institucionalidad que hace parte del SPPyGNR. De igual forma, la guía, a la fecha, no ha sido enviada ni socializada a los territorios. Así, los gobernantes locales poseicionados desde el 1º de enero de 2016, no tienen conocimiento de los lineamientos que les obligan a tener formulados sus Planes de Contingencia o adaptar nuevas y mejores estrategias de las que ya venían siendo aplicadas en sus territorios.

Finalmente, la CSML reconoce la importancia de la participación permanente en el SPPyGNR de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). Su participación resulta de la mayor importancia ante la coyuntura nacional de un proceso de paz. Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, así como su inclusión en las temáticas que se manejan en las estrategias para los planes de protección, implica la posibilidad de acciones preventivas en aras de la seguridad de la población desmovilizada. Sin embargo, se requiere avanzar en un proceso previo de sensibilización con las víctimas quienes han manifestado su preocupación e inconformidad de participar en un espacio donde confluyen víctimas y victimarios.

## **6.5 Prevención del riesgo de contaminación por Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y remanentes de guerra, y Artefactos Explosivos Improvisados**

El uso e implementación de MAP representa una estrategia de control poblacional por parte de grupos armados ilegales y una táctica que permite proteger sus zonas de campamento,



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

dificultar el desplazamiento de la Fuerza Pública y sus operaciones y proteger zonas con cultivos de uso ilícito, entre otras. El impacto de este tipo de artefactos ha tenido lugar a lo largo y ancho de la geografía del territorio colombiano derivando en graves situaciones humanitarias. Según registros en el Sistema de Información de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (en adelante DAICMA), entre los años 2015 y 2016<sup>241</sup>, en el país se registraron accidentes en 75 municipios de 15 departamentos que arrojaron 265 víctimas entre militares y civiles. Entre miembros de la fuerza pública se registraron 175 heridos y 16 muertos; mientras que en la población civil se registraron 55 heridos y 19 muertos.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se ha previsto la necesidad de que el aparato estatal disponga de medidas preventivas ante las MAP, MUSE y AEI; medidas de protección a víctimas de esta infracción al DIH y de restablecimiento de derechos. En este sentido, el siguiente apartado presenta un panorama frente a la efectividad de dichas medidas. Para ello, se utiliza información de las siguientes fuentes: la aportada por la DAICMA ante los requerimientos de la CSML; entrevistas telefónicas realizada a representantes y líderes de organizaciones de víctimas de MAP/MUSE/AEI en Colombia; y los oficios remitidos por la DAICMA, entidades territoriales y Fuerza Pública como respuesta a los documentos de advertencia del SAT.

Se resalta la creación de la Mesa Técnica de la que hacen parte la DP, la PGN, las Naciones Unidas a través del programa UNMAS, el DAICMA y la UARIV (esta última como invitada), ya que su objetivo es articular la política pública de acción integral contra las MAP, con la política pública para retornos y reubicaciones, teniendo en cuenta las enormes dificultades que existen para que estos procesos sean efectivos.

Esta articulación supone la necesidad de educación en el riesgo que debe partir de los funcionarios de las entidades territoriales y del Ministerio Público, quienes deben orientar a la población víctima respecto de su nivel de riesgo para adoptar con las administraciones locales mecanismos de prevención y protección, que permitan la anticipación efectiva a la ocurrencia de los hechos.

Es importante señalar que dicho ejercicio debe ser fortalecido por las gobernaciones y el nivel central, ya que los municipios reclaman mayor receptividad y apoyo institucional a dichos procesos, siendo importante que los tiempos de la pedagogía y socialización sean oportunos y diligentes por parte de quien los imparten y tengan en cuenta las diferentes dinámicas sociales.

<sup>241</sup> Fecha de corte, mayo 31 de 2016. Tomado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>



### 6.5.1 Educación en Riesgo de Minas Antipersonal (ERM)

La ERM es considerada una medida preventiva que tiene como propósito reducir el riesgo de muerte y lesiones causadas por artefactos explosivos a través de cuatro acciones puntuales<sup>242</sup>: la difusión de información a través de medios masivos de comunicación y de talleres cortos; la realización de capacitaciones en comportamientos seguros y la sensibilización sobre el riesgo de las comunidades ubicadas en zonas de conflicto; la divulgación de los derechos y deberes de las víctimas y la orientación a las autoridades para brindar asistencia integral a las víctimas; y promover la inclusión del tema en los planes de desarrollo y de gestión del riesgo en el nivel departamental y municipal.

La información aportada por el DAICMA, entidad encargada de promover y coordinar las acciones de ERM, a la CSML, no discrimina por el tipo de acción llevada a cabo en cada municipio ni los impactos directos de dichas medidas. Sin embargo, algunas de las acciones señalan el desarrollo de acciones de promoción de comportamientos seguros en comunidades que habitan zonas con presencia o sospecha de MAP. Los siguientes elementos dan cuenta de ello:

- Con el objetivo de promover la ERM, los enlaces locales de la DAICMA han aprovechado escenarios como los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Justicia Transicional para impulsar, coordinar y fortalecer la Acción Integral contra las MAP.
- La DAICMA ha logrado consolidar alianzas con entidades públicas (como el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y entidades territoriales) y con entidades de cooperación internacional para el desarrollo de acciones de ERM. Como resultado, entre mayo de 2015 y mayo de 2016 informa que ha intervenido en 140 municipios de 20 departamentos, siguiendo lineamientos internos de priorización y focalización.

Pese a los resultados expuestos y la coordinación interinstitucional alcanzada por la DAICMA, existen falencias en las acciones de ERM:

- La difusión de la información que la DAICMA imparte a través de talleres, sigue siendo insuficiente en tanto no llega de manera generalizada a la población que habita en zonas afectadas de manera directa por esta problemática. La coordinación interinstitucional entre la DAICMA, SENA y entidades territoriales se ha enfocado, principalmente, en los líderes locales a través de talleres de sensibilización con el objetivo de que dicha información se difunda entre los miembros de las comunidades en riesgo, las cuales por lo general se ubican en zona rural. Esta formulación no garantiza la efectiva difusión de la información y le traslada las responsabilidades a los líderes sociales o comunitarios.

<sup>242</sup> <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Educacion/Paginas/Educacion-Riesgo.aspx>



- La DAICMA no atiende a todos los municipios advertidos por el SAT con presencia o sospecha de MAP. Entre mayo de 2015 y mayo de 2016, se emitieron 29 documentos de advertencia que incluían presencia o sospecha de MAP y MUSE, que cubren población y territorio en 76 municipios de 16 departamentos; en 41 de ellos, es decir en un 54%, se registran acciones de ERM, evidenciando un importante número de municipios que no se intervinieron con este tipo de medidas de prevención. Del total de municipios donde se aplicaron acciones de prevención en ERM, en el 34% ocurrieron accidentes por MAP, evidenciando la necesidad de revisar las metodologías de actuación que favorezcan la intervención de manera integral.

### **6.5.2 Señalización de zonas con presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI**

El Estado colombiano cuenta con normatividad, lineamientos y estándares nacionales e internacionales sobre la señalización de zonas con presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI, consignados básicamente en la Ley 759 de 2002 en el artículo 18<sup>243</sup> que asigna la responsabilidad al Ministerio de Defensa Nacional de coordinar los sistemas de detección y señalización de zonas peligrosas; en complemento el Decreto 1649 de 2014 en su artículo 27º asigna funciones a la DAICMA en materia de centralización de información de todas las organizaciones que desarrollen actividades relativas a minas y servir de fuente de información para la toma de decisiones en materia de prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a víctimas.

El Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos<sup>244</sup>, y el IMAS 08.40<sup>245</sup>, establecen tres (3) categorías generales de los sistemas de marcado: la señalización permanente utilizada para marcar el perímetro de mina y residuos de guerra; la señalización temporal de zonas en riesgo que están en preparación para las operaciones de remoción, lo cual incluye barreras físicas; y señalización improvisada, generalmente colocadas por la población local o por organizaciones de desminado cuando no están disponibles los materiales para la construcción de sistemas de marcado temporales o permanentes<sup>246</sup>.

<sup>243</sup> <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Ley759-2000.pdf>

<sup>244</sup> <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm>

<sup>245</sup> <http://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-08/IMAS-08-40-Ed2-Am4.pdf>

<sup>246</sup> <http://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-08/IMAS-08-40-Ed2-Am4.pdf> . P2.



La información aportada por la DAICMA refiere que la señalización que se lleva a cabo en el marco de operaciones de desminado humanitario, se adelanta en municipios tales como Vista Hermosa en el departamento del Meta y Briceño en el departamento de Antioquia, principalmente. Dejando de lado la necesidad de señalizar otros municipios donde se registra presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI. Así mismo, informa que Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario llevan a cabo acciones de señalización y demarcación en las actividades que adelantan, así como las fuerzas militares en el marco de las operaciones de desminado en emergencias y operacional.

La información recopilada evidencia la dispersión de acciones y responsabilidades entre el Ministerio de Defensa Nacional y la DAICMA frente al deber de señalización de las zonas con presencia o sospecha de MAP. Por otro lado, a pesar de que el Decreto 1649 de 2014, le asigna a la DAICMA la función de *“Mantener la base del Sistema de Información de Acción Contra Minas, encargándose de recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema”*<sup>247</sup> y servir de fuente para la toma de decisiones, no se evidencia una centralización efectiva de información que permita conocer con certeza al alcance de la contaminación por estos artefactos, y el real avance o estado del compromiso del gobierno nacional frente a la problemática general de minas antipersonal.

### 6.5.3 Desminado humanitario

El Desminado Humanitario es una asistencia humanitaria que se provee a las comunidades afectadas por las MAP, MUSE y AEI con el fin de restituir las tierras seguras a la comunidad para su utilización, siguiendo cuatro principios fundamentales consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (diciembre, 1991): (i) humanidad, (ii) seguridad, (iii) neutralidad e (iv) imparcialidad<sup>248</sup>. De acuerdo con la información reportada por la DAICMA, entre mayo de 2015 y mayo 2016, se han realizado 1.362 labores de desminado de tipo militar en 27 departamentos del país, frente a un limitado número de operaciones de desminado de tipo humanitario que se adelantan en el país.

Según la información recopilada por la DP, se evidencia que la priorización de zonas a intervenir por parte de las entidades competentes, no atiende a los diagnósticos de SAT, a la necesidad de las comunidades o a la gestión de las autoridades locales. A juicio de las comunidades, las acciones para retirar remanentes de guerra, AEI y atender a los llamados para adelantar acciones de desminado en emergencias, especialmente cuando se trata de

<sup>247</sup> Decreto 1649 de 2014, artículo 27, tomado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1325865>

<sup>248</sup> Además de la resolución anteriormente citada, los International Mine Action Standards brindan normas técnicas y aspectos prácticos de la Convención de Ottawa sobre el entrenamiento y participación de civiles en las actividades de desminado.



zonas sensibles para el desarrollo de las actividades cotidianas de las comunidades, no son atendidos con la celeridad que se requiere y por el contrario denuncian que las acciones son diligentes solamente cuando se trata de áreas de interés para el desarrollo de operaciones militares o de interés para empresas agroindustriales o energéticas.

En este sentido, las medidas del Gobierno Nacional deben estar dirigidas a fortalecer su capacidad institucional de articulación y de respuesta frente a los escenarios de riesgo que se identifiquen, para lo cual deben contar con un grado de alistamiento que les permita intervenir, en cualquier zona del territorio nacional y en el momento que se requiera y evitar que se sigan presentando casos en los que a pesar de la denuncia oportuna; pues transcurren varios meses antes de que se lleven a cabo operaciones de desminado. Para ello, se sugiere fortalecer la función de coordinación del sistema en cabeza del DAICMA y aumentar la participación de instancias especializadas que lleven a cabo la búsqueda, detección y destrucción de MAP en el territorio nacional aplicando los estándares y principios nacionales e internacionales que rigen la materia.

#### **6.5.4 Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de MAP, MUSE y AEI**

El artículo 32 de la ley 1448 de 2011 considera que las autoridades competentes dispondrán de elementos para la revisión e implementación de los programas de atención integral a las víctimas del conflicto, en este sentido afirma, además, que se deberá poner en marcha una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional. En el marco de dichas disposiciones, la DAICMA ha venido realizando campañas de difusión de los derechos y deberes de las víctimas y la orientación a las autoridades para brindar asistencia integral a las víctimas. Así mismo, se reconocen los avances para asistir a las víctimas en emergencia y el fortalecimiento de dichas medidas a través de simulacros de atención en emergencia como el llevado a cabo en el departamento de Tolima.

Sin embargo, la implementación por parte del Gobierno deja vacíos en materia de atención, asistencia y reparación a los sobrevivientes de minas antipersonal en los siguientes aspectos:

- En materia de salud, existe una brecha en la calidad, oportunidad y pertinencia de la atención en emergencias entre víctimas civiles y militares. Tomando en cuenta las cifras de víctimas registradas por la DAICMA entre mayo de 2015 y mayo de 2016, la relación de muertos de la fuerza pública frente a la totalidad de heridos es del 9%, mientras que entre los civiles la relación de muertos frente al total de heridos es del 35%.
- Se mantienen las quejas de las víctimas frente a las dificultades para la asistencia y la rehabilitación de los sobrevivientes de MAP, así como para las autorizaciones para el



acceso a procedimientos especializados. No hay claridad sobre la responsabilidad de las entidades para llevar a cabo al proceso de rehabilitación física y psicológica.

- La DP ha identificado la existencia de barreras administrativas para brindar la asistencia humanitaria a las víctimas sobrevivientes de MAP, dado que se exige que las personas se encuentren registradas, sin que primen sus necesidades de atención médica.
- A pesar de que la Resolución 090 de 2015, expedida por la UARIV, establece criterios de priorización para el acceso a la medida de indemnización por vía administrativa, las víctimas de MAP, MUSE y AEI no han sido priorizadas efectivamente para la entrega de la indemnización, en particular aduciendo deficiencias presupuestales.
- La fase de estabilización socioeconómica para las víctimas sobrevivientes de MAP, MUSE y AEI es precaria, ante las reducidas ofertas de empleabilidad, de proyectos educativos y de vivienda que atiendan a este tipo de población víctima.

## **6.6. Prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes**

El fenómeno del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano, ha sido una práctica recurrente por parte de los actores armados, en la que inciden factores de amenaza (presencia de uno o más grupos armados ilegales en un territorio, construcción de redes de micro tráfico, explotación sexual u otros) y factores de vulnerabilidad ( como bajo nivel de cobertura educativa, carencia de programas para la formación de jóvenes que les permita dar continuidad a sus estudios, bajos ingresos económicos familiares, débil presencial estatal para la reparación de víctimas del conflicto, entre otros). Por lo anterior, el SAT ha emitido recomendaciones a las entidades del Estado, dirigidas a mitigar el riesgo, fortalecer las capacidades institucionales, sociales y comunitarias y brindar atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado.

Con base en la información reportada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el ICBF, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de los Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) y los gobiernos locales para gestionar el riesgo advertido por el SAT, en este apartado se realizará un balance de los avances y dificultades de los programas y proyectos llevados a cabo, entre mayo de 2015 y mayo de 2016, para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA).

En materia de prevención del reclutamiento, la utilización para la guerra y la violencia sexual en contra de NNA, el Gobierno Nacional ha definido estrategias bajo tres propósitos: (i) fortalecer el seguimiento a la política pública; (ii) promover la gestión del conocimiento para fortalecer el enfoque, principios, marco conceptual y operativo de la política y consolidar la



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Focalizada de las Víctimas

territorialización de la política pública para dar respuesta a las vulneraciones de los derechos de los NNA.

En el monitoreo y seguimiento a la implementación de la política pública, la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, tiene la competencia de centralizar la información sobre el número de estrategias y zonas en donde se concentra la oferta de programas y proyectos de prevención del reclutamiento y utilización de NNA. En 2015, la Consejería Presidencial para los DDHH reportó 54 estrategias o programas, de carácter temporal y permanente. Del análisis de esta información, se deduce que la focalización de las zonas intervenidas corresponde al resultado de la planeación institucional mientras que aquellos territorios con riesgos emergentes, como los que identifica la DP, son cubiertos con acciones esporádicas y de bajo impacto.

Con respecto a la promoción de la gestión del conocimiento y la consolidación territorial de la política pública, la estrategia consiste en elevar la capacidad de los actores claves (instituciones de la CIPRUNNA, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional) en la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual de NNA, para lo cual se conformó un equipo de profesionales, en nivel regional y nacional, quienes sirven de enlaces territoriales en 19 departamentos<sup>249</sup>. Este acompañamiento permitió incluir la política pública de prevención de reclutamiento y utilización de NNA en los planes locales de desarrollo y la socialización e implementación de dicha política.

En materia de prevención, se resaltan dos intervenciones que por su naturaleza se consideran importantes para reducir los factores de vulnerabilidad de los NNA: el programa Generaciones con Bienestar y la oferta educativa.

El **Programa Generaciones con Bienestar** que implementa el ICBF tiene el objetivo de promover la garantía de los derechos y prevenir su vulneración a partir del empoderamiento de los NNA como sujetos de derechos y del fortalecimiento de la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como entornos protectores para su protección integral. Por su naturaleza, es considerado el programa más importante del ICBF en materia de prevención de reclutamiento y utilización de NNA u otros tipos de violencia de la que podrían ser víctimas. Esto representa un compromiso institucional para atención de NNA bajo un enfoque diferencial subdividido en modalidades para atención de la población víctima y no víctima, población rural y urbana y pertenencia étnicos, entre otros.

Sin embargo, una de las debilidades del programa, es que el mismo, no se ejecuta hasta que los NNA superen el estado de vulnerabilidad. La situación de vulneración flagrante de NNA y

<sup>249</sup> Antioquia, Boyacá, Casanare, Cauca, Caquetá, Cesar, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Santander, Tolima, Vichada, Magdalena, Córdoba, Guajira, Bolívar, Chocó, y Valle del Cauca.



jóvenes debido al riesgo de reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados ilegales, requiere la atención integral del Estado en el marco de la política pública de prevención. Pese a ello, en amplias zonas de la geografía nacional, los NNA se ven expuestos a afectaciones estructurales como: situación económica precaria del grupo familiar, homicidio del padre o madre, ausencia de oferta educativa técnica o profesional, falta de oportunidades para uso del tiempo libre, desplazamiento forzado, violencia intrafamiliar, los cuales los exponen al riesgo de ser utilizados por los grupos organizados al margen de la ley, bien sea en actividades militares o logísticas, o en actividades como minería ilegal o venta de estupefacientes, entre otros. Estos riesgos se acentúan debido al desconocimiento del reclutamiento y la utilización como delito y como una vulneración a los DDHH de los NNA, por parte de las autoridades locales o incluso de la comunidad, cuando en algunos casos, la percepción sobre estos hechos es que los NNA deciden de “forma libre” vincularse a los grupos.

En segundo lugar, la dispersión de la población víctima genera dificultades para atender a los NNA beneficiarios del programa. En tercer lugar, no hay una plena coordinación entre el ICBF y las entidades territoriales para apoyar la ejecución de programas dirigidos a la prevención del reclutamiento de NNA. Además, la presencia de grupos armados pos desmovilización dificulta el seguimiento continuo a los encuentros vivenciales de los NNA.

**La ampliación de ofertas educativas** es otra medida preventiva que el Estado promueve para prevenir que NNA puedan ser vinculados en acciones de grupos armados ilegales. Por lo anterior, el Ministerio de Educación, las Secretarías de Educación departamentales y municipales, y el SENA, tienen responsabilidades en esta materia, tales como: el mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos educativos y el aumento en su dotación; brindar transporte y alimentación a la comunidad educativa para garantizar su permanencia; apoyar a los jóvenes para que puedan continuar con sus estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior; promover el mejoramiento de competencias en lectura y escritura; y aumentar la cobertura de la educación inicial, básica, media y superior para la disminución del analfabetismo. Sin embargo, se identificó en el análisis de la información respectiva que hubo una disminución de los recursos asignados por el Gobierno nacional, afectando la aplicación de las estrategias para evitar la deserción escolar.

Un componente sensible que se ha evidenciado es la no contratación oportuna de profesionales (profesores, trabajadores sociales y psicólogos). Es deber del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías departamentales de educación, dotar los medios necesarios para que los NNA puedan ejercer su derecho a la educación en condiciones dignas. Sin embargo, la DP ha identificado la ausencia de profesores en las instituciones educativas en zonas rurales con presencia de actores armados. De acuerdo con los personeros municipales, el proceso de vinculación de profesionales es engorroso y toma demasiado tiempo, lo que se ha traducido en demoras para el inicio de las jornadas



académicas dejando a los NNA expuestos al reclutamiento o utilización por parte los actores armados ilegales que hacen presencia en el territorio.

*“La única alternativa que existe en el municipio para que las familias asentadas en las zonas rurales puedan proteger a sus menores hijos es la casa estudiantil de la institución educativa agropecuaria Pozo Azul, donde actualmente se albergan 35 niños y 37 niñas, todos provenientes de zonas con presencia de grupos armados. En visita realizada a esta institución, que funciona como entorno protector en la región, se identificó un déficit en los cupos asignados para la alimentación, retraso en el envío de alimentos por parte del operador contratado, mal estado del mobiliario y falta de personal idóneo para asumir el cuidado y protección de los menores que habitan la casa estudiantil”. Informe de Riesgo No. 012-16, emitido el 18 de abril de 2016 para el municipio de San Pablo, sur de Bolívar.*

En la coordinación de las entidades del SNARIV con los diferentes niveles de Gobierno, deberían ser identificadas y evaluadas las necesidades reales del servicio educativo en las zonas más vulnerables para generar una ruta que garantice la dotación de la infraestructura necesaria, así como la contratación del personal docente requerido, que permita a las comunidades ofrecer un entorno educativo a los NNA, adecuado y que sirva como un mecanismo de prevención y que favorezca la voluntad de los docentes de permanecer en las zonas donde han sido asignados.

#### **6.6.1 Investigación a casos de reclutamiento, utilización y violencia sexual de NNA**

Con respecto a la investigación de casos por amenazas de reclutamiento y utilización de NNA, se identificaron limitaciones que impiden la actuación preventiva de las entidades. En primer lugar, la comunidad suele no denunciar este tipo de afectaciones por miedo a represalias por parte de grupos armados ilegales, o bien, por considerar que la participación en las actividades que desarrollan este tipo de grupos es una opción de vida, o porque asocian el reclutamiento exclusivamente con el *niño soldado* y no denuncian otras modalidades de explotación. En segundo lugar, la investigación judicial frente a las “amenazas de reclutamiento” no avanza hasta tanto se haya consumado el hecho, limitando la oportunidad de la acción investigativa y de sanción judicial, situación que fue evidenciada a partir de la información reportada por la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, quien presentó ante la Fiscalía General de la Nación cerca de 104 casos por los presuntos delitos de reclutamiento y uso de menores por parte de grupos armados al margen de la ley en el marco de dicha Comisión, ante lo cual solamente se reportó apertura de investigaciones en el 13% de los casos.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

## 6.6.2 Protección a niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado

Con respecto al **restablecimiento urgente de los derechos de NNA** que se vieron afectados como consecuencia de las amenazas e intentos de reclutamiento y/o utilización ilícita y teniendo en cuenta la información aportada por las entidades entorno a los escenarios de riesgo advertidos por el SAT; se identificó que las entidades se han enfocado en trabajar en tres factores: (i) fortalecer la coordinación interinstitucional, (ii) desarrollar estrategias de promoción de las rutas de atención y (iii) fortalecer las capacidades de las entidades locales. De la información analizada, puede destacarse:

- El ICBF logró trabajar de manera articulada, en algunos departamentos, con la Fiscalía General de la Nación, la Policía de Infancia y Adolescencia, la Cruz Roja y entidades territoriales para generar estrategias de integración con los NNA a fin de brindar la información sobre la oferta institucional y las rutas de atención. Se destaca que la Policía Nacional refiere acciones en articulación con el SENA con quien avanzó en el desarrollo de talleres y cursos tecnológicos para generar competencias laborales en jóvenes con el fin de reducir el riesgo por reclutamiento de grupos armados ilegales que hacen presencia en la zona.
- Los defensores de familia han brindado acompañamiento y asistencia técnica con el objetivo de socializar los procesos de restablecimiento de derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011 y darle a conocer el lineamiento técnico a las Comisarías de Familia para atender a NNA víctimas de violencia sexual con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados.

Pese a lo anterior, según las actas de reunión de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, el ICBF ha expresado una limitación del Programa de restablecimiento de Derechos, en términos de que, debido a su carácter temporal, los NNA pueden dejar de ser atendidos pese a que la amenaza de reclutamiento persista. Además, se pudo identificar que no existe fluidez en la comunicación interinstitucional para que todas las entidades involucradas tengan acceso a los casos registrados para reforzar la oportunidad e idoneidad en la atención.

Con respecto a la ruta de protección y prevención para atender a NNA, es necesario que cada entidad la conozca y la aplique con los menores que han sido recuperados en medio o después de un combate, o que han sido aprehendidos en operaciones de registro y control de la criminalidad. En varios casos, el NNA desvinculado(a) ha sido dirigido a la Fiscalía y se ha realizado la consecuente apertura de los procesos en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, sin tener en el análisis del caso su condición de víctima y así, desconociendo los derechos violados en el marco del reclutamiento o utilización.



La Corte Constitucional amplió la protección a NNA que han sido reclutados y utilizados sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado<sup>250</sup>. Sin embargo, este mandato genera retos en su implementación que deben resolverse: divulgar a nivel nacional y local su contenido, modificar las rutas de protección y encontrar a aquellos NNA a quienes se les negó el acceso a dichas medidas por no contar con el certificado que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA).

Es necesario que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la CIPRUNNA incorporen en la elaboración del Plan de Acogida y Atención para NNA desvinculados, a los NNA víctimas de las FARC-EP y del ELN, así como aquellos reclutados o utilizados por otros grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC y grupos de delincuencia organizada. Se requiere especial atención para aquellos NNA que habitan en las grandes ciudades y ciudades intermedias en zonas caracterizadas por altos niveles de vulnerabilidad y elevados niveles de pobreza donde la presencia estatal es precaria.

### **6.7. Red Nacional DE Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Mapa Nacional de Riesgo**

El Decreto 4800 de 2011, establece la necesidad de diseñar e implementar el Sistema Nacional de Información para monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de DDHH y DIH, y el impacto de la política integral. Por lo anterior, CSML le solicitó a la Consejería Presidencial de DDHH información sobre el listado general de Observatorios de Derechos Humanos, las categorías y el alcance de la información que cada observatorio procesa.

Según la información aportada por la Consejería, las acciones adelantadas entre el 2015 y 2016 se enfocaron en convocar espacios de articulación interinstitucional para fortalecer la Red Nacional de Observatorios de DDHH y DIH (RODHI), y la gestión de recursos para que las administraciones regionales y municipales contasen con los presupuestos adecuados para fortalecer o activar los Observatorios regionales y locales.

La Consejería informó sobre la instalación de la Mesa Técnica de la RODHI, espacio que se articuló con la UARIV y el Ministerio del Interior y donde se busca definir el alcance y la naturaleza de la RODHI, además de la actualización del censo realizado en el 2012, la

<sup>250</sup> En la Sentencia 069 del 2015 la Corte Constitucional declara “EXEQUIBLE la expresión “[s]iempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de la Dejación de las Armas”, contenida en el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado”.



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Plativa de las Víctimas

creación de mecanismos de difusión de conocimiento de los Observatorios y espacios virtuales de participación, así como la definición de una estrategia de comunicación para la Red. Adicionalmente, informó que ha adelantado la gestión de recursos ante cooperantes internacionales para la activación de seis (6) nodos regionales de la red. De esta manera, la Consejería junto con la Fundación Paz y Reconciliación, presentaron el proyecto, el cual se encuentra en fase de estudio para su aprobación y posterior ejecución en el segundo semestre de 2016.

Sin embargo, a juicio de la CSML, y en el entendido de que han transcurrido cinco (5) años de promulgación de la Ley, los avances en la consolidación de la Red Nacional de Observatorios son precarios y se limitan a acciones de planeación, actualización del inventario elaborado en el año 2012 y gestiones para la obtención de recursos, entre otros; sin que a la fecha se muestren resultados concretos, desconociendo tanto la prioridad del cumplimiento de la norma como las recomendaciones formuladas por la CSML en sus informes anteriores.

#### 6.7.1. Mapa Nacional de Riesgos

El artículo 197 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, ordena al Gobierno Nacional coordinar la elaboración de un Mapa de Riesgos como herramienta metodológica de identificación del riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, que deberán ser priorizados para su protección frente a situaciones de amenaza, pérdida y daño.

Por lo anterior, la CSML le solicitó a la Presidencia de la República información relacionada con los avances en la definición del Mapa nacional de Riesgos y las principales dificultades para su elaboración. En ese sentido, la Consejería Presidencial para los DDHH remitió un oficio que da cuenta de los avances en la construcción metodológica y las acciones de protección lideradas con ocasión a los riesgos identificados.

Según lo informado, desde julio de 2015 el Observatorio Presidencial para los DDHH y el DIH ha venido construyendo la metodología para la elaboración de los Mapas de Riesgo con un enfoque de DDHH que permita evidenciar escenarios de riesgo al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de mujeres, comunidades afrocolombianas, pueblos indígenas y municipios. La metodología consiste en construir índices sobre los derechos civiles, anteriormente mencionados, para cada una de las poblaciones y establecer en los municipios si el riesgo es alto, medio, bajo o muy bajo. Para ello, se integraron variables de riesgo por derecho civil, tales como: derechos a la vida (homicidio, desaparición forzada, amenaza), derecho a la libertad (secuestro, vinculación de NNA al conflicto, MAP, desplazamiento forzado, amenaza), derecho a la seguridad (amenaza, desaparición forzada,



homicidio, secuestro, vinculación de NNA al conflicto, desplazamiento forzado, violencia sexual) y derecho a la integridad (violencia sexual, desplazamiento forzado, amenaza).

A su vez, los Mapas de Riesgo consideran la construcción de dinámicas territoriales que nutren la identificación de los riesgos poblaciones y territoriales, a partir de las siguientes variables: acciones y contacto, atentados a torres de energía, delitos contra recursos naturales y ataque a infraestructura petrolera. Dicha metodología ha sido validada con expertos poblacionales de la Consejería, así como con el Ministerio de Defensa y la Mesa Técnica del SPPyGNR.

Debido a que los Mapas de Riesgo, se encuentran en construcción, el Observatorio sólo ha socializado los resultados del Mapa de Riesgo de los derechos civiles de las mujeres del conflicto armado ante la Mesa Técnica del SPPyGNR, con el fin de utilizarlos como insumo en el proceso de formulación del Programa para la prevención de la violencia sexual en mujeres víctimas del conflicto armado y atención integral de sus víctimas.

De acuerdo a los anterior, a pesar de que el Mapa de Riesgos es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de quienes tienen a su cargo la implementación de medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, tanto en el nivel nacional como regional, los avances son limitados. En entrevista reciente (10 de abril de 2016) el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, refirió que frente al número creciente de homicidios y amenazas en contra de líderes de organizaciones de reclamantes y defensores de derechos humanos, que el Gobierno Nacional “*está evaluando con mucho rigor las cifras y cada uno de los casos para establecer claramente que es lo que está ocurriendo, cuáles son los orígenes y, con base en ese diagnóstico, pasar a tomar las medidas más eficaces para ofrecerles garantías*<sup>251</sup>”, situación que evidencia que la necesidad imperante de un instrumento como el Mapa Nacional de Riesgos, la cual permitiría mejorar la respuesta institucional frente a los crecientes fenómenos de violencia y de violaciones a los derechos fundamentales de la población reclamante e incluso de funcionarios públicos encargados de la implementación de la Ley 1448 de 2011.

## 6.8. Conclusiones

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

<sup>251</sup> Tomado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/no-algo-sistematico/guillermo-rivera-sobre-crimenes-de-d-articulo-626368>



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

vida, la integridad y a la seguridad personal de quienes participan de los procesos de reparación y restitución de tierras.

- Pese a la continuidad del conflicto armado interno y la crisis humanitaria que vive Colombia, se registra una coyuntura especial derivada del avance en los diálogos del Gobierno Nacional con las FARC-EP, que se ha traducido en la disminución de las hostilidades como resultado del cese al fuego unilateral ordenado desde diciembre de 2014. Sin embargo, este grupo armado mantiene el control y la presencia armada en amplios territorios, en los cuales ejerce control e injerencia en las economías ilegales, somete e intimida a la población civil por medio de la imposición de códigos de conducta y adoctrinamiento político. Así mismo se registra el incremento de las hostilidades por parte de la guerrilla del ELN y la expansión y el fortalecimiento de las estructuras armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas.
- Se evidencia la persistencia y el incremento de las amenazas contra líderes, organizaciones y comunidades que adelantan procesos de restitución de tierras; también se encuentran otros actores clave en los procesos de reparación que han resultado amenazados y afectados, como es el caso de los jueces de tierras.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley destaca el avance en la lucha contra las organizaciones armadas por parte de la Fuerza Pública, sin embargo, se ha evidenciado la negación acerca de la existencia y los niveles de afectación a los derechos humanos por parte de los grupos armados post-desmovilización de las AUC, por parte de algunas de las autoridades civiles, militares y de policía<sup>252</sup>, así como el desconocimiento y desestimación de las amenazas que se profieren en contra de la población civil.
- El análisis realizado por la Defensoría del Pueblo, de la información obtenida, en el marco de su rol de Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, ha permitido identificar que los representantes de dichas Mesas manifiestan su desconfianza para denunciar ante la Fiscalía General de la Nación los casos de amenazas e intimidaciones, sobre la base de los limitados avances en las investigaciones penales en contra de quienes las profieren, aumentando los niveles de impunidad y la probabilidad de que los hechos se sigan repitiendo.

<sup>252</sup> La DP ha registrado esta situación en los departamentos del Tolima, Risaralda, Caldas, Meta, Casanare, Cauca, Putumayo y Nariño y las ciudades de Buenaventura y Soacha, principalmente.

- A pesar de la adopción del protocolo para que grupos o comunidades en riesgo puedan acceder a la ruta de protección colectiva del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, y a que existe un formulario para el diligenciamiento de las solicitudes de medidas de protección colectivas, se evidencia un total desconocimiento de estos instrumentos por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas.
- La Unidad Nacional de Protección informó que firmó un convenio con la Fiscalía General de la Nación<sup>253</sup> para el apoyo al logro de los objetivos misionales, sin embargo, del análisis de este instrumento no se infiere que tenga como objetivo claro el intercambio efectivo de información que permita aportar en el esclarecimiento de las denuncias de amenazas que conoce la UNP.
- Los Subcomités de Prevención Protección y Garantías de No Repetición departamentales y municipales han centrado sus esfuerzos en la presentación de diagnósticos sobre algunas regiones del país, sin que dicha labor sea suficiente, puesto que los escenarios de riesgo y las vulneraciones de derechos superan la operatividad de los Subcomités y la posibilidad de concretar actuaciones que deberían adelantar cada una de las entidades que hacen parte de estos espacios.
- La contaminación de tierras y territorios por la sospecha y presencia de Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados, sigue siendo una problemática que afecta amplios sectores poblacionales especialmente rurales, con los consecuentes impactos humanitarios y afectación sobre la política de restitución de tierras.
- Persiste el fenómeno del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, por parte de los actores armados en el marco del conflicto armado colombiano, en la que inciden factores de amenaza y de vulnerabilidad de la población civil<sup>254</sup>.
- A juicio de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, pasados cinco (5) años de promulgada la Ley, los avances la constitución de la Red Nacional de Observatorios y el Mapa Nacional de Riesgos, son precarios y se limitan a acciones

<sup>253</sup> Acuerdo de Cooperación Interadministrativo No. 220 de junio de 2015.

<sup>254</sup> Factores de amenaza tales como la presencia de uno o más grupos armados ilegales en un territorio, construcción de redes de micro tráfico, explotación sexual u otros; y factores de vulnerabilidad tales como bajo nivel de cobertura educativa, carencia de programas para la formación de jóvenes que les permita dar continuidad a sus estudios, bajos ingresos económicos familiares, débil presencial estatal para la reparación de víctimas del conflicto, entre otros.



de planeación, actualización del inventario elaborado en el año 2012 y gestiones para la obtención de recursos, entre otros, sin que a la fecha se muestren resultados concretos, desconociendo la norma que exige su cumplimiento, y las recomendaciones formuladas por esta Comisión en sus informes anteriores.

### **6.9. Recomendaciones**

- Al Gobierno Nacional fortalecer la capacidad de coordinación de la Fuerza Pública, con el fin de contener y neutralizar el fortalecimiento y la expansión de los grupos armados ilegales que actúan en el territorio nacional y que revisten amenazas en contra del avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011, y de la población civil en general.
- Al Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y demás entidades competentes en la adopción de medidas de protección, se reitera en este tercer informe de la Comisión Legal de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, la imperiosa necesidad de agilizar la aplicación de las rutas de protección individual, tanto en el proceso de evaluación de los riesgos como en la adopción de medidas de protección, así mismo que se incorpore el enfoque diferencial a en el marco de todas las actuaciones.
- Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, implementar el protocolo de protección colectiva, para lo cual se requiere que se defina la metodología apropiada y se socialice con los representantes de las víctimas en los diferentes niveles territoriales, así como es necesaria su presentación en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- Al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Nacional de Protección, perfeccionar los mecanismos que permitan el intercambio efectivo de información necesaria y oportuna para la apertura de investigaciones judiciales y el esclarecimiento de las amenazas e intimidaciones para la población que participa de los procesos de verdad, justicia y reparación.
- A las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y a los representantes de las víctimas que hacen parte del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, revisar el funcionamiento del espacio y la toma de decisiones frente a la definición de la política pública.
- Al Ministerio de Educación y a las entidades de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, en coordinación con la Unidad para las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad



Social, formular e implementar un mecanismo efectivo y eficaz de prevención que favorezca un entorno educativo adecuado y la utilización productiva del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes; igualmente se les insta a evaluar las necesidades reales del servicio educativo en zonas afectadas por la presencia de actores armados y proceder a dotar la infraestructura necesaria, así como el personal docente, de tal forma que se mitigue el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

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



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

## CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

La Ley 1448 de 2011 establece una serie de herramientas jurídicas encaminadas a garantizar el goce efectivo de las víctimas del conflicto armado a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. Para tal fin, se hace necesario que las víctimas se involucren activamente en ejercicios de participación efectiva para poder avanzar en la implementación y consolidación de una política pública que tenga un real impacto reparador. Lo anterior toma más fuerza, si tenemos en cuenta, que en el país se cuenta con una gran cantidad de políticas que tienen un óptimo diseño normativo, pero no han logrado tener un impacto positivo en la realidad que vive la población a la cual se dirigen.

El presente capítulo busca realizar un análisis sobre la garantía de la participación de las víctimas en los diferentes escenarios de construcción de política pública en el ámbito nacional y territorial, esto teniendo en cuenta la importancia de que las víctimas puedan incidir en la construcción de los planes de desarrollo y los Planes de Acción Territoriales (PAT), sobre todo respecto de las implicaciones que esto conlleva en el marco del Decreto 2460 de 2015<sup>255</sup>.

El primer apartado hace referencia al proceso mediante el cual se eligieron los nuevos representantes de las Mesas de Participación Efectiva; posteriormente se analizará la incidencia política de las víctimas en los escenarios de participación; se identificarán los principales obstáculos o cuellos de botella que dificultan la participación efectiva de las víctimas, y en este sentido, el capítulo incluye un pronunciamiento de los representantes de víctimas que hacen parte de la CSML. Finalmente, se hacen algunas observaciones sobre el seguimiento realizado a las recomendaciones contenidas en el Informe de la CSML de la vigencia anterior y se realizan conclusiones y recomendaciones de los temas desarrollados. Para la realización de los contenidos señalados, se hizo uso de metodologías que implicaron la interacción directa con las víctimas y se tuvo en cuenta la percepción tanto de aquellas que hacen parte como las que no pertenecen a organizaciones sociales. Los instrumentos utilizados fueron:

- i. Encuestas de percepción aplicadas a 28 coordinadores de las Mesas departamentales de participación, tales como: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cauca, Caldas, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada. Las mismas

<sup>255</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.



- estuvieron encaminadas a conocer sus apreciaciones sobre el desarrollo de los espacios de incidencia política en la planeación y seguimiento de la política pública.
- ii. Entrevistas semiestructuradas aplicadas a doce (12) de los veinticuatro (24) líderes que asisten a cada uno de los Subcomités Técnicos del SNARIV a nivel nacional, con el fin de conocer su percepción sobre la participación de las víctimas en dichos espacios.
  - iii. Encuestas aplicadas a 1.463 víctimas del conflicto armado (747 en el segundo semestre del 2015 y a 716 al 15 de junio de 2016), en 22 departamentos del país, orientadas a conocer su percepción sobre la participación como proceso en el marco de la reparación integral.
  - iv. Informes analíticos de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional, según lo estipulado en la resolución 273 de mayo de 2016<sup>256</sup>, donde se reporta el desarrollo de la implementación de política pública en favor de las víctimas del conflicto armado.
  - v. Información proveniente de 301 alcaldías del territorio nacional, en respuesta a los requerimientos institucionales realizados por la PGN.

Igualmente, se utilizó información a la cual la DP, tiene acceso en su rol de Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva a nivel nacional y departamental; así como de acompañante técnico de las Mesas municipales.

## **7.1. Proceso de elección de los representantes de las Mesas de Participación Efectiva para el periodo 2015 - 2017**

En el año 2015, se desarrolló la elección de los nuevos representantes para el segundo periodo de las Mesas de Participación Efectiva de víctimas del conflicto armado. Una vez instaladas dichas Mesas (junio de 2015), aquellas de nivel municipal y departamental iniciaron su trabajo enfrentando uno de los retos más importantes en su proceso de participación: tener

<sup>256</sup> La Resolución 273 de 2016, modifica la Resolución 550 de 7 noviembre de 2013, que reglamenta el funcionamiento de la Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional y sus Comisiones regionales y Subcomisiones. La Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional, es un espacio orgánico conformado por la PGN, la DP y las Personerías Municipales. Fue creado por decisión del Procurador General de la Nación, mediante la Resolución 218 de 2012, para articular todas las instituciones del Ministerio Público desde lo nacional hasta lo territorial, en los diversos ejercicios misionales relacionados con la Justicia Transicional y de competencia de cada una de sus instituciones. Su finalidad principal es lograr una mayor efectividad en el seguimiento y evaluación a las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado en esta materia.



incidencia en los nuevos planes de desarrollo de 2016, desde los Consejos Territoriales de Planeación.

Sin embargo, a pesar de la importancia de una renovación democrática en los liderazgos en estos espacios, en tanto cerca del 85% de los representantes de víctimas, fueron elegidos por primera vez, esta situación también implicó un gran desafío de aprendizaje, ante la pérdida en cierta medida, de saberes acumulados en los años anteriores fruto de la consolidación de liderazgos durante varios periodos, en particular frente a los que provenían desde las antiguas Mesas de Fortalecimiento a la Participación de las Víctimas de Desplazamiento Forzado.

El nuevo periodo para los representantes de víctimas, que inició a mediados del año 2015, junto con la culminación de los periodos de las autoridades departamentales y municipales, planteó un escenario complejo para la garantía efectiva del derecho fundamental a la participación. Esta situación fue parcialmente subsanada a nivel departamental y distrital por la labor de formación que ha venido realizado el Ministerio Público.

## 7.2. Incidencia de las víctimas en la política pública

En el marco de la Ley estatutaria 1757 de 2015<sup>257</sup>, el Gobierno Nacional propendió por regular la promoción y protección del derecho a la participación democrática en el país, así como también garantizar el derecho a controlar el poder político, entregando a los ciudadanos herramientas para que puedan hacerlo de manera efectiva. Uno de los cambios más importantes que establece esta Ley, es la eliminación de requisitos que dificultaban el acceso a la participación y al ejercicio de control político, incentivando al ciudadano del común para ser vocero y promotor de referendos y revocatorias de mandato, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo establecido en dicho marco normativo.

Esta legislación también creó nuevos espacios como los Consejos Nacionales de Participación, constituidos como un órgano consultivo y de deliberación, formados por diversos sectores de la institucionalidad y de la sociedad civil en su conjunto, lo cual generó nuevas posibilidades para garantizar una efectiva participación democrática. Así mismo, dicha Ley, brindó garantías de sostenibilidad financiera a la participación efectiva, obligando a las entidades territoriales a incluir dentro de sus presupuestos un rubro para proyectos participativos.

En este sentido, es fundamental que todas las entidades con responsabilidad en la formación, capacitación y fortalecimiento de las víctimas para su participación en espacios de construcción y seguimiento a la política pública, divulguen los contenidos y alcances de esta

<sup>257</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.



normativa, como fundamento para una adecuada y eficaz incidencia política. No socializar la Ley 1757 de 2015 es dificultar la participación de las personas afectadas por el conflicto armado, limitando su concepción sobre las oportunidades y escenarios para ejercer control político.

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

Así las cosas, estas Mesas departamentales vieron vulnerado su derecho constitucional de aportar a la construcción y seguimiento a las políticas públicas en los territorios, en virtud del principio de la planeación participativa. Es necesario señalar que esta situación ha sido constante y evidencia una falta de voluntad política de las administraciones territoriales para entrar en diálogo y construcción conjunta de políticas públicas con las víctimas.

En la misma vía, las Secretarías Técnicas reportaron que en veinte (20) departamentos los representantes de las Mesas afirmaron tener conocimiento del borrador del Plan de Desarrollo presentado a los respectivos Consejos Territoriales para su aprobación, mientras que los representantes de las Mesas departamentales de Magdalena Medio, Cesar, Vichada, Cundinamarca, Meta y Arauca, afirmaron desconocer los contenidos de tales borradores en sus territorios. Tal situación evidencia una dificultad de las Mesas departamentales acceder a información relevante sobre los instrumentos de planeación en los cuales pueden incidir, al mismo tiempo esto puede ser un indicio del bajo nivel de interés de los Gobiernos Locales en garantizar la participación efectiva de las víctimas.

En algunos casos la intervención de los delegados de las Mesas en los diversos espacios de participación, tal y como lo establece la Ley, –principalmente, en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Consejos Territoriales de Planeación, entre otros – fue escasa, dado que no se les convocó con la debida anticipación, impidiendo la eficaz participación, y adicionalmente, no se garantizaron los incentivos o gastos de traslado para su asistencia.

Esta información es concordante con lo reportado en los informes analíticos de las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional, en cuanto se señala que en algunos departamentos, no se está cumpliendo con las responsabilidades de financiamiento logístico y operativo de las Mesas, argumentando que las aprobaciones



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

presupuestales del Plan de Desarrollo se encuentran pendientes o que incluso, hay un déficit presupuestal para el desarrollo de actividades de participación (CRMPJT Antioquia, 2016). Así lo manifestaron las Comisiones Regionales de los departamentos del Atlántico, Cauca, Arauca y Tolima, entre otras:

*“Es preciso señalar que, en la financiación de la participación efectiva, persiste la resistencia en la mayoría de Gobiernos Municipales de asumir esta responsabilidad con todas las implicaciones que requiere”* (Informe Analítico CRMPJT del departamento del Atlántico, mayo de 2016.)

En algunos municipios del departamento de Antioquia fue posible la participación de las víctimas en diferentes espacios, debido al apoyo financiero de agencias de cooperación internacional, como la OIM, el Consejo Noruego para Refugiados o el PNUD.

En este sentido, es importante destacar que estas dificultades no sólo se presentan para el funcionamiento logístico de las Mesas, sino además y con mayor énfasis, en la financiación para el desarrollo de los planes de trabajo, lo cual incide, por ejemplo, en las pocas iniciativas presentadas a las entidades territoriales por parte de las víctimas en amplias zonas del país, tal como lo menciona la Comisión Regional Antioquia sobre los municipios de la subregión del oriente antioqueño, cuando reitera que ningún municipio para el 2016, reporta iniciativas presentadas por la Mesa de víctimas.

Esta situación pone de relieve nuevamente, el poco interés de los diferentes Gobiernos Locales (departamentales y municipales) por coadyuvar a los procesos de reparación integral de las víctimas en su territorio, así como el desconocimiento de la ley y sus obligaciones en la materia; lo anterior contrasta con el impulso que desde el Gobierno Nacional, ha realizado el Ministerio del Interior, acompañando y asesorando a los mandatarios entrantes en la construcción de política pública orientada a víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, los representantes de las Mesas y en general los líderes de las organizaciones de víctimas no cuentan aún con alternativas sostenibles para cualificar su gestión y participación, por tanto, sus conocimientos no son suficientes para responder a los retos de incidencia en la política pública que su liderazgo les impone, como por ejemplo para el control frente a la ejecución de los recursos públicos, o el diseño de políticas, planes y programas.

Según la información suministrada por las Secretarías Técnicas, la Mesa de Participación Efectiva de víctimas que presentó el mayor número de propuestas para ser incluidas por la administración territorial en los Planes de Desarrollo, corresponde al departamento de Cauca, en contraste con los departamentos de Guainía, Guajira y Cundinamarca, lo cuales presentaron el menor número de iniciativas.



Ahora bien, teniendo en cuenta que esta información ha sido recabada en el marco de las Mesas de Participación Efectiva, que agrupan a los representantes de la comunidad de víctimas que se encuentran organizadas, la DP, consideró importante conocer la percepción que tienen las víctimas no organizadas respecto a los mecanismos de participación, para lo cual se indagaron aspectos relacionados a este tema en la encuesta realizada.

Según los resultados de la encuesta de percepción aplicada a las víctimas<sup>258</sup>, aunque la mayoría de los encuestados reconoce los diferentes espacios de participación, sólo el 12 % de ellas participa o ha participado en dichos escenarios, y de este porcentaje, solo el 25% ocupa o ha ocupado roles de liderazgo y el resto ha estado como asistente en los encuentros realizados. En la misma vía, se observó que sólo el 1.5 % de los encuestados ha realizado propuestas o ha participado en la construcción de iniciativas dirigidas a ser incluidas en los planes de desarrollo por parte de los Gobiernos territoriales, pero no conoce los ajustes, las correcciones o su inclusión en los planes de desarrollo y en los PAT.

Otro aspecto fundamental en la incidencia política de las víctimas, se refiere al interés de Gobernaciones y Alcaldías por incluir las propuestas generadas en las Mesas y someter a consulta sus propuestas de gobierno con las comunidades de víctimas. En este mismo sentido, es importante señalar el caso de la Mesa de Participación Efectiva Distrital de Bogotá<sup>259</sup>, la cual considera que su ejercicio de participación se ve limitado por algunos aspectos técnicos, logísticos y financieros, entre ellos: i) la diferencia entre los valores de la tabla que maneja la UARIV por sesión, y los propuestos por el Distrito, en la medida que éste solo garantiza un (1) salario mínimo legal vigente diario para una sesión mensual, al paso que la UARIV otorga 1.5 salarios mínimos legales vigentes diarios por sesión; ii) Para el transporte, se entrega un monto máximo de 12 mil pesos y en servicio de Transmilenio, sin tener en cuenta las necesidades especiales de las personas en situación de discapacidad; y, iii) no se garantiza el funcionamiento de las 25 Mesas de participación (veinte (20) locales, tres (3) autónomas con enfoque diferencial -poblaciones afrocolombiana e indígena y mujeres-, una (1) Mesa Distrital y una (1) Mesa de Concertación (espacio ampliado de participación).

La Mesa Distrital con el objeto de participar y hacer visible las necesidades de la población víctima del conflicto armado, desarrolló unas propuestas para presentarle a la Administración Distrital. Para ello, contó con el apoyo financiero y la asistencia técnica de la UARIV y de una Organización No Gubernamental. El documento en el que fueron plasmadas dichas

<sup>258</sup> Esta encuesta fue aplicada por la Defensoría del Pueblo a 747 personas durante el 2015 y a 716 durante el primer semestre del 2016.

<sup>259</sup> Reunión adelantada entre representantes de la Mesa Distrital de Víctimas y la CGR el 8 de julio de 2016.

propuestas, fue socializado y dado a conocer en diferentes instancias (Administración Distrital y Concejo Territorial de Planeación), sin que hayan sido tenidas en consideración ni calificadas por parte de la Administración Distrital. Cabe anotar que el plazo para la aprobación del Plan de Acción Distrital venció el pasado 9 de julio fecha para la cual no había sido socializado con la Mesa Distrital.

De igual forma, en cuanto al articulado del Plan de Desarrollo de Bogotá, la Mesa considera que no existe una definición clara de los proyectos y programas de inversión para la población víctima del conflicto armado, ni de los recursos asignados para esta, lo cual puede generar inconvenientes para la construcción del Plan de Acción Distrital. Tan sólo existe un mandato para que las entidades del Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SDARIV- especifiquen y reflejen dentro de sus proyectos de inversión las acciones, actividades y recursos que, en el marco de sus competencias, estén destinados a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, de conformidad con lo establecido por la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y la jurisprudencia. Entre los aspectos más críticos que la Mesa considera deben ser atendidos por la Administración Distrital se encuentran: 1) vivienda, 2) generación de ingresos y, 3) retornos y reubicaciones.

En los informes de las CRMPJT de Amazonas, Caldas y Tolima, se evidenció que las víctimas no han sido convocadas para ejercicios de diseño de política pública y en los mejores casos, solo han sido notificados de las decisiones de los entes territoriales. De la misma forma, en los departamentos donde se han socializado los borradores de los Planes de Desarrollo, se ha escuchado a las víctimas y se ha tomado nota de sus observaciones, pero estas no han quedado incluidas en los documentos entregados a los respectivos Consejos Territoriales para su aprobación.

Tal situación, refleja la existencia de Planes de Desarrollo Departamentales con falencias en la formulación de programas y planes relativos a la generación de ingresos, apoyo a proyectos productivos y proyectos de vivienda para víctimas, los cuales son los temas más prioritarios para esta población. De acuerdo a la información obtenida en el marco del rol de Secretaría Técnica, la DP evidenció que sólo en ocho (8) departamentos de los 32, se incluyeron iniciativas o propuestas provenientes de las Mesas de Participación Efectiva de víctimas, demostrando, un bajo nivel de incidencia política por parte de las víctimas del conflicto armado en lo que concierne a la planeación de la política pública.

El artículo 263 del Decreto 4800 de 2011, hace referencia a los espacios de participación de las víctimas, definiéndolos como *“espacios legalmente constituidos en los cuales se adoptan decisiones de política pública y en donde las víctimas intervienen, por su propia iniciativa, mediante sus voceros o representantes”*. Dentro de éstos espacios se encuentran los diez Subcomités Técnicos que operan en el orden nacional: Coordinación Nación-Territorio, Sistemas de Información, Atención y Asistencia, Medidas de Rehabilitación,



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

Reparación Colectiva, Restitución, Indemnización Administrativa, Medidas de Satisfacción, Prevención, Protección y Garantías de no Repetición y Enfoque Diferencial.

Según los informes analíticos de las CRMPJT, en el escenario territorial la gran mayoría de los Subcomités Técnicos del SNARIV no han sesionado en lo que va corrido del año, limitando aún más la incidencia de las víctimas en la construcción de planes y programas dirigidos a la superación de su situación de vulnerabilidad. Así mismo, como resultado de la entrevista realizada por la DP a doce (12) líderes que asisten a cada uno de los diez Subcomités Técnicos del orden nacional, se pudo concluir que:

- Respecto del ejercicio de construcción del Plan Operativo Anual, el 58,3% de los líderes entrevistados, perciben que, si bien dentro de los Subcomités pueden presentar sus opiniones, no consideran que sus propuestas o sugerencias sean efectivamente acogidas.
- Los representantes de víctimas entrevistados manifestaron que en la mayoría de las ocasiones se trabajaban documentos prediseñados de acuerdo a los intereses institucionales, reduciendo la posibilidad de generar aportes de cambio a los documentos o planes propuestos. De otro lado, algunos líderes hicieron mención a que las decisiones son tomadas por votación y dado que ellos constituyen una minoría dentro de los asistentes, sus sugerencias generalmente no quedan incluidas.
- Frente a las garantías de participación, el 75% de los entrevistados manifestó que sí contaba con ellas y que han podido asistir a las citaciones de los Subcomités. Sin embargo, cabe anotar que en el transcurso del año 2016 se ha citado solamente a una sesión de trabajo o incluso a ninguna, como en el caso de Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición o el Subcomité de Reparación Colectiva, según la información reportada por la UARIV<sup>260</sup>.
- Los líderes manifestaron que no se están realizando las sesiones suficientes, en este sentido, la UARIV informó que durante el año 2015 se realizaron treinta y cinco (35) sesiones plenarias, mientras que en lo corrido de 2016 se han llevado a cabo siete (7). Cabe subrayar que según el artículo 240 del Decreto 4800 de 2011, anualmente cada uno de los Subcomités debería sesionar 4 veces al año, para realizar el seguimiento trimestral del Plan Operativo Anual.
- Así mismo, los líderes recomendaron que, con el fin de garantizar su asistencia a los Subcomités, las Secretarías Técnicas deberían realizar las citaciones como lo ordena el artículo 240 del Decreto 4800 de 2011, numeral cinco, es decir, con al menos 8 días hábiles de anticipación, teniendo en cuenta que gran número de ellos reside en zonas rurales y que algunos deben dejar sus ocupaciones para acudir a este espacio.

<sup>260</sup> Esta información fue suministrada en oficio 201672022585421 con fecha 20 de mayo de 2016.

- El 66,6% de los líderes afirmó que apoyo a las víctimas para contar con elementos básicos de trabajo o acceso a medios adecuados, es insuficiente. De esta forma, hay ausencia de medios tecnológicos (computadores, internet, celulares) y elementos de papelería básicos. Así como también enfrentan otro tipo de dificultades, como por ejemplo para comprender documentos de carácter técnico, o la demora en el envío de actas. Lo anterior concuerda, con la opinión uno de los representantes a la Mesa Nacional, quien manifestó la existencia de barreras evidentes en el proceso de participación pues, *“no se cuenta con las herramientas de carácter, técnico, logístico y presupuestal de forma adecuada y en base a lo que las víctimas requerimos y no a lo que la institución piensa que necesitamos”*.<sup>261</sup>

### 7.3. Elementos que dificultan la participación de las víctimas

A través de las Secretarías Técnicas departamentales de las Mesas de Participación Efectiva, se ha evidenciado que, en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Casanare, Huila y la Municipal de Barrancabermeja, ha resultado complejo adelantar la primera sesión ordinaria, en lo que va transcurrido del año 2016, debido a la falta de recursos para sufragar el funcionamiento de dichos espacios.

El protocolo de participación establece que la periodicidad de las sesiones ordinarias de las Mesas debe ser de cuatro veces al año, sin embargo, a la fecha no se ha realizado ninguno en dichos departamentos, en esta medida, la CSML ve con preocupación las pocas garantías en la participación que persisten en algunos territorios y reitera que le corresponde a los mandatarios locales garantizar recursos y los incentivos para la participación efectiva de los miembros a cada actividad planeada por parte de los entes departamentales y municipales, como lo establece el parágrafo 5º. del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 y el parágrafo 3º. del artículo 262 del Decreto 4800 de 2011.

Por otra parte, según los resultados de las encuestas aplicadas a 28 coordinadores de Mesas de Participación Efectiva, el Ministerio Público pudo establecer que el 64,2% de los coordinadores encuestados afirmaron que ocasionalmente las Mesas influyen en la implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel departamental, a pesar de lo dispuesto en el artículo 8, numeral 3, del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

El 57,1% de los coordinadores coincidieron en afirmar que las dificultades para el funcionamiento de las Mesas se relacionan con que no todas las Mesas se encuentran fortalecidas, no cuentan con garantías suficientes para su funcionamiento, persiste la falta de

<sup>261</sup> Documento enviado a la Secretaría Técnica Nacional de la Defensoría del Pueblo 16 junio de 2016



conocimiento en temas fundamentales para ejercer control social y adicionalmente no fluye la debida información por parte de las Alcaldías o Gobernaciones a las Mesas para facilitar a sus representantes el seguimiento respectivo.

Para los representantes encuestados, uno de los obstáculos de mayor preocupación que incide en el ejercicio del derecho a la participación, se refiere a las constantes amenazas (individuales y colectivas) de las que son objeto debido a su función de líderes y de encontrarse vinculados a las Mesas de Participación Efectiva. Una situación aún más adversa se presenta en los casos de riesgo extraordinario, en los cuales existen barreras de movilidad para ejercer su labor de liderazgo, en tanto que no es posible tener el acompañamiento de los escoltas para asistir a espacios fuera de su lugar de residencia, lo que genera zozobra y temor en las víctimas para poder acercarse a participar de manera activa en las regiones.

Lo anterior, fue subrayado de manera particular por uno de los miembros la Mesa Nacional de Víctimas, en la entrevista concedida a la DP en la que resalta que la *“condición de vulnerabilidad frente a esas amenazas o esos riesgos latentes que tienen los delegados y delegadas de las diferentes Mesas municipales, departamentales, distrital o nacional por hacer precisamente la defensa de los derechos de éstas víctimas”*.<sup>262</sup>

Ahora bien, al indagar sobre el deber de las Mesas de presentar un informe anual al Concejo Municipal o Distrital, a la Asamblea departamental, y al Congreso de la República, sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 en su respectivo ámbito territorial, el 64,2% de los coordinadores de Mesas departamentales afirmaron que este informe, primero, no se realiza en la mayor parte del país y segundo, los que se realizan no tienen el impacto suficiente en la política pública territorial.

Un tema preocupante para los líderes ha sido el de contar con garantías para participar de manera efectiva, ante ello, el 50% consideraron que ocasionalmente cuentan con garantías para participar efectivamente debido a la falta o demora en los recursos para el financiamiento de las sesiones de las mesas especialmente al inicio del año. En algunos departamentos incluso se ha tenido que recurrir a acciones de tutela para poder participar estos espacios.

De otro lado, el 53% de los coordinadores de las Mesas encuestados, manifestaron que de manera ocasional les son entregados elementos adecuados para ejercer sus funciones. Lo anterior se refiere a que no se cuenta con un espacio propicio para sesionar, no tienen medios tecnológicos para el análisis de la información, se cuenta con recursos limitados o

<sup>262</sup> Entrevista dada a la Defensoría del Pueblo 13 junio 2016, recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/masderechoscolombia/5363/Faltan-m%C3%A1s-recursos-Coordinador-Mesa-Nacional-de-Participaci%C3%B3n-Efectiva-de-las-V%C3%ADctimas.htm>



restrictivos para socializar la información fundamental en las regiones o en encuentros por hechos victimizantes o enfoques diferenciales.

Cabe destacar que la Mesa Nacional ha reiterado en diversas ocasiones a la UARIV, la necesidad de que los elementos antes mencionados, le sean facilitados con el fin de realizar el respectivo monitoreo y seguimiento de la situación de las víctimas en sus departamentos, ya que no cuentan con un mecanismo que facilite la interlocución con sus pares en el territorio, que les permita brindar información respecto de su gestión y a su vez recibir retroalimentación de las Mesas departamentales.

Por otra parte, en relación al proceso de convocatoria a los Comités Territoriales de Justicia Transicional y la participación efectiva de las Mesas Municipales de Víctimas en la elaboración de los Planes de Desarrollo y avances en la formulación de los PAT, con base en el análisis de información suministrada por 301 alcaldías municipales<sup>263</sup>, se observa que los PAT se elaboran a partir de lo referente al cumplimiento de las obligaciones que la Ley 1448 le asigna a las administraciones municipales, principalmente en el componente de Atención y Asistencia; perdiendo de esta manera la contextualización y la particularidad de cada territorio sustentada en la caracterización de la población víctima a atender en los diferentes componentes y en la identificación de sus necesidades, como condición para avanzar hacia la reparación integral.

En este sentido, para el proceso de planeación llevado a cabo durante el primer semestre de 2016, es importante que, en materia presupuestal, en las diferentes alcaldías requeridas, solo persiste la idea de brindar apoyo logístico para asegurar la asistencia de las víctimas a las sesiones de trabajo de la Mesa (gastos de transporte, alimentación y hospedaje). Así mismo, en los mejores casos se destinan recursos a equipos y material de oficina necesario para el desarrollo de las sesiones, de sus actividades y propuestas. Ello evidencia que las administraciones municipales tienen una concepción formal de la participación, ya que el recurso financiero se destina, principalmente, a asistencia y conformación del organismo de participación.

Al respecto, si bien los representantes de víctimas han contado con actividades de capacitación y formación para la elaboración de planes de trabajo en el marco de la Mesa Municipal y su presencia en el Consejo Territorial de Planeación, finalmente, en este ejercicio de participación, las alcaldías actúan a partir de sus propios lineamientos sin que ello recoja, de manera adecuada ni sustancial, las propuestas de las Mesas de Participación Efectiva.

<sup>263</sup> Esta información fue suministrada en respuesta al requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armados y los Desmovilizados, DAVD-1110660000000-00847-SIAF 87101/2016-CLHD/WAPM enviado a las direcciones electrónicas de las alcaldías a nivel nacional, con corte a 6 de mayo de 2016.



A lo anterior se suman varias situaciones, entre ellas, los casos de elecciones atípicas de las Mesas Municipales, como se infiere del reporte de la alcaldía de Santa Sofía – Boyacá, donde se narra acerca de su trabajo “*con la Personería Municipal para las herramientas para la nueva conformación de las Mesas de Participación de Víctimas*”. Así mismo, situaciones como las elecciones atípicas de mandatarios como el caso del municipio de Togüí, en el cual se declaró la vacancia del cargo de alcalde y se convocó a elecciones, estableciendo en el cronograma como día de elecciones el 29 de mayo de 2016, lo cual conllevó a que el periodo de planeación territorial se cambiara en dos oportunidades.

Por otra parte, la participación en espacios institucionales se ve enmarcada en los temas de coyuntura, así las cosas, se abordan temas diversos como actividades de revisión o ajustes al PAT de la administración anterior para la vigencia actual, la construcción de los Planes de Desarrollo, la elaboración del PAT y sus metas e indicadores; sin que dichas acciones tengan la suficiente concertación con las Mesas Municipales de Víctimas. Por ejemplo, en la información aportada por las Alcaldías Municipales de Paya, Pisba y Quipama en Boyacá, se menciona que: “*El presupuesto asignado y la distribución de dichos recursos para víctimas, por parte de la Alcaldía se socializará en el Comité de Justicia Transicional*”, esto sin haber sido concertado anteriormente con las víctimas. En consecuencia, se identificó, además, la contratación de agentes externos como ONG, fundaciones, asesores y consultores para la formulación de planes que posteriormente son socializados en los Comités sin la construcción conjunta que exige un proceso de participación efectiva.

#### **7.4. Pronunciamiento de los representantes de víctimas de la CSML sobre el ejercicio del derecho a la participación**

Este apartado, fue construido por los representantes de las víctimas que participan en al CSML:

“Desde la perspectiva de las víctimas, la participación e inclusión en escenarios de representación con voz y voto existe desde la Ley 387 de 1997, la sentencia T 025 de 2004 y el Decreto 250 de 2005. A partir de estos desarrollos legales se constituye la 4<sup>a</sup>. Mesa dentro del Sistema Nacional de Atención Integral Población Desplazada SNAIPD lográndose así el reconocimiento de un espacio de interlocución ante el Gobierno Nacional.

Las víctimas de desplazamiento forzado lograron organizarse desde los años 1994 y 1995 a través de fundaciones, asociaciones, corporaciones y otras figuras de orden jurídico con el fin de constituir una representación de forma legal y legítima, representativa de los más de 2 millones de



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

víctimas desplazadas, existentes para ese entonces. A partir de este proceso organizativo iniciaron la interlocución e incidencia ante la institucionalidad de atención a víctimas de desplazamiento forzado.

Desde ese entonces se reconoció autonomía, independencia, asignación de recursos para dicha participación por parte del Gobierno Nacional, sin embargo, el diseño de políticas públicas y programas para víctimas, siempre se decidió de manera mayoritaria por los entes gubernamentales, siendo minoritaria la posición de las víctimas.

Catorce años después, mediante Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011, se adoptó un nuevo modelo de participación el cual se instituyen las Mesas de Participación a Víctimas, en las cuales se consideran hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado, enfoques diferenciales y se ordena a la UARIV construir un protocolo de participación.

Sin embargo, la UARIV omitió y desconoció, que, para el caso de la población desplazada, existían unas órdenes vigentes por parte de la Corte Constitucional, en diferentes Autos<sup>264</sup> en relación con la participación que debieron guiar la construcción de dicho protocolo. Con el Decreto 790 de 2012 se le trasladan las funciones de mesas de población desplazada a las Mesas de Participación Efectiva, es decir la interlocución evaluación, incidencia, seguimiento, pasa a ser el papel y responsabilidad del nuevo escenario de participación. La UARIV construyó el protocolo de participación tal como se lo ordenó la Ley, pero en ninguna parte de la misma se dijo que la aprobación era también su responsabilidad.

No se puede desconocer que la herramienta como tal, dio un enfoque más democrático, incluyente y participativo de las víctimas. No obstante, en referencia a inscripción y elección de las Mesas, el no haberse llevado a cabo un proceso de admisión de competencia de las víctimas en todo el territorio, terminó siendo una herramienta impositiva de la UARIV. El hecho de habernos convocado como víctimas en diferentes momentos, no hace ni refleja que haya sido concertado el protocolo ni tenido en cuenta nuestras propuestas, finalmente no fuimos incluidos en lo aprobado y nuestra sola presencia, en dichas convocatorias, documentada con listados de asistencia sirvieron para validar el ejercicio.

<sup>264</sup> Auto 383 de 2010, Auto 008 de 2009 y Auto 119 de 2013

Desde el punto de vista de dar orden a una participación amplia y en igualdad de oportunidades, consideramos que el protocolo logra muy buena parte dicho objetivo, sin embargo, tanto las falencias y contradicciones de la Ley 1448 de 2011 en lo referente a participación, como el haber impuesto solo su visión en la construcción del protocolo por parte de la Subdirección de Participación, llevó a que quedaran vacíos que lesionan el ejercicio participativo. Por ejemplo, a las organizaciones se les entregó un papel de inscribirse y nada más, ya que, a partir de la elección y conformación de las Mesas, quien resulta elegido asume un papel dentro de las Mesas como persona, a la cual no se le puede solicitar un informe por parte de sus electores y éste no tiene ninguna obligación de presentarlo a su organización.

Esto solo con referencia a la elección de representantes. Adicionalmente, existen más contradicciones que presenta la misma Ley 1448 de 2011, más vacíos y falencias del Protocolo de Participación en su articulado, que violan nuestro derecho a ejercer una participación efectiva.

Hoy el nuevo marco de participación sigue sin garantizar este derecho, como lo demanda la honorable Corte Constitucional y la misma Ley en algunos de sus apartes, ya que se mantiene la desigualdad e inequidad en la forma de conformar los espacios de representación en los que participamos y se afecta la política pública para víctimas, permitiéndole a la institución ser quien en definitiva decida el cómo, cuándo y con quien, independientemente que las víctimas que actúan en esos espacios no estemos de acuerdo y manifestemos nuestra oposición. Así las cosas, se mantiene la desigualdad que no permite a última hora garantías de participación efectiva.

Sumado a esto, se observa igualmente la poca voluntad política de los mandatarios de territorio para asumir su rol ante las Mesas, al no entregar garantías de carácter técnico, logístico y presupuestal, lo que no le impide a la gran mayoría de las Mesas de Participación Efectiva territoriales, en especial las mesas municipales, funcionar y desarrollar sus planes de acción de manera adecuada, efectiva y eficaz.

En relación a la Mesa Nacional de Participación a Víctimas, la situación no es menos preocupante. Bajo el esquema de participación de la Ley 1448, se ha perdido autonomía, independencia y libertad de accionar de acuerdo a las necesidades de las víctimas y la visión nuestra. La injerencia de la UARIV absorbe su funcionamiento y desarrollo como



escenario, por ende, maniata y limita en gran porcentaje el ejercicio de las responsabilidades y funciones entregadas a través del Decreto 790 de 2012. Además, la Mesa Nacional de Participación carece de un plan de acción con recursos propios; esta limitante hace más complicada la situación y el actuar de sus integrantes, que están amarrados, sin campo de acción para ejercer una participación efectiva, lo que termina solo proporcionándonos una representación puramente presencial.

Como conclusión podemos manifestar con toda claridad y objetividad que **“EL DERECHO A LA PARTICIPACION EFECTIVA SIGUE SIN GARANTIZARSE Y SOLO ACTUAMOS DE MANERA PARTICIPATIVA”**. Entonces, con el fin que las víctimas puedan incidir en las decisiones que nos afectan, a pesar de que el Gobierno Nacional y los Gobiernos territoriales siguen careciendo de voluntad política, que hace que en los espacios donde se discute política pública se siga ejerciendo por parte del gobierno su visión en todas las esferas de toma de decisiones y en la aprobación de programas, proyectos y propuestas que no reflejan las necesidades y solicitud de las víctimas y que no solucionan de forma estable y duradera la situación socioeconómica y de restablecimiento de derechos y ya que no se nos reconoce como actores políticos, realizamos las siguientes recomendaciones:

- 1) Proporcionar las garantías de participación efectiva.
- 2) Adoptar una verdadera política de participación eliminando la desigualdad que existe hoy bajo el marco de Ley 1448 de 2011 en los espacios donde se discute, construye y decide la política pública para víctimas.
- 3) Reforma del protocolo de participación, sin más dilaciones, que permita eliminar todas y cada una de las falencias, vacíos y contradicciones que afectan la participación de las víctimas. Dicha reforma debe ser construida, discutida y aprobada únicamente por las víctimas con el acompañamiento por parte de la DP, según sus competencias.
- 4) La asignación de presupuestos y de planes de acción propios en todos los órdenes, municipal, distrital, departamental y nacional.
- 5) Reformar la Ley 1448 de 2011 en lo referente a participación con la representación de las víctimas.
- 6) Finalmente, desde la voz de las víctimas consideramos que aún no se dan condiciones para que la Honorable Corte Constitucional considere de forma positiva la solicitud de la UARIV de levantar el estado de cosas inconstitucional en lo referente a participación efectiva.”



## 7.5. Barreras en el cumplimiento de recomendaciones del segundo Informe al Congreso de la República - 2015 de la CSML

Con el objetivo de conocer el avance en el cumplimiento de las recomendaciones dadas en el informe al Congreso de la República de la CSML- 2015, se indagó con la UARIV sobre implementación; de la información aportada se puede concluir:

En lo referente a la participación de connacionales, la CSML recomendó: “Construir con las víctimas connacionales, una organización que los agrupe y les permita presentarse como interlocutores colectivos con incidencia real en espacios como la Mesa Nacional de Víctimas, así como las Mesas departamentales de frontera”.

Sobre el particular la Unidad Para Las Víctimas señaló que se llevaron a cabo cinco comités temáticos de frontera en las ciudades de Bogotá, Riohacha, Mocoa y Quibdó con el fin de abordar las problemáticas de los colombianos en el exterior. En estos comités se realizó por parte de las organizaciones de víctimas en el exterior, la propuesta de reforma del Protocolo de Participación con la que se pretende reglamentar que dos representantes de víctimas en el exterior y una Organización de Víctimas, sean elegidos para la Mesa Nacional. También se reportó la creación de la estrategia denominada “Participaz”, la cual consiste en un programa de formación masiva para víctimas, organizadas, no organizadas y en el exterior.

A pesar de las bondades de estas estrategias, a la fecha la propuesta de reforma al protocolo continúa en discusión y análisis por la oficina jurídica de la UARIV, por lo cual las víctimas connacionales siguen sin representación en la Mesa Nacional. De igual manera, como se señaló en el capítulo 3., sobre indemnización administrativa, los avances de la reparación integral de las víctimas connacionales sigue siendo deficiente.

En cuanto a lo relacionado con los sujetos de reparación colectiva, la CSML sugirió su incorporación en las Mesas en sus diferentes órdenes territoriales, teniendo en cuenta la importancia de permitirles tener representación como sujetos colectivos agrupados o asociados. Sin embargo, la UARIV afirma que: *“dado el carácter particular de los planes de reparación colectiva, la subdirección de participación no ve afín una representación como tal en las Mesas de Víctimas por parte de los colectivos”*, lo que a consideración de la CSML va en detrimento de la participación de estos sujetos de derecho, en tanto que no contarían con una representación acorde con sus características particulares como grupo en dichos escenarios, limitando la veeduría especializada en cuanto a los planes de reparación colectiva en su diseño, implementación y ejecución.

En el mismo sentido, la CSML exhortó a que: “se requiere que la democracia participativa que permite la incidencia directa de la Mesa de Víctimas sobre las políticas públicas destinadas a su reparación integral, se institucionalice incluyendo a las organizaciones de víctimas como



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Mesa Nacional de Participación  
Efectiva de las Víctimas

sujetos de derecho que deben ser fortalecidos, sin que pierdan su autonomía de funcionamiento y su independencia para definir los contenidos propuestos". Respecto a esta recomendación, la UARIV indicó, que las Mesas de Víctimas son espacios institucionales y por ende sus funciones, alcances y garantías están institucionalmente respaldadas, así como también hace énfasis en que las víctimas en sus organizaciones son totalmente autónomas y responden a sus legítimos intereses grupales.

Vale la pena subrayar, que durante este capítulo a partir de la información recabada con los líderes de los Subcomités y coordinadores de Mesas entrevistados y encuestados perciben que no hay una verdadera construcción conjunta de políticas públicas dirigidas a ellos, e incluso dependen de recursos de entes territoriales y de la UARIV para lograr su adecuado funcionamiento limitando su autonomía, en donde algunos líderes han tenido que recurrir a acciones legales para que se les garantice éste derecho.

En este mismo sentido, uno de los representantes a la Mesa Nacional por el departamento de Santander ha manifestado a la Secretaría Técnica: *"la participación efectiva de las víctimas como derecho no se garantiza, no se cumple y es absolutamente insuficiente en condiciones de desigualdad y las Mesas de participación no son el escenario donde se nos garantice dicho derecho ya que no existe el respeto por nuestra autonomía, independencia y libertad"*.<sup>265</sup>

## 7.6 La planeación territorial y la corresponsabilidad nación-territorio

Teniendo en cuenta que para que se garantice la participación real de la población víctima, y en particular, de las instancias representativas de la misma, tales como las Mesas de Participación Efectiva, tanto departamentales como municipales, se requiere que los entes territoriales cuenten con la suficiente capacidad institucional y fiscal, de tal suerte que las propuestas de las víctimas sean tenidas en cuenta y que esta población pueda incidir de manera activa en los diferentes instrumentos de planeación y seguimiento de la política pública, en este apartado se realiza un análisis de la capacidad fiscal de los municipios y su relación con el número de víctimas que los habitan y se mencionan elementos claves en materia de la incorporación de los principios de corresponsabilidad, en prospectiva de la garantía de la inclusión de las necesidades y visiones de las víctimas en los planes de desarrollo territorial y en los planes de acción.

Una vez expedido el decreto de corresponsabilidad, a través del decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015, los nuevos mandatarios obligados legalmente a la formulación de sus Planes de desarrollo Territorial y Plan de Acción Territorial, deberán hacerlo en el marco de

<sup>265</sup> Documento enviado a la Secretaría Técnica Nacional de la Defensoría del Pueblo 16 junio de 2016

los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de los principios constitucionales de complementariedad y delegación.

**Gráfica 23. Esquema de planeación territorial**



Fuente: CGR.

Lo anterior, debe ser aprovechado para orientar la planeación territorial hacia el desarrollo inclusivo y la construcción de la paz. La visibilización de las necesidades más apremiantes de la población víctima del conflicto armado es sumamente importante a nivel subnacional. En este último aspecto, el rol de las Mesas departamentales y municipales de víctimas y su participación en la discusión de los Planes de Desarrollo Territorial y de los PAT es relevante.

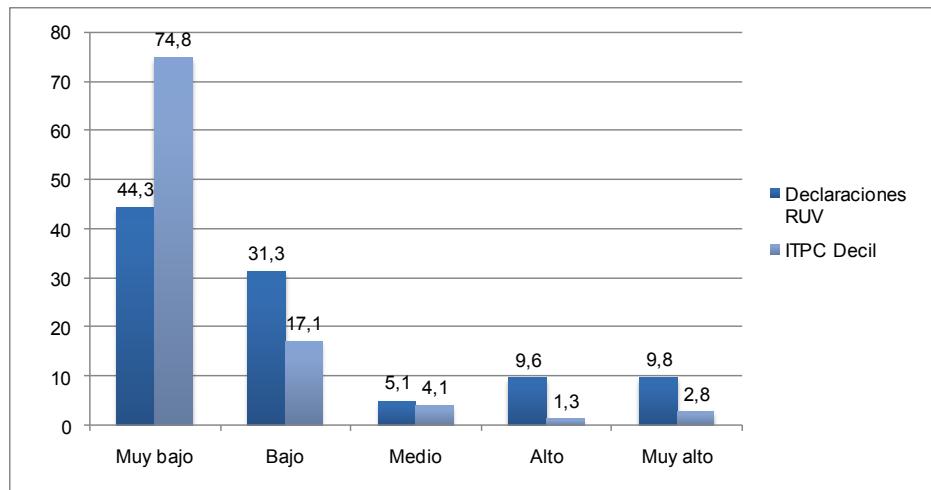
De acuerdo con los lineamientos elaborados por el Gobierno Nacional para las entidades territoriales en el denominado KIT Territorial<sup>266</sup>, es importante señalar que el tema de corresponsabilidad no aparece como uno de sus pilares, y en la medida en que las ET tienen una baja capacidad fiscal, o baja capacidad de generación de recursos fiscales, la corresponsabilidad resulta ser un principio esencial para atender las necesidades de la población víctima del conflicto armado (Gráfico 23.).

<sup>266</sup>Véase la página web <http://kiterritorial.co/> .

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

Para elaborar el Gráfico 1, se construyó el ingreso tributario por habitante de cada municipio y se relacionó con el de una ciudad líder como lo es el Distrito Capital (ingreso tributario per cápita de Bogotá = 100). Con base en ese valor se clasificaron los municipios de la siguiente manera: los que tienen un valor menor o igual al 25% del valor de Bogotá; entre 25% y 50%, entre 50% y 75%; entre 75% y 100% y mayor al 100%. En esos mismos rangos se contabilizó el número de víctimas que allí se encuentran. El resultado es: El 74.8% de los municipios tienen un ingreso tributario por habitante inferior al 25% del de Bogotá D.C. y en sus áreas están el 44.3% de las víctimas del conflicto armado. Tan sólo 2.8% de municipios del país tienen un ingreso tributario per cápita superior al Distrito Capital y, en ellas, tan sólo se concentran el 9.8% de las víctimas (Gráfico 24).

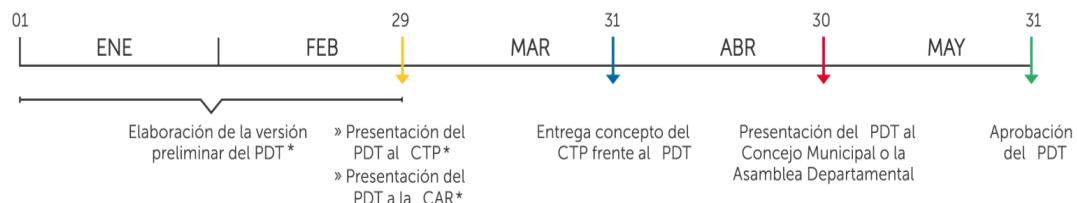
**Gráfica 24. Ingresos Fiscales por Habitante vs. Declaraciones del Registro Único de Víctimas – RUV**



Fuente: CGR Elaboración propia.

La gráfica anterior permite inferir que la mayor parte de víctimas se encuentran en el conjunto de municipios con menor capacidad fiscal. Esta situación es de suma relevancia, en el entendido de que la garantía de la participación de las víctimas se ve afectada ante los presupuestos limitados con los que cuentan los municipios en donde esta población es más representativa. La siguiente gráfica muestra el proceso para la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial por parte de los ET.

**Gráfica 25. Cronograma para la elaboración de los PDT**



\*CTP: Consejo Territorial de Planeación

\*PDT: Plan de Desarrollo Territorial

\*CAR: Corporación Autónoma Regional

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

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

Si bien, la UARIV, manifiesta estar prestando un apoyo técnico a las ET para la realización de la caracterización; la misma resulta siendo muy costosa para una entidad territorial. Si hay recursos para financiar la caracterización, no hay para satisfacer las necesidades básicas de sus conciudadanos. La ausencia de una caracterización de la población víctima, también limita las herramientas sobre las cuales los representantes de víctimas pueden lograr un diálogo con las administraciones locales para exigir que la política pública se aadecue a las verdaderas necesidades de las víctimas y a la magnitud de sus problemas.



**Gráfica 26. Esquema para la construcción de la caracterización de la población víctima**



Fuente: Ministerio del Interior.

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

Respecto a la implementación del Decreto de Corresponsabilidad, este resultará siendo un ejercicio relativamente acabado para el 2018, dependiendo de cuan regionalizado se encuentre el Presupuesto General de la Nación para atender las necesidades de la población víctima del conflicto armado, pues el primer ejercicio a nivel territorial se podrá realizar tan sólo, a finales de 2016, tal y como se acordó en la Resolución conjunta entre el Ministerio del Interior y la UARIV (Resolución 0289 de 2016).

De acuerdo con la respuesta dada por la UARIV a la CGR, la estrategia de corresponsabilidad, una vez expedido el Decreto 2460 de 2015 y la Resolución 0289 de 2016, se viene implementando en unas etapas iniciales de socialización entre entidades territoriales, así como de construcción de herramientas; mientras que la estrategia de intervención en el territorio se ha centrado en las acciones de fortalecimiento de las nuevas administraciones en sus procesos de planificación de forma tal que la política pública de víctimas del conflicto armado quede incluida en el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversión, y que además, se asegure de la operación de los instrumentos establecidos en la política de víctimas como los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) y los Planes de Acción Territorial (PAT).

Pese a lo anterior, las entidades territoriales<sup>267</sup> observan circunstancias que pueden dificultar la implementación del Decreto:

<sup>267</sup> La organización de las siguientes observaciones se hizo con base en las visitas realizadas por el equipo de trabajo de la CGR a las entidades territoriales departamentales de Antioquia, Bolívar, y

- La falta de articulación con el modelo implementado por la UARIV dificulta la caracterización y verificación de derechos en la población víctima. Esto sucede dado que las entidades territoriales no siempre conocen sobre las medidas de asistencia y atención a las que han accedido las víctimas, generando duplicidad de atenciones y dificultades para focalizar la población a la cual atender de manera concurrente y complementaria.
- La intervención de las entidades del orden nacional en el territorio se debe coordinar con el departamento y el municipio. Son muchas las entidades nacionales que aplican su oferta institucional de manera dispersa, no se ocupan ni se preocupan por lograr cierta coordinación con la administración municipal buscando cubrir los derechos y necesidades de la población víctima. No existe una política ni una entidad que desarrolle tal actividad. Las entidades nacionales llegan al territorio con una oferta que en la mayoría de los casos no obedece a sus características y necesidades. Salvo excepciones, las políticas nacionales consideran la realidad de los municipios.

Se espera por parte de las ET que con el “Tablero PAT” la Nación pueda regionalizar el Presupuesto General de la Nación - PGN en concordancia con los Planes de Acción Territorial – PAT; se de aplicación al principio de focalización que se definió en el Decreto 2569 de 2014 y se desarrolle el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo sobre delegación de competencias.

- Los municipios se ven impactados con los vacíos en la coordinación nacional, pues no hallan la ruta de gestión y se someten a la implementación de acciones propias de cada ente nacional en su territorio. Por lo que se considera importante que se fortalezca la coordinación del SNARIV, la decisión de las Unidades Territoriales de la UARIV, y se mejoren los instrumentos de trabajo en los territorios.
- La carga administrativa generada a las entidades territoriales departamentales y municipales es “completamente irracional” en lo que se refiere a la planificación de la política pública para las víctimas del conflicto armado. A los municipios se les exige: (1) Plan de Acción Territorial, (2) Plan Integral de Prevención, (3) Plan de Contingencia, (4) Plan de Retornos, (5) Plan de Sistemas de Información, (6) RUSICST, y (7) FUT. A esto se le suma que con el Decreto de Corresponsabilidad se les exige el diligenciamiento del denominado “Tablero PAT”. Estas herramientas no se

---

Sucre, y municipales de Bogotá, Medellín, Sincelejo, Cartagena, Florencia, San Carlos, Morroa, Ovejas, entre otros. Además, se tuvieron reuniones con las mesas municipales y departamentales de víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras - URT y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

articulan entre sí, ni hay directrices de articulación, solo se obliga su presentación. Por tanto, se debe pensar en definir un solo instrumento que contenga cada uno de ellos.

- Las entidades territoriales no cuentan con información clara y efectiva para la toma de decisiones. Tres elementos de información son básicos: estadísticas, caracterización y datos sobre el goce efectivo de derechos. Para esto, la Red Nacional de Información - RNI debería articularse con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE para la gestión de la información y para potenciar su instrumento de caracterización, el cual resulta interesante, pero está restringido a los municipios que no poseen capacidad financiera para recoger información.

### 7.7. Conclusiones:

- Si bien, la participación efectiva es parte esencial en el proceso de la restitución de los derechos fundamentales estructuralmente afectados de las víctimas, y hace parte del espíritu de la Ley, en la práctica se evidencian factores como: la ausencia de diálogo, la escasa concertación de las políticas públicas entre los miembros de las Mesas y los entes territoriales, la falta de socialización de los instrumentos de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales) y seguimiento con las Mesas de Participación Efectiva. Lo anterior demuestra el bajo nivel de compromiso político y presupuestal de algunos Gobernadores y Alcaldes, para garantizar el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado, desconociéndolos como actores políticos.
- Los Subcomités Técnicos son un espacio fundamental para el diseño, formulación y seguimiento de la política pública; sin embargo, a la fecha, es preocupante el escaso número de sesiones realizadas. Por otra parte, las víctimas entrevistadas señalan que el trabajo, en estos espacios, se realiza sobre documentos prediseñados por las instituciones, sin que estos contengan las observaciones e iniciativas de ellas, situación que dificulta la incidencia efectiva de las víctimas.
- Los coordinadores de Mesas departamentales de participación efectiva, consideran que los entes territoriales deben hacer un mayor esfuerzo técnico y presupuestal a nivel nacional, departamental y especialmente en lo municipal, para que las Mesas puedan incidir en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Algunos aspectos que van desde la garantía de la participación en reuniones o la dotación de insumos tecnológicos para trabajar, hasta la voluntad política de los mandatarios, el desconocimiento del Protocolo de Participación<sup>268</sup>, los limitados

<sup>268</sup> Contemplado en la Resolución 388 de 10 de mayo de 2013



espacios para ejercer veeduría ciudadana, la percepción de las víctimas de que las políticas diseñadas no solucionan de forma estable y duradera su situación socioeconómica, y las amenazas contra la seguridad de los líderes, se convierten en obstáculos constantes para que sus miembros puedan ejercer un control social determinante para sus regiones.

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

#### **7.8. Recomendaciones:**

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

tal como lo recuerda la circular externa CIR 16-0000041-DMI-1000 de julio de 2016<sup>269</sup>, dichas herramientas de planeación pueden ser modificadas y ajustadas periódicamente según las necesidades de las víctimas.

- Para fortalecer los espacios de los Subcomités Técnicos, los líderes asistentes a estos espacios proponen las siguientes estrategias: el mejoramiento o construcción de indicadores cuantitativos que permitan medir la gestión realizada de cada uno de los Subcomités dentro del Plan Operativo Anual; que se garantice Subcomités tengan acceso e incluyan la información con la que se cuenta desde lo territorial; generar instrumentos que permitan la circulación de información por varios canales y no únicamente de manera tecnológica; generar matrices de compromisos que permitan evaluar el cumplimiento de los mismos.
- Se recomienda a la Unidad para las Víctimas, formalizar una ruta de empalme en el marco de los cambios de representantes de las Mesas de participación Efectiva, que permita conocer las gestiones previas necesarias para cada Plan Operativo Anual, así como un proceso de inducción, con el fin de que el proceso de aprendizaje sea ágil y facilite una mayor participación a sus miembros.
- A la Unidad para las Víctimas, construir un plan de trabajo sostenible (económica y técnicamente) para todos y cada uno de los espacios de participación efectiva, con el objeto de permitir y favorecer la asistencia, participación e incidencia de las víctimas en el diseño, ajuste y evaluación de políticas públicas.
- A la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, respetar y concertar las agendas de las diferentes actividades planificadas por las víctimas, con el fin de garantizar su autonomía teniendo en cuenta que la administración de recursos para el desarrollo de tales actividades está a cargo de esta entidad. Es fundamental que las Mesas de Participación Efectiva cuenten con recursos autónomos que les permitan desarrollar las actividades que consideren pertinentes, asistir a los territorios para fortalecer la comunicación entre sus miembros, así como facilitar encuentros de los Comités Ejecutivos de orden departamental y municipal para establecer estrategias de acción en el territorio acordes a las necesidades de las víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, la reformulación del Protocolo de Participación, por medio de una construcción conjunta con las víctimas, que redunde en mayores garantías para ejercer la participación, teniendo en cuenta que esta labor debería realizarse antes de las próximas elecciones de Mesas de Participación Efectiva.

<sup>269</sup> Expedida por el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas



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

## CAPÍTULO 8. EL PRESUPUESTO PARA LAS VÍCTIMAS

Durante 2015, el resultado fiscal del GNC fue negativo, cercano a los \$25.4 billones (pesos de 2016), \$5 billones más que en 2014. Para 2016, se espera un déficit fiscal de \$31 billones. De manera concomitante, el saldo de la deuda de la Nación aumentó en \$51.3 billones entre 2014 y 2015, al pasar de \$289.9 billones a \$341.2 billones<sup>270</sup>. Tal comportamiento es resultado de la desaceleración económica y del deterioro de los términos de intercambio.

En cuanto a los fundamentales económicos, que determinan el resultado fiscal, se observa la depreciación de la Tasa Representativa de Mercado (TRM), incrementos en el diferencial entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés pagada por la deuda pública<sup>271</sup>, lo que conlleva un incremento de la deuda pública como proporción del PIB (“efecto bola de nieve”), de no presentarse cambios en las condiciones macroeconómicas.

En el corto y mediano plazo, se vislumbra un entorno volátil explicado por la “desaceleración accidentada”<sup>272</sup> de la economía China que puede llegar a convertirse en recesión dependiendo de lo que pase con los crecientes niveles de deuda pública y privada de mala calidad; el derrumbe de los precios del crudo, donde ha sido determinante la dinámica de la oferta, la demanda decreciente, la ruptura del poder monopólico de Arabia Saudita como el deseo de la OPEP de contrarrestar la amenaza proveniente de la energía de esquisto de los Estados Unidos<sup>273</sup>; una posible recaída de la economía europea, el lento y moderado crecimiento de Japón y Estados Unidos<sup>274</sup>, entre otros.

Las autoridades colombianas, antes de reconocer la vulnerabilidad de la economía y las finanzas a los cambios del entorno externo, (pues proyectaron su Plan Nacional de Desarrollo

<sup>270</sup> La deuda interna aumento en \$11.5 billones y la externa en \$39.8 billones en pesos corrientes entre 2014 y 2015.

<sup>271</sup> Resulta importante anotar que el diferencial entre el crecimiento económico nominal de la economía y la tasa de interés implícita de la deuda del GNC (pago de intereses/saldo de la deuda) en 2011 fue de 6.5 puntos porcentuales (pp), en 2014 de 0.8 pp y en 2015 de -0.4 pp.

<sup>272</sup> Spence, M. y Fred Hu. 2016. El volátil crecimiento de China. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/uncertainty-about-china-economy-by-michael-spence-and-fred-hu-2016-02?version=spanish>. Febrero 28 de 2016.

<sup>273</sup> Friedman, A. 2016. Los asuntos políticos de la volatilidad financiera. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/politics-of-global-financial-volatility-by-alexander-friedman-2016-03/spanish>. Marzo 2 de 2016.

<sup>274</sup> Pisani-Ferry. J. 2016. Prepararse para la próxima recesión en Europa. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-monetary-policy-helicopter-drops-by-jean-pisani-ferry-2016-03/spanish>. Marzo 31 de 2016.



2014-2018, con un precio del petróleo de 87 dólares el barril durante el periodo 2015-2018 Tabla 7.18, pág. 729- y un crecimiento real de 5.3%, 5.6% y 5.8% de 2016 a 2018)<sup>275</sup> y las dificultades estructurales del sistema tributario, han comenzado a realizar reducciones significativas en el gasto de capital, olvidándose del efecto multiplicador que el mismo tiene sobre el crecimiento económico.

Por ejemplo en 2014, el presupuesto inicial fue de \$203 billones y el definitivo de \$197 billones; la reducción de \$6 billones se concentró en el Ministerio de Hacienda, distribuidos proporcionalmente en los programas de inversión “Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional” y el Propósito General del SGP. En 2015, el presupuesto inicial fue de \$216 billones y el definitivo, inferior en cerca de \$8.6 billones. Las reducciones aparecen principalmente en los Ministerios, de Hacienda (\$4 billones) y de Trabajo (\$3 billones). En el caso de Hacienda se concentró en “Otras Transferencias” y “Propósito General del SGP”; mientras que en el Ministerio del Trabajo, la reducción fue en la “Financiación Pensiones Régimen de Prima Media con Prestación Definida Colpensiones - Ley 1151 de 2007 y Decreto 2011 de 2012.

En el caso de la UARIV, en 2015 se presentaron reducciones en programas esenciales para la política de víctimas, entre ellos: Fondo para la Reparación de las victimas (art.54 ley 975 de 2005); Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional; Asistencia y Atención Integral a Víctimas a nivel nacional; y Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional. En la UAE-GRTD la reducción fue en Implementación programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional.

Con las reducciones de gasto en momentos de desaceleración económica, es posible afirmar que las políticas pro-cíclicas implementadas en los últimos años no profundizan el desarrollo económico y sí han hecho más vulnerable la economía. En la bonanza pasada no se incrementó la presión fiscal y al reducir los gastos en capital se contribuye a profundizar la desaceleración económica y la reducción de la inversión extranjera directa, lo cual incrementa, aún más, la volatilidad en la provisión de los servicios públicos esenciales que requiere ciudadanía, entre ellas, las víctimas del conflicto armado (vivienda, etnoeducación, salud, alimentación, entre otros).

Cabe señalar, que la reducción de los gastos de capital (Inversión) del Gobierno Nacional en 2015 fue del orden de los \$3 billones y de \$7 billones en 2016, respecto al nivel de 2013 cuando ascendió a \$26 billones de pesos constantes de 2016.

<sup>275</sup> En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2014, el Gobierno Nacional esperaba un precio por barril de 98, 99 y 100 dólares para el 2015, 2016 y 2017, respectivamente. (Pág. 151, Cuadro 4.1 del MFMP 2014).



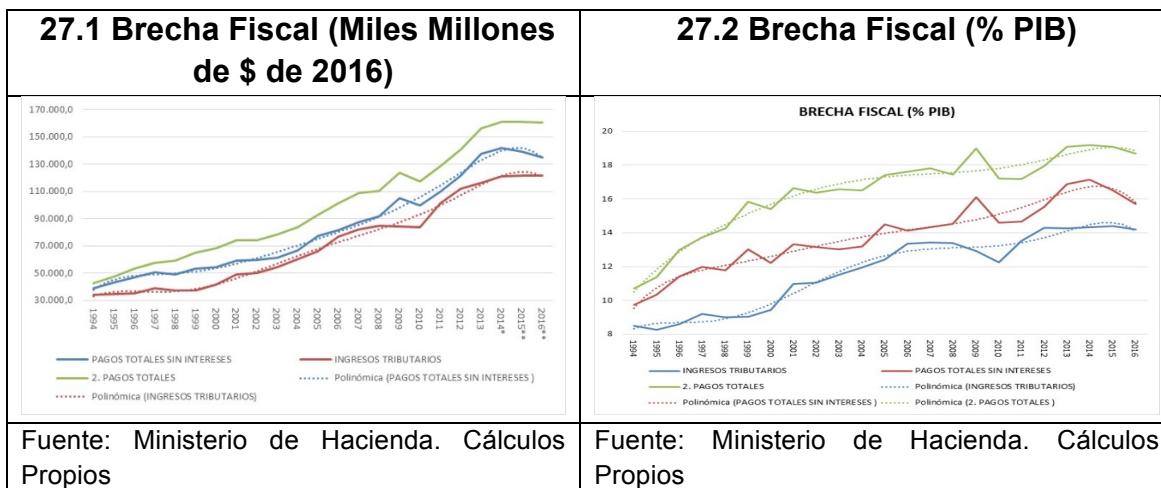
En este orden de ideas, hay un conjunto de elementos que caracterizan la situación financiera del GNC que es necesario presentar antes de abordar en detalle el Presupuesto para las víctimas; entre ellos se encuentran:

- El problema estructural de las cuentas fiscales y presupuestales del Gobierno Nacional Central -GNC;
- La necesidad de una reforma fiscal que aumente el recaudo fiscal para: 1) Cerrar la brecha estructural existente; 2) Atender las necesidades de sus conciudadanos; y, 3) Aumentar el efecto redistributivo de la política tributaria;
- Existe espacio fiscal para realizar el ajuste que se requiere por el lado de los ingresos y su posible impacto en el nivel de gasto;
- La brecha fiscal existente; así como la caída de los precios internacionales del petróleo, del carbón, del oro; del níquel, entre otros *commodities*, han obligado al GNC a realizar ajustes por el lado del gasto en la medida en que sus ingresos fiscales se han visto fuertemente afectados;
- El ajuste en los rubros de gasto ha afectado el presupuesto de víctimas; y pone en riesgo el cumplimiento de las metas de mediano y largo plazo de la Ley de Víctimas; así como el posible impacto en la desaceleración económica.

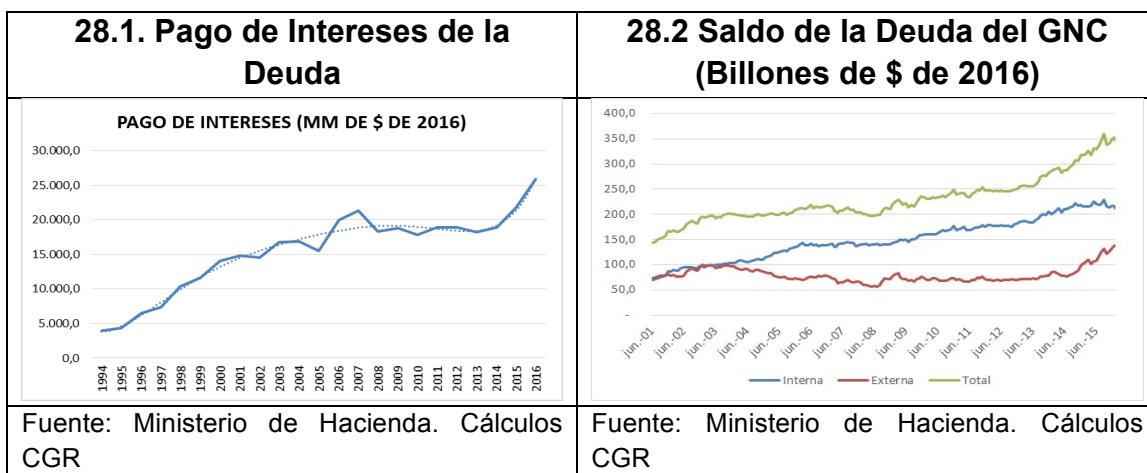
### **8.1. El problema estructural del GNC**

El GNC tiene un problema estructural en sus cuentas fiscales y presupuestales. Hay una brecha permanente entre los ingresos tributarios y el total de gastos. En 1994, la diferencia era de \$8.9 billones (2.2% del PIB) y para 2015 la misma ascendió a \$39.4 billones (4.7% del PIB). Para 2016, se espera sea del orden de los \$39 billones (Gráficos 27.1 y 27.2). El déficit primario, medido como la diferencia entre los ingresos tributarios menos el total de gasto sin contabilizar el pago de intereses de la deuda, fue negativo durante todo el periodo; en los últimos tres años ascendió, aproximadamente, a los \$20 billones, lo que equivale a presionar el gasto por la vía del pago de intereses de la deuda pública debido a su aumento (Gráfico 28.1 y 28.2).

Gráfica 27. Brecha fiscal



Gráfica 28. Pago de intereses de la deuda y saldo de la deuda del GNC



Esta situación muestra la alta vulnerabilidad financiera del GNC a las bonanzas en los productos básicos de exportación (café y petróleo principalmente) seguidas por fuertes recesiones económicas, caracterizadas, entre otras, por la desaceleración del Producto Interno Bruto (PIB), las fuertes apreciaciones del peso, la acumulación de deuda y la pérdida de reservas internacionales<sup>276</sup> Esta es una de las razones por las que desde distintos sectores se ha recomendado una reforma fiscal de carácter estructural que permita aumentar los

<sup>276</sup> Uribe, Andrés. 2011. Ciclos Económicos en Colombia: Bonanzas y Recesión. En <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%202011%20Ciclos%20Economicos%20en%20Colombia%20Bonanzas%20y%20Recesion.pdf>



ingresos tributarios; reducir la inequidad que caracteriza el actual sistema fiscal colombiano; y, atender las demandas de la población más pobre y vulnerable socialmente.

## 8.2. La necesidad de una reforma fiscal

Colombia necesita una reforma fiscal para cerrar la brecha estructural existente entre los ingresos tributarios y el nivel de gastos del GNC. El país tiene uno de los recaudos fiscales más bajos de América Latina. Su presión fiscal (Recaudo/PIB) no se compadece con su nivel de desarrollo. Como lo estima la literatura internacional, el potencial fiscal de un país depende de sus características estructurales, entre las cuales se encuentran, el nivel del PIB por habitante; el grado de apertura y la composición sectorial del PIB. Cuando la OCDE, con base en lo anterior, evalúa el nivel de ingresos fiscales del GN colombiano, encuentra que, si bien estos han aumentado con reformas fiscales anuales, que buscan resolver los problemas financieros de corto plazo, su proporción en el PIB sigue siendo baja en comparación con otros países de América Latina y el promedio de la OCDE. Las estimaciones del esfuerzo fiscal -la recaudación de ingresos reales en comparación con el potencial en vista de PIB per cápita, la apertura comercial y la estructura económica- es del 82%, lo que implica que los ingresos fiscales potenciales son cerca de 24% del PIB<sup>277</sup>.

De igual manera, es necesario aumentar el recaudo para atender las necesidades de la población vulnerable como de las víctimas del conflicto armado<sup>278</sup>. Estas necesidades no son

<sup>277</sup> Daude, C., S. Perret and B. Brys (2015), "Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1234, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cq9605g-en>. "Tax revenues at 20% of GDP remain low compared to other Latin American countries and the OECD average and tax evasion is pervasive. Lower oil revenues and the expiration of a number of taxes are putting strains on the budget at a time when social and development spending needs are rising. Heavy reliance on corporate income taxes reduces investment. At the same time, the redistributive impact of taxation is reduced because most of income and wealth taxes are paid by firms rather than households. Therefore, Colombia needs a comprehensive tax reform that boosts revenues and shifts the tax burden to support more inclusive and green growth".

<sup>278</sup> Si se tiene presente la última Encuesta a la población desplazada en Colombia realizada por la CGR, donde cerca del 47% de las familias expresan haber perdido sus viviendas y un 24% dice habitar una vivienda propia, entonces, hay aproximadamente unas 490.000 familias desplazadas por el conflicto armado que necesitan vivienda, que a un costo unitario de 40 millones de pesos (costo unitario de la vivienda de interés social) resulta un costo total cercano a los \$19.6 billones de pesos.

Ahora bien, si se tiene presente que tan sólo el 10.8% de los hogares víctimas del desplazamiento forzado inscritos en el RUV habitan una vivienda digna y considerando el número de hogares declarados entre 1985 y el 2015, cerca de un millón 796 mil 694 (1'796.694), entonces, tan sólo 194.043 hogares cumplen con las condiciones de vivir en una vivienda digna; así pues un millón 602 mil 651 necesitan una vivienda, que evaluada a los \$40 millones, corresponde a un monto cercano a los \$64 billones las necesidades financieras para cumplir con el mandato de proveerle a las víctimas por desplazamiento forzado de una vivienda digna. Lo cual le ha permitido a la CGR señalar el desfinanciamiento actual de la Ley 1448.

menores si se tiene en cuenta que la proporción de población que vive con menos de USD\$3 dólares diarios, es elevada, relativamente; 5.24% con niveles como los de Bolivia (6.36%) y muy superiores a los de Chile (0.82), Uruguay (0.39), Perú (3.13), Paraguay (2.15), entre otros.

El gasto requerido para atender la demanda de la población en bienes públicos esenciales está estrechamente ligado con los niveles de recaudo fiscal. Un recaudo fiscal mediocre conlleva un bajo nivel en la provisión de bienes públicos esenciales (educación primaria, secundaria, terciaria; salud básica; agua potable; vivienda; entre otros).

Finalmente, y teniendo presente que en Colombia el ingreso y la riqueza están bastante concentrados, pues la cima del 1% representa el 20% del ingreso total y casi el 40% de la riqueza total<sup>279</sup>, hay necesidad de realizar el ajuste estructural buscando mejorar, los niveles de regresividad que presenta el sistema tributario. La evidencia indica que la política tributaria en Colombia juega un papel muy limitado en la distribución del ingreso disponible: el coeficiente de Gini baja tan sólo un punto porcentual con la acción directa del Estado por la vía del impuesto a la Renta, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias monetarias directas. El Gini de los ingresos brutos de mercado es 0.531 y el del ingreso disponible de 0.520. En Chile estos mismos indicadores son de 0.546 y 0.499, respectivamente<sup>280</sup>.

### 8.2.1. Sí hay espacio fiscal para las reformas

Para demostrar la existencia de espacio fiscal para las reformas es necesario destacar los niveles de evasión en IVA y Renta, que corresponden al 23% y al 34%, respectivamente<sup>281</sup>.

De otro lado, para analizar la justicia del impuesto a la renta, conviene observar a partir de qué niveles de ingresos (medido como porcentaje del PIB por habitante) se comienza a pagar este tributo. Cuanto mayor es el nivel, mayor número de personas exentas hay. En este indicador, Colombia aparece con uno de los valores más altos en América Latina. De igual manera, es posible indagar sobre el nivel de ingresos que pagan las tarifas medias máximas.

---

<sup>279</sup> Journard, I. y Juliana Londoño. 2013. Desigualdad del ingreso y pobreza en Colombia Impacto redistributivo de impuestos y transferencias. En <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/Desigualdad-del-ingreso-y-pobreza-en-Colombia.pdf>

<sup>280</sup> Hanni, Michael, Ricardo Martner y Andrea Podestá. 2015. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. En <http://hdl.handle.net/11362/38781>.

<sup>281</sup> Gómez-Sabaíni, Juan Carlos y Dalmiro Morán. 2016. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. CEPAL. En [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017_es.pdf?sequence=1)

Cuanto menor (mayor) nivel, más (menos) individuos pagan la máxima tarifa. Es claro que en Colombia son muy pocas las personas que pagan la tarifa máxima dado que hay un buen conjunto de rentas que están exentas del impuesto, por ejemplo los dividendos, que constituyen uno de los principales ingresos obtenidos por la cima de los de mayor ingreso (Cuadro 47).

**Cuadro 47. Nivel de renta para la aplicación de tipo mínimo y máximo del impuesto a la renta.**

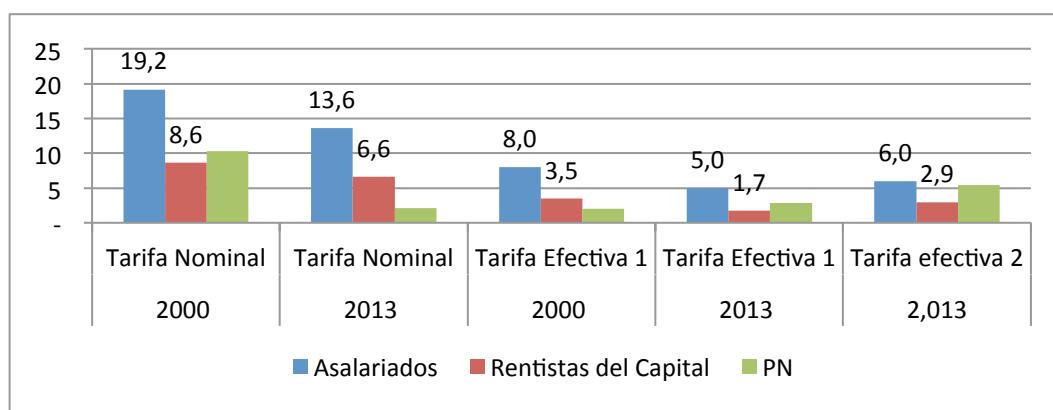
País	Mínimo (Número de veces del PIB per cápita)	País	Máximo (Número de veces del PIB per cápita)
Honduras	2,9	Ecuador	22,3
<b>Colombia</b>	<b>2,8</b>	Nicaragua	20,7
Ecuador	2,2	Perú	14,7
Nicaragua	2,1	Guatemala	14,4
Costa Rica	1,9	Honduras	13,1
República Dominicana	1,8	Venezuela	12,7
Perú	1,7	Chile	11,2
Guatemala	1,6	<b>Colombia</b>	<b>10,7</b>
Venezuela	1,5	Uruguay	10,3
Panamá	1,4	Panamá	4,1
Brasil	1,1	República Dominicana	3,8
Chile	1,0	Argentina	3,7
Uruguay	0,7	El Salvador	3,4
México	0,5	México	3,4
El Salvador	0,4	Costa Rica	2,9
Argentina	0,3	Brasil	2,7
Bolivia	0,2	Bolivia	0,2

Fuente: OCDE.

De igual manera, cuando se examinan las tarifas efectivas del impuesto de renta en las Personas Jurídicas se controvierte la hipótesis de que Colombia es uno de los países con mayores tasas fiscales. Para los contribuyentes empresariales el recaudo de renta tan sólo representa el 2% del total de ingresos brutos; y buena parte de ello obedece al conjunto de exenciones fiscales que contiene el estatuto tributario; los descuentos tributarios y la vena rota que se presenta en las deducciones totales.

De igual manera, el sistema tributario colombiano presenta entre asalariados y rentistas del capital cierta descompensación. La última información de las declaraciones de renta de 1 personas naturales presentadas en 2013 y que publica la DIAN en su página web, y las de 2000, permiten calcular las tarifas medias (Recaudo del Impuesto de Renta / Renta Gravable\*100) para los asalariados, los rentistas del capital y para las personas naturales. En ellas se observa tarifas superiores para los asalariados (Gráfico 29 y Cuadro 48).

**Gráfica 29. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y Personas Naturales 2000-2013 (%)**



Fuente: Cálculos CGR con base en la información de la DIAN

**Cuadro 48. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y Personas Naturales 2000-2013 (%)**

Contribuyente	2000	2013	2000	2013
	Tarifa Nominal	Tarifa Nominal	Tarifa Efectiva	Tarifa Efectiva
Asalariados	19.16	13.58	8.01	4.97
Rentistas del Capital	8.61	6.57	3.46	1.73
Personas Naturales	10.25	2.07	2.04	2.88

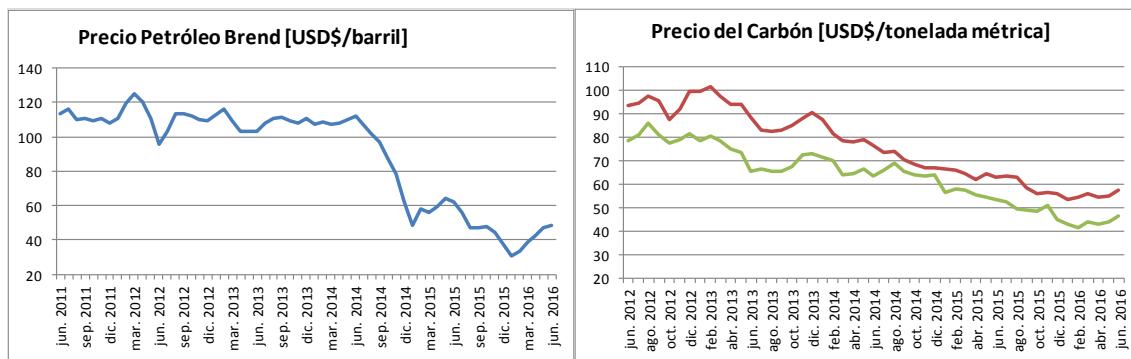
## 8.2.2 Precio de los Commodities y ajuste de los gastos

El faltante financiero del GN para atender compromisos presupuestales se debe al impacto sobre los ingresos de la caída del precio internacional del petróleo, carbón, oro, entre otros (Gráfica 30). También es afectado por el aumento del tipo de cambio.

El GN proyectó un precio internacional del petróleo de 87 dólares por barril y de carbón a 75 dólares la tonelada métrica, en el PND. Los cambios hacia la baja de los precios de estos dos bienes resultan ser importantes e impactan los ingresos fiscales del GNC así como los

recursos del Sistema General de Regalías (SGR), los cuales resultan ser una fuente importante de financiación del presupuesto general y, en particular del requerido para la Atención y Reparación de la población víctima.

**Gráfica 30. Precio Petróleo Brend y Precio del Carbón.**



Fuente: World Bank. Energy production and consumption statistics.  
<http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=carbon-australiano&meses=60>

Para estimar el impacto de la caída de los precios internacionales de los minerales se hizo uso de los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en variables tales como la producción de petróleo, tasa de cambio, crecimiento económico, entre otros.

De igual manera, se hace uso de lo señalado en los estudios oficiales: El aumento de un dólar (US\$1) del crudo colombiano generaría un incremento en los ingresos del GNC de \$433 miles de millones (Bases del PND, Pág. 764; y reforzado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014, Pág. 122<sup>282</sup>).

### 8.2.3 El impacto en el GNC

Una primera estimación del monto que dejaría de recaudar el GN al descolgarse el precio internacional del crudo de 87 dólares por barril a 50 dólares por barril, indica que podría ser de \$16.02 billones por año, si se tiene que la diferencia en precios asciende a 37 dólares, y que el impacto por dólar es de 433 mil millones.

<sup>282</sup> Resulta importante recoger lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014 a efectos de presentar los cálculos del monto en que se encuentra desfinanciado el PND 2014-2018. El MFMP señala que “un incremento de \$10 en la Tasa Representativa del Mercado (TRM) beneficia al Gobierno, en la medida en que incrementa el gasto por intereses en \$25mm, pero posibilita el recaudo de \$339mm más por la vía de mayores ingresos tributarios y minero-energéticos... En el caso del sector minero-energético, un aumento de un dólar en el precio del crudo colombiano o de 10 mil kilo barriles por día (KBPD) en la producción generaría un incremento en los ingresos de \$420mm y \$321mm” (Pág. 122).



Al realizar un ejercicio con los valores esperados para la Tasa Representativa de Mercado (TRM), se tiene que para 2015 el GN percibió, por el efecto devaluación cerca de \$2.9 billones; y para 2016, \$1.0 billones. No sobra anotar que el incremento del tipo de cambio en muy poco contribuye a subsanar la caída del precio internacional de los *commodities*.

### 8.3 El presupuesto de víctimas

#### 8.3.1. La desfinanciación de la Ley 1448 persiste.

Es importante recordar que el Conpes 3712 de 2011 tiene como base contable el número de víctimas estimadas en 2011. Ahora bien, el número personas que declararon en 2012, 2013, 2014 y 2015 fue importante: 510.357, 705.669, 742.483 y 513.494 respectivamente.

Así pues, el nuevo número de hogares desplazados declarados, en el periodo 2012-2015 es bastante representativo: 151.171 en 2012, 219.808 en 2013, 252.659 en 2014 y 185.545 en 2015; para un total de 809.183 hogares. Este último valor es superior al número utilizado en el Conpes 3712: “el cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618 mil hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78 mil víctimas que, además de ser desplazados, sufrieron otro hecho victimizante”. En cuatro años de vigencia de la Ley la cifra de hogares desplazados pasó a ser más del doble del supuesto inicial mientras que y las cifras de financiamiento, incluidas en el Conpes se mantienen.

Así pues, a cinco años de vigencia de la Ley 1448, el efecto cantidad desbordó la base sobre la cual se realizó el Conpes 3712, y el principal hecho victimizante que lo explica fue el desplazamiento forzado.

Lo anterior permite realizar una aproximación al desfinanciamiento de la Ley que corrobora lo señalado por la CMSL cuando calculó un faltante cercano a los \$27 billones de pesos de 2015 para indemnización administrativa, y de \$20 billones para vivienda. En este último caso, sobre la base que cerca del 47% de las familias desplazadas expresan haber perdido sus viviendas y un 24%<sup>283</sup> dice habitar una vivienda propia, lo que significa que, aproximadamente 490.000 familias desplazadas por el conflicto armado necesitan vivienda, que implica mínimo un costo unitario de \$40 millones (costo unitario de la vivienda de interés social).

<sup>283</sup> Estos porcentajes son los que presenta la “Primera encuesta nacional de víctimas CGR 2013”. [http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro\\_ENV\\_CGR-2013\\_ \(16-01-, en las páginas 158 y 183. 2015. pdf.\)](http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_ (16-01-, en las páginas 158 y 183. 2015. pdf.))

De igual manera, en esta misma publicación se señala: “En aspectos como la vivienda la situación es más complicada pues solo el 11,3% de los hogares con víctimas del desplazamiento forzado cumplen las condiciones internacionales de lo que es considerado una vivienda digna”.

### 8.3.2. El Presupuesto

El GN en su presupuesto apropia un conjunto de recursos para adelantar la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral a la población víctima del conflicto armado interno.

**Cuadro 49. Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016 (\$miles de millones de 2015)**

Componente / Medida	2012-2016	2015 (%)	2016 (%)	2012-2016 (%)
<b>ASISTENCIA</b>	<b>22,147</b>	<b>51.33</b>	<b>53.3</b>	<b>50.6</b>
Asistencia Judicial	177	0.4	0.39	0.4
Identificación	20	0.05	0.05	0.05
Salud-RSS	10,583	24.74	24.99	24.18
SGP-Educación	11,366	26.14	27.87	25.97
<b>ATENCIÓN</b>	<b>8,962</b>	<b>21.98</b>	<b>20.38</b>	<b>20.47</b>
Atención Humanitaria	8,318	20.29	18.73	19
Centros Reg. de Reparación	93	0.24		0.21
Retornos	553	1.44	1.65	1.26
<b>REPARACIÓN</b>	<b>9,266</b>	<b>19.08</b>	<b>19.11</b>	<b>21.17</b>
Educación Superior	153	0.16	0.74	0.35
Garantía de No Repetición	110	0.3	0.25	0.25
Generación de Ingresos	1,370	2.54	2.49	3.13
Indemnización	3,681	6.73	6.63	8.41
Medidas de satisfacción	190	0.42	0.41	0.43
Reparaciones colectivas	138	0.31	0.38	0.32
Restitución de Tierras	591	1.64	1.58	1.35
Vivienda	3,032	6.97	6.63	6.93
<b>OTROS</b>	<b>3,398</b>	<b>7.62</b>	<b>7.21</b>	<b>7.76</b>
Coordinación Nación- Territorio	86	0.19	0.17	0.2
Enfoque diferencial	338	1.32	0.85	0.77
Fortalecimiento Institucional	2,975	6.11	6.19	6.8
<b>TOTAL</b>	<b>43,772</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: MFMP 2015 y Proyecto de Presupuesto 2016.

Durante el periodo 2012-2016 las partidas ascienden a \$43.8 billones de pesos de 2015 agrupados en lo fundamental en los componentes de Asistencia (50.60%), Reparación (21.17%); y, Atención (20.47%). En Asistencia destacan los gastos en Salud (\$11.6 billones) y Educación (\$11.4 billones) que tienen como fuente de financiación los recursos del SGP (Cuadro 49).

Otros ítem importantes resultan ser: Atención Humanitaria con el 19%; Indemnización con el 8.41%; Vivienda con el 6.93%; y, Fortalecimiento Institucional, con el 6.80% del total de los recursos.



El presupuesto de víctimas en 2015 fue de \$9.9 billones, un 35% más que en 2014; y representó cerca del 4.6% del total del PGN. Sin contabilizar los recursos del SGP, el aumento fue de 7.7% al pasar de 4.5 billones en 2014 a 4.9% en 2015 (Cuadro 50).

Así, el incremento se explica por el cambio en la metodología de la estimación de los recursos del SGP para educación y salud, por cuya causa tuvo un aumento cercano al 78% al pasar de \$2.8 billones en 2014 a \$5.0 billones en 2015.

Las estimaciones anteriores tenían como base el número de víctimas registradas en 2011 (año de referencia). Dado el fuerte incremento del RUV como la nueva información que reporta (edad, sexo, discapacidad, entre otros), el GN optó por reestimar dichos valores para realizar una mejor aproximación del gasto asociado al componente de Asistencia en general y, en particular, en salud y educación pública.

Los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, con base en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, organizan la política por medidas y componentes. El PGN para la vigencia 2015 se asignó de la siguiente manera, en cada una de las medidas: Asistencia representa el 53.6%, con \$5.3 billones; la medida de Atención participa con el 22.1% (\$2.2 billones); Reparación, con el 18.6% (\$1.85 billones); y otros 5.7% (\$0.58 billones) (Cuadro 50).

**Cuadro 50. Presupuesto para la población víctima 2012-2015 (\$millones)**

Componente	2012	2013	2014	2015	%
1. Asistencia SIN SGP	154,227	199,648	438,652	293,465	3
1. Asistencia CON SGP	2,466,247	2,701,871	3,262,858	5,319,159	53.6
SGP	2,312,020	2,502,223	2,824,206	5,025,694	50.6
EDUCACION	1,123,958	1,120,091	1,131,417	2,646,981	26.7
SALUD	1,188,062	1,382,132	1,692,789	2,378,713	24
2. Atención	1,363,405	1,295,415	1,740,797	2,190,963	22.1
3. Reparación	2,062,630	1,894,032	1,867,589	1,847,147	18.6
4. Costos Institucionales	187,009	230,684	273,832	346,533	3.5
5. Otros programas		112,550	228,024	222,019	2.2
<b>Total SIN SGP</b>	<b>3,767,272</b>	<b>3,732,329</b>	<b>4,548,893</b>	<b>4,900,128</b>	<b>49.4</b>
<b>Total CON SGP</b>	<b>6,079,292</b>	<b>6,234,552</b>	<b>7,373,099</b>	<b>9,925,822</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

Así, son las Entidades Territoriales quienes mayores recursos (51%) ejecutan en el presupuesto asignado a la política de para la población víctima. A través del SGP atienden la población víctima del conflicto armado en la provisión de bienes públicos esenciales de salud y educación. La Unidad para las Víctimas ejecuta el 17%, y la UAE-GRTD, el 2%. Estas dos últimas entidades tienen como beneficiarios únicos de sus políticas a las víctimas. Entre tanto,



hay otras entidades con proyectos y programas de inversión donde los beneficiarios no son exclusivamente las víctimas sino que corresponden más a programas universales, como por ejemplo los programas de “Asistencia a la primera infancia”, “Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia” o el de “Protección-acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia”, del ICBF. El DPS es otra de las entidades que ejecuta recursos importantes del PGN para población víctima (7.6%) (Cuadro 51).

**Cuadro 51. Entidades ejecutoras del presupuesto de víctimas (\$millones)**

ENTIDAD	2012	2013	2014	2015
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	1,850,536	1,631,734	1,506,775	1,711,265
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	662,129	588,250	534,305	756,751
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	400,000	500,000	500,000	515,000
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	123,047	199,500	430,146	496,923
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	62,100	149,870	162,022	196,857
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	187,619	76,900	212,523	167,603
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	134,500	134,500	177,416	163,740
MINAGRICULTURA - GESTIÓN GENERAL	115,000	191,406	80,416	151,316
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTIÓN GENERAL	5,000	38,234	187,167	138,941
AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA			78,319	85,646
MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL - GESTIÓN GENERAL		39,014	85,952	72,634
POLICIA NACIONAL - GESTIÓN GENERAL			38,163	43,624
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTIÓN GENERAL			35,929	42,182
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	31,537	32,483	36,404	42,168
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	15,276	43,909	40,965	40,927

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF

### **8.3.3. Proyectos de Inversión en entidades diferentes a la UAE-GRTD y la UARIV**

Hay varias entidades que ejecutan programas de inversión para la población víctima. En esta sección, se presentan los más importantes a efecto de evaluar cómo han evolucionado las asignaciones presupuestales respecto a las solicitudes hechas por las Entidades desde 2012 a 2015 (Cuadro 52).



En general, se puede afirmar que hay un conjunto importante de proyectos y programas de inversión donde las asignaciones presupuestales han sido inferiores a los valores solicitados. En los programas de vivienda la relación entre los pagos y el presupuesto definitivo presenta bajos niveles porcentuales, lo cual, refleja el atraso de la política, pues se presupuestan los recursos pero no se reciben oportunamente las viviendas.

**Cuadro 52. Presupuesto de Proyectos para población víctima (\$millones)**

Entidad	Proyecto de Inversión	Solicitado - Definitivo				Pagos/Definitivo*100			
		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
DPS	Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para sus subsistencia digna e integración comunitarios, con enfoque reparador a nivel nacional	-	113,175	87,567	57,364	34.8	84.8	95.2	
	Implementación del Programa Familias en Acción para Población Vulnerable y Atención a la Población Desplazada Nacional – APD. FIP.	37,705	15,681	21,942	-33,209	84	100	99.9	100
	Implementación Generación de Ingresos y Proyectos Productivos para Población Desplazada - APD.FIP.	34,500	5,655	5,513	42,383	53	87.3	96.5	66
	Recuperación de los Medios de Subsistencia Asociados a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional de la Población Vulnerable y Desplazada Víctima Del Conflicto Interno Armado en Colombia	-	100	-	7,500	100	100	100	
	Implementación Empleo Temporal para Población Pobre Extrema, Vulnerable y Víctima de la Violencia por Desplazamiento en el Territorio Nacional	-	-	15,715	6,000	49.4	98.1		
FONVIVIENDA	Subsidio familiar de vivienda para población desplazada región nacional	-	-95,000	-	-15,000	35	15.1	40	29.9
MADR	Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	-	-	-	-				39.3
ICBF	Atención Alimentaria en la Transición a las Familias Víctimas del Conflicto Armado en Condición de Desplazamiento a Nivel Nacional	-	421,500	428,763	-60,000	99.6	99.2	99.4	

Fuente: Cálculos CGR con base en SIIF y SPI

### 8.3.4. Presupuesto de la UARIV

Al igual que en la sección anterior, aquí se busca también destacar, en el marco presupuestal, de los proyectos y programas de inversión, las asignaciones definitivas y el valor solicitado por la Unidad para las Víctimas. En otras palabras, comparar las necesidades de gasto de la Entidad con las asignaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en el Presupuesto General de la Nación.

En el caso de la Unidad para las Víctimas, en 2015, en el PGN aparecen 11 rubros de inversión, los cuales se corresponden con los reportados por el DNP en el Sistema de Seguimiento Proyectos (<https://spi.dnp.gov.co/>). Con base en el SIP, se elaboró un comparativo histórico entre los valores solicitados por la Unidad para las Víctimas en cada uno de ellos, con el Presupuesto Definitivo (Cuadro 53).

Con base en los datos del Cuadro 54, resulta importante destacar lo siguiente:

- El proyecto de “Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional” es el más importante, su peso relativo en el total de proyectos fue de 67% en 2014 y 75% en 2015. Luego le siguen el de “Mejoramiento de los canales de Atención y Comunicación para las Víctimas para facilitar su Acceso a la Oferta Institucional” (7.7%); “Implementación Plan Estratégico de Tecnología de Información para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas a Nivel Nacional” (5.8%); y, “Asistencia y Atención Integral a Víctimas a Nivel Nacional” (5.0%).

**Cuadro 53. UARIV. Asignaciones presupuestales definitivas Vs. valor solicitado (\$millones)**

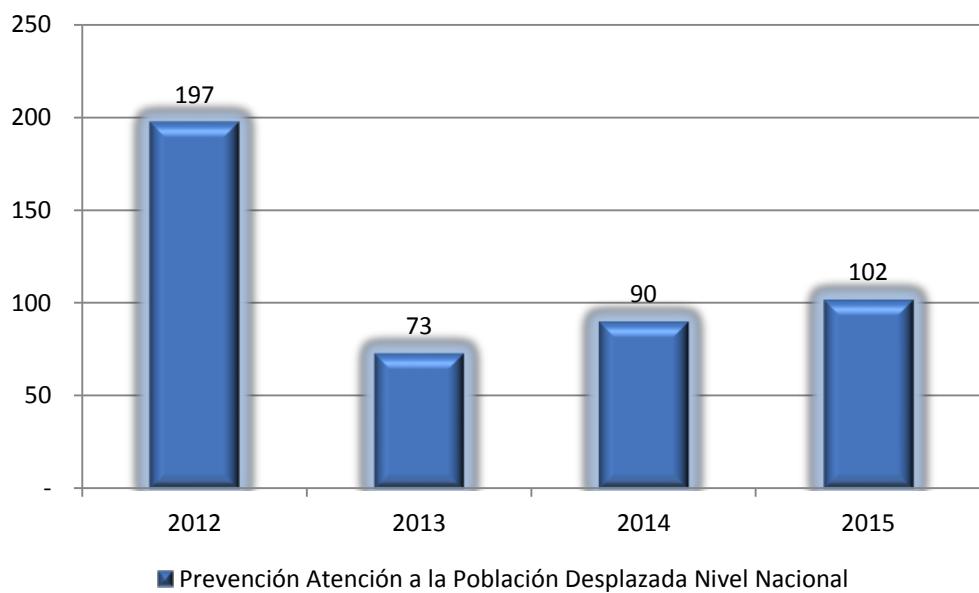
Proyecto	2012		2013		2014		2015	
	Solicitado	Vigente	Solicitado	Vigente	Solicitado	Vigente	Solicitado	Vigente
Prevención Atención a la Población Desplazada	405,393	799,789	661,604	482,751	596,301	537,114	764,940	779,056
Diseño, Implementación y Ejecución de la Política Pública para la Atención a Víctimas	85,822	78,436	155,832	102,894	24,311	24,311	-	-
Asistencia y Atención Integral a Víctimas	73,582	53,949	378,494	54,904	68,202	43,327	130,055	51,491
Implementación Plan Estratégico de Tecnología de Información para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas	-	-	13,230	82,550	73,797	66,797	62,000	59,570
Apoyo a Entidades Territoriales a Tráves de la Cofinanciación para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado	-	-	10,000	30,000	68,000	18,000	27,916	16,705
Implementación de las Medidas de Reparación Colectiva	-	-	72,395	45,000	22,000	22,000	117,500	23,936
Apoyo, Participación y Visibilización de las Víctimas	-	-	-	-	52,525	19,066	13,247	10,000
Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión y de la Coordinación de las Entidades del SNARIV	-	-	-	-	29,777	14,122	8,984	7,162
Mejoramiento de los canales de Atención y Comunicación para las Víctimas para facilitar su Acceso a la Oferta Institucional	-	-	-	-	80,446	53,520	115,764	79,446
Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	-	-	-	-	1,115	1,115	1,000	150
Apoyo a la Implementación de Medidas de Reparación Colectiva y Reconstrucción Social	-	-	-	-	-	-	2,993	1,129
Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado en el marco de la Reparación Integral	-	-	-	-	-	-	69,932	5,300

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos - SPI.

- La relación entre la solicitud y la asignación en el principal programa de inversión de la Unidad para las Víctimas presenta cierto grado de volatilidad (48.3% = 55.8/115.5%). En 2012 la solicitud de la Unidad fue del orden de los \$405 mil millones y la asignación ascendió a los \$800 mil millones, de ahí que su relación fuese del orden de los 197%. Sin embargo, en 2013 y 2014 las asignaciones fueron muy inferiores a los valores solicitados. En 2015, la relación fue cercana a uno (1), en otras palabras, el valor asignado fue ligeramente superior al solicitado (Gráfica 31). Con esto se corrobora la falta de compromiso, por parte del Ministerio de Hacienda, para atender las

necesidades de las víctimas: “*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha comprometido con priorizar el flujo de caja para este proyecto de inversión, a pesar de las circunstancias presupuestales. Con esta medida se garantizará regularidad en la entrega de la atención humanitaria en 2016*”<sup>284</sup>. Para 2016, la solicitud de la Unidad para este programa de inversión fue de \$780.7 mil millones y el presupuesto inicial de \$823.4 mil millones.

**Gráfica 31. Relación entre la Asignación y la Solicitud (%). Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional**

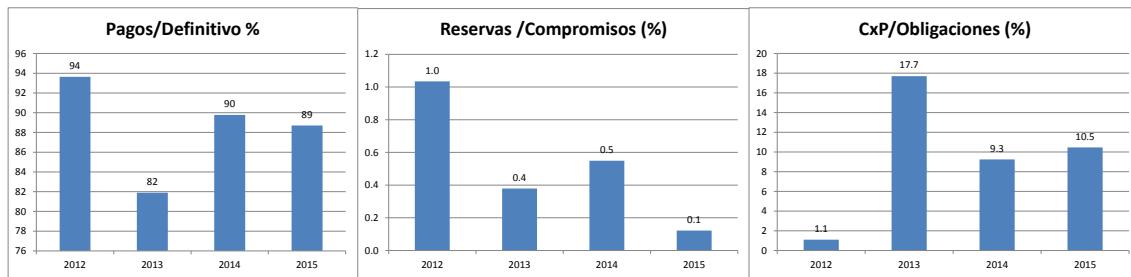


Fuente: <https://spi.dnp.gov.co/>. Cálculos CGR

- Los cambios en las asignaciones en el principal programa de inversión de la Unidad no se asocian, a ineficiencias en la ejecución presupuestal puesto que sus indicadores muestran un buen comportamiento. En 2012 los pagos fueron del 94%; las reservas fueron el 1% de los Compromisos y las Cuentas por Pagar (del 1.1% de las Obligaciones (Gráfica 32).

<sup>284</sup> UARIV. Plan de Trabajo. Informe a la Corte Constitucional. Junio de 2016. Págs. 40 y 41

**Gráfica 32. Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional**



Fuente: <https://spi.dnp.gov.co/>. Cálculos CGR.

- En 2015, hay relaciones entre lo asignado y lo solicitado que resultan realmente bajas. Por ejemplo, en el programa “Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado en el marco de la Reparación Integral a Nivel Nacional” este valor fue del 7.6%, pues la UARIV solicitó \$69.9 mil millones y lo asignado fue de \$5.3 mil millones; en el de “Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a Nivel Nacional” el indicador ascendió al 15%; y el de “Implementación de las Medidas de Reparación Colectiva a Nivel Nacional” la razón alcanzó un valor de 20.4%.
- En 2015, la mayoría de programas de inversión de la Unidad para las Víctimas sufrieron un recorte presupuestal, el cual osciló entre el 4% y 20%. Tan sólo, en dos de ellos hubo un aumento (Cuadro 55).

**Cuadro 54. Presupuesto de Inversión. Inicial y Definitivo de la Unidad para las Víctimas (\$millones)**

Proyecto de Inversión	Inicial	Vigente
Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional	685,057	779,056
Asistencia y Atención Integral a Víctimas a Nivel Nacional	57,472	51,491
Implementación Plan Estratégico de Tecnología de Información para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas a Nivel Nacional	62,000	59,570
Apoyo a Entidades Territoriales a Tráves de la Cofinanciación para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado a Nivel Nacional	18,000	16,705
Implementación de las Medidas de Reparación Colectiva a Nivel Nacional	30,000	23,936
Apoyo, Participación y Visibilización de las Víctimas	10,000	10,000
Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión y de la Coordinación de las Entidades del SNARIV	8,000	7,162
Mejoramiento de los canales de Atención y Comunicación para las Víctimas para facilitar su Acceso a la Oferta Institucional	82,970	79,446
Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a Nivel Nacional	30	150
Apoyo a la Implementación de Medidas de Reparación Colectiva y Reconstrucción Social a Nivel Nacional	1,129	1,129
Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado en el marco de la Reparación Integral a Nivel Nacional	6,000	5,300

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos - SPI.

- Finalmente, la situación presupuestal de los programas de inversión de la Unidad para las Víctimas son producto del desfinanciamiento que tiene la Ley 1448 de 2011, ya sea por el incremento de la población objetivo (efecto cantidad) como los cambios legislativos que le reconoció a la población desplazada el derecho a la indemnización (efecto precio - Sentencia C 462 de 2013). El costeo inicial realizado por el GN “solo contempló la indemnización para víctimas de hechos distintos a desplazamiento forzado, debido a que el Legislador, en su momento, permitió el otorgamiento de indemnización a desplazados a través de subsidios y medidas sociales”, sin embargo “la Sentencia C 462 de 2013 que declaró que la entrega de subsidios y medidas sociales a los desplazados son mecanismos adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero, generando como consecuencia la obligación de hacer el pago en su totalidad de esta manera, en la misma línea que previamente se había expuesto en la Sentencia SU254 de 2013”<sup>285</sup>.

En este orden de ideas, las asignaciones presupuestales definitivas resultan ser fundamentales a la hora de observar la gestión y los resultados de la política pública; la

<sup>285</sup> UARIV. Plan de Trabajo. Informe a la Corte Constitucional. Pág. 43



correlación entre el número de derechos de petición y de tutelas con las asignaciones presupuestales permite observar claramente una reciprocidad positiva. Entre 2012 y 2015 los derechos de petición crecieron en 45% al pasar de 783.000 en 2012 a 1.139.000 en 2015; y las Tutelas un 176%, al pasar de 74.000 en 2012 a 204.000 en 2015; lo que contrasta con las diferencias existentes entre los recursos solicitados con los asignados. De igual manera, se observa que el número de víctimas del conflicto armado ha crecido mucho más que las asignaciones presupuestales, lo que conlleva a la no provisión de los bienes y servicios esenciales que el Estado se comprometió con este sector de la población altamente vulnerable.

La CSML está de acuerdo con lo señalado en el “*PLAN DE TRABAJO*” en cuanto a “*ordenar sus esfuerzos bajo criterios constitucionales que le permitan cumplir sus obligaciones con las víctimas de manera compatible con las fuerzas institucionales y presupuestales existentes*”<sup>286</sup>; sin embargo desea destacar lo señalado, de manera reiterativa, por la Corte Constitucional, y es que los derechos de la población víctima del conflicto armado son superiores a las restricciones presupuestales y se deben cumplir en la temporalidad de la Ley.

### 8.3.5. El presupuesto de la UAE-GRTD

El presupuesto definitivo de la Unidad de Restitución de Tierras para el periodo fiscal de 2015 fue de \$196.857 millones<sup>287</sup>, reportando un crecimiento del 22% respecto del presupuesto destinado a esta entidad en 2014<sup>288</sup>. La distribución del Gasto de la **UAE-GRTD** en 2015 fue de 25%<sup>289</sup> en gastos de funcionamiento y el 75%<sup>290</sup> restante en gastos de inversión.

Respecto de la gestión presupuestal y en relación con el presupuesto definitivo de 2015 se comprometió el 90%, se obligó un 84% y se pagó un 71%, dejando como resultado unas reservas de \$11.138 millones y cuentas por pagar por un valor de \$25.374 millones – equivalentes al 6% y 13% del presupuesto definitivo respectivamente.

En torno al gasto de inversión, éste se compone de dos proyectos o programas de inversión: “*Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono*” e “*implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de*

<sup>286</sup> UARIV. Plan de Trabajo. Informe a la Corte Constitucional. Pág. 8

<sup>287</sup> Registrando modificaciones negativas por un monto de \$27.583 millones, en tanto que el presupuesto inicial fue de \$224.440 millones.

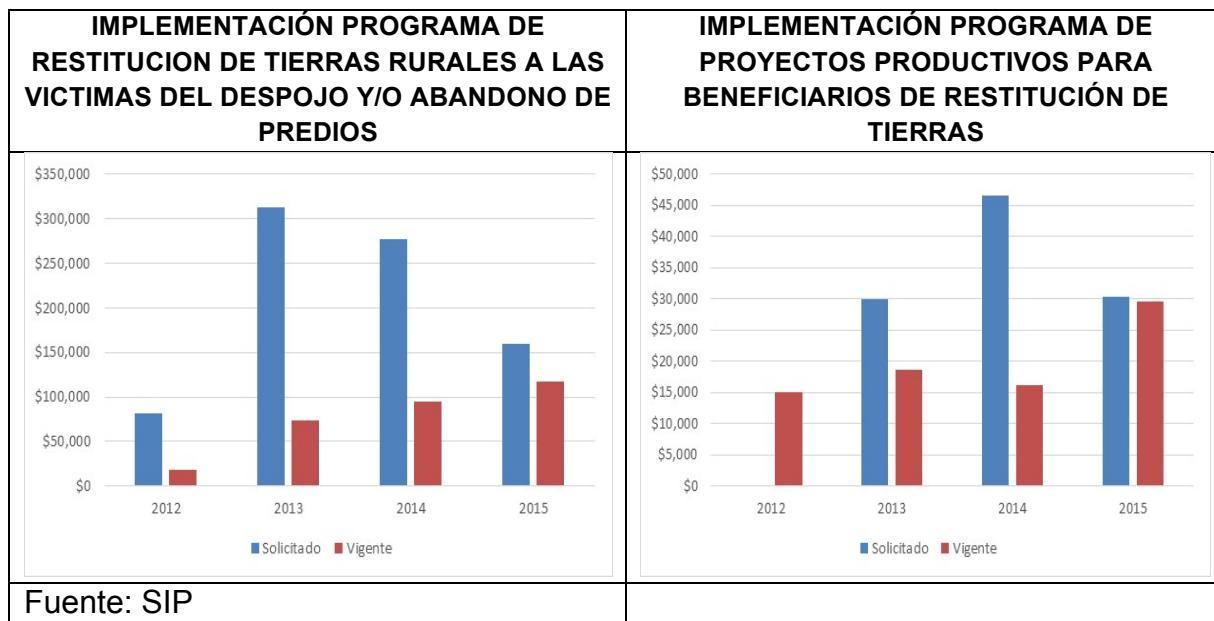
<sup>288</sup> El presupuesto definitivo del año 2014 fue de \$162.021 millones, aun cuando el presupuesto inicial fue de \$219.140 millones, evidenciando modificaciones negativas de \$57.119 millones.

<sup>289</sup> Por un valor de \$49.810 millones

<sup>290</sup> Por un valor de \$147.046 millones

restitución de tierras nacional”, a los cuales se les asignaron menos recursos a los solicitados (Gráfico 33).

**Gráfica 33. Implementación de Programa de restitución y Programa de Proyectos Productivos para beneficiarios de la restitución de tierras**



### 8.3.6. El presupuesto de las Gobernaciones y las Ciudades Capitales

#### Gobernaciones

Mientras los recursos de inversión de las gobernaciones<sup>291</sup> crecieron, el presupuesto destinado para atender a la población víctima disminuyó. Entre 2014 y 2015 la apropiación total en inversión aumentó en \$3 billones, al pasar de \$16 billones a \$19 billones. Entre tanto, el presupuesto de inversión para las víctimas disminuyó en \$312 mil millones. Tales cambios representaron un crecimiento del 17% para la inversión total y, de -52%, para la inversión en víctimas.

En otros términos, la relación entre la inversión de las gobernaciones para la población víctima y la total disminuyó en 2,2 puntos porcentuales al pasar de del 3.7% en 2014 a 1.5% en 2015.

<sup>291</sup> Se excluye el presupuesto de las gobernaciones de Quindío y Santander, pues presentan inconsistencias en los reportes presupuestales.



Las gobernaciones con mayor porcentaje de inversión para atender a la población víctima del conflicto armado en la vigencia 2014 fueron Cesar (27,2%), Guaviare (20,6%) y Vichada (51,9%). Para el año 2015, las gobernaciones con mayor porcentaje de inversión correspondieron a Caquetá (15,7%) y Guaviare (29,9%). De estos cinco departamentos, César es el único que se encuentra entre los diez departamentos con mayor número de población víctima residiendo en su territorio.

**Cuadro 55. Ingreso Per Cápita en los Departamentos con mayor número de Población Víctima**

Departamento	2014		2015	
	Inversión en Víctimas	Inversión Per Cápita	Inversión en Víctimas	Inversión Per Cápita
Antioquia	29,006,357	19	33,615,893	22
Valle Del Cauca	61,461,522	134	3,761,798	8
Bolívar	15,069,610	33	607,150	1
Magdalena	1,899,106	4	1,540,577	4
Nariño	850,315	2	6,333,792	17
Cesar	185,201,440	501	33,991,703	92
Sucre	-	-	238,000	1
Córdoba	63,343,045	203	8,403,293	27
Cauca	535,501	2	2,099,135	7

Fuente: Cifras consultadas en la RNI y el FUT.

En los departamentos con mayor recepción de población víctima, se tiene que el promedio de la inversión para 2014 es de \$100 pesos por víctima, y para el 2015, este promedio fue de \$20 pesos por víctima. En ambas vigencias, el departamento con mayor inversión destinada para población víctima correspondió a César, y el de menor a Sucre.

### **Ciudades Capitales**

De una apropiación en inversión del orden de los \$26 billones para la vigencia 2015, \$1.119 mil millones de pesos (4,2%), correspondió al presupuesto para víctimas. En 2014 la inversión total ascendió a \$25 billones, de los cuales el 6,6% fue al presupuesto de inversión para víctimas.

**Cuadro 56. Inversión Per Cápita en las ciudades capitales de Departamento con mayor número de Población Víctima del Conflicto Armado 2014-2015**

Capitales de Departamento	2014		2015	
	Inversión en Víctimas	Inversión Per Cápita	Inversión en Víctimas	Inversión Per Cápita
Bogotá	269,365,844	501	319,761,741	595
Medellín	959,033,462	2665	286,109,172	795
Santa Marta	1,000,000	5	3,999,163	20
Sincelejo	-	-	687,500	5
Cali	33,602,682	265	47,407,648	374
Valledupar	1,112,148	9	6,155,338	51
Barranquilla	6,538,738	56	16,326,158	140
Florencia	10930409	106	146,533	1
Cartagena	22,565,185	220	26,954,068	263
Popayán	16,218,281	159	20,734,479	204

Fuente: Cifras consultadas en la RNI y el FUT.

Las ciudades capitales con mayor porcentaje de inversión para atender a la población víctima del conflicto armado en la vigencia 2014 fueron Medellín (20%), Quibdó (27,4%), San José del Guaviare (31,9%), Neiva (42,6%) y Puerto Carreño (21,8%). En 2015, entre las capitales de departamento con mayor porcentaje de inversión se encontraron San José del Guaviare (21,7%) y Villavicencio (53%).

En las ciudades con mayor recepción de población víctima, se encontró que el promedio del ingreso per cápita para el año 2014 fue de \$399 por víctima, y en 2015 este valor fue de \$245. En ambas vigencias, la ciudad con mayor inversión destinada para población víctima correspondió a Medellín, y el de menor a Sincelejo.

#### 8.4. Conclusiones

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

- La caída del precio del petróleo, del carbón, entre otros, conlleva una reducción del recaudo fiscal (\$16 billones por año) y a disminuciones en el gasto público para cumplir con la regla fiscal.
- Cuando el objetivo de política es el ahorro presupuestario se reconsideran las razones para seguir ofreciendo las ayudas a la población víctima

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

#### Respecto al presupuesto de Gobernaciones y Municipios Capitales:

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



### **8.5. Recomendaciones:**

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