Informe de Gobierno

Política de atención y reparación a víctimas

Julio 2018

Contenido

INTRODUCCIÓN 5

PRIMERA PARTE: UNA INSTITUCIONALIDAD COMPROMETIDA CON LAS VÍCTIMAS 12

CAPÍTULO I. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –SNARIV 13

A. Apoyo a las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV 13
B. Acompañamiento técnico a las entidades territoriales del SNARIV 23
C. Fortalecimiento de las instancias de coordinación nacional y territorial 39
D. Estrategia de corresponsabilidad 49
E. Gestión de oferta institucional para las víctimas 64
F. Conclusiones 67

CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS 71

A. El levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de participación 71
B. Protocolo de participación efectiva 72
C. Instancias de participación del Programa de Reparación Colectiva 83
D. Otros espacios de participación 87
E. Conclusiones 90

CAPÍTULO III. EL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS 92

A. Un modelo de operación con enfoque diferencial y de género 94
B. El Enfoque Diferencial de Género y Derechos Humanos de las Mujeres 95
C. Inclusión social de víctimas con discapacidad 98
D. Atención, Asistencia y Reparación en las distintas etapas del curso de vida 100
E. Enfoque Étnico 105
F. Conclusiones 110

CAPÍTULO IV. INVERSIÓN Y PRESUPUESTO 113

A. Suficiencia y coherencia del gasto 113
B. Evaluación de la dimensión presupuestal 115
C. Asignación para la paz del Sistema General de Regalías (SGR) 118
D. Conclusiones 119

SEGUNDA PARTE: UNA POLÍTICA PARA LAS VÍCTIMAS 121

CAPÍTULO V. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS 122

A. Un apoyo decidido a las entidades que toman la declaración 122
B. Un proceso inclusivo e incluyente 124

C. Conclusiones 133

CAPÍTULO VI. ATENCIÓN Y ASISTENCIA 142

A. Atención 142
B. Asistencia 147
C. Conclusiones 179

CAPÍTULO VII. REPARACIÓN INTEGRAL 183

A. Reparación Individual 183
B. Reparación Colectiva 235
C. Retornos y reubicaciones 257
D. Garantías de No Repetición 269
E. Conclusiones 272

CAPÍTULO VIII. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN 279

A. Acciones institucionales 279
B. Acciones de prevención en el marco de escenarios de coordinación 326
C. Conclusiones 338

CAPÍTULO IX. RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHOS TERRITORIALES 342

A. Zonas macro y microfocalizadas 343
B. Etapa administrativa 345
C. Etapa Judicial 349
D. Etapa Posfallo 351
E. Conclusiones 376

CAPÍTULO X. VERDAD, JUSTICIA Y MEMORIA 382

A. Verdad y Memoria 382
B. Justicia 409
C. Conclusiones 413

CAPÍTULO XI. CONSTRUCCIÓN DE PAZ 416

A. Fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas 416
B. Participación Territorial en el Acuerdo de Paz 419
C. Articulación del SNARIV con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) 421
D. Conclusiones 421

CONCLUSIONES. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS: RECOMENDACIONES 423

A. Recomendaciones Generales 423
B. El enfoque diferencial en la política pública de atención, asistencia y reparación a víctimas 426
C. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 427

D. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN 429
E. REPARACIÓN INTEGRAL 430
F. VERDAD, JUSTICIA Y MEMORIA 432
G. CONSTRUCCIÓN DE PAZ 434

Introducción

El programa de gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, en sus dos períodos, tuvo como uno de sus ejes, el diseño y posterior implementación de una política pública orientada a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, con la firme convicción de generar condiciones propicias para construir la paz, promoviendo la reconciliación nacional.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, es el resultado de la discusión rigurosa y democrática en el Congreso de la República y producto del consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y la sociedad civil. Ésta constituyó para Colombia un marco legal sin precedentes para recomponer el tejido social, adoptando medidas efectivas de reparación a favor de las víctimas; dando origen a una política pública de reparación integral que inició su implementación aún en medio del conflicto armado.

En primer término, con la expedición de la Ley, el Gobierno Nacional reconoció la existencia de un conflicto armado interno y, asimismo, la existencia de las víctimas como ciudadanos a quienes deben restablecerse los derechos vulnerados, y garantizar el goce efectivo estos, sin importar quién haya sido el victimario. El marco legal convierte a las víctimas en sujetos de atención y de reparación integral.

La Ley 1448 de 2011, así como los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 que reglamentan las medidas de asistencia y atención a los grupos étnicos[1], representan un notable esfuerzo estructurado con base en los estándares y principios internacionales. En esta línea, en el ámbito internacional, la política de reparación integral colombiana es la más completa y ambiciosa comparada con 45 experiencias de procesos de justicia transicional en 31 países[2]. Existen pocos modelos de reparación "integral" en el mundo que brinden una cobertura amplia, beneficios coordinados, criterios de selección para diferentes tipos de víctimas y múltiples formas de reparación.

El Estado colombiano ha sido innovador en cuanto a su obligación de reparar los daños causados durante varias décadas de conflicto armado interno; generó un ambicioso conjunto de cinco componentes de política pública: i. Prevención, protección y garantías de no repetición; ii. Atención y asistencia; iii. Reparación integral, con medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición; iv. Verdad y v. Justicia. Asimismo, la política pública está formulada sobre tres ejes transversales fundamentales: participación de las víctimas, enfoque diferencial y enfoque de género.

El universo de víctimas en Colombia representa el 17% de su población[3], un porcentaje mayor que cualquier otro programa de reparación en el ámbito mundial (en términos absolutos y proporcionales a su población), por lo cual es un gran reto que se ha atendido decididamente. Las víctimas han sido reconocidas por el Estado e incluidas en el

[1] Decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan disposiciones para atención y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Decreto Ley 4635 de 2011, por medio del cual se dictan disposiciones para atención y reparación integral y de restitución de tierras pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Decreto reglamentario 4634 de diciembre de 2011, por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral y restitución de tierras a víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.
[2] Evaluación de medidas para reparaciones integrales en Colombia, Centro Carr para la Política de Derechos Humanos y la Iniciativa Humanitaria de la Universidad de Harvard, Harvard Kennedy School. Octubre de 2015.
[3] Proyección CENSO 2005. DANE- Departamento Nacional de Estadística

Registro Único de Víctimas, que constituye el mayor repositorio conocido de hechos y personas víctimas construido por alguna nación. La política pública de reparación colombiana reconoce 11 hechos victimizantes[4], incluyendo desplazamiento forzado, y apunta no sólo a reparar daños tangibles sino a reponer en su totalidad la condición de ciudadano y la dignidad de las víctimas.

La comparación de los registros de los programas de reparación en Perú, Marruecos, Indonesia y Colombia evidencia las cifras y magnitudes de la labor desempeñada por algunos de estos programas en cada país, y dimensiona los avances y logros alcanzados por la política pública de atención y reparación de Colombia. Asimismo, Colombia y Marruecos son los únicos países que definen tipos de víctimas según su género, grupo poblacional y discapacidad y desarrollan medidas de reparación conforme a tal clasificación[5].

Tabla 1
Comparativo internacional programas de reparación a víctimas

Casos	Número de víctimas registradas	Número de grupos registrados	Número de individuos compensados	Número de grupos colectivos compensados
Colombia[6]	8'679.002	614 comunidades y grupos	413.818	614 en progreso
Perú	182.350	7.678	20.000-37.138 (US$ 61.7 millones fueron asignados entre el periodo del 2011 al 2013 para compensar a 37.138 individuos)	1.946
Marruecos	No existe ningún registro	No existe ningún registro	9.779	33 proyectos de la comunidad.
Indonesia	No existe ningún registro	No existe ningún registro	30.000	1.724 comunidades

Fuente: Centro Carr para la Política de Derechos Humanos y la Iniciativa Humanitaria de la Universidad de Harvard, Harvard Kennedy School. Octubre de 2015.

Las víctimas en Colombia, tal como las de Perú, Nepal, Uganda y Cambodia, entre otros países, conforman en su mayoría los segmentos más vulnerables de la población[7]. Propender por la implementación de medidas de reparación en contextos de desigualdad social ha significado un esfuerzo enorme en la caracterización del daño de las comunidades, el avance en el diálogo y la concertación social, así como un alto grado de focalización de las políticas públicas, para resolver las afectaciones y restituir los daños de décadas de conflicto. En este marco, el Registro Único de Víctimas y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas[8] son algunas de las herramientas a través de las cuales se concreta el proceso administrativo de reconocimiento y de entrada al programa de atención y reparación a víctimas y a los procesos de restitución de tierras, respectivamente.

[4] Ley 1448 de 2011, hechos victimizantes: i) desplazamiento forzado, ii) amenaza a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, iii) acto terrorista, iv) delitos contra la libertad e integridad sexual, v) desaparición forzada, vi) homicidio, vii) masacre, viii) accidente por mina antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado, ix) secuestro, x) tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, xi) reclutamiento forzado de niños, niñas o adolescentes.
[5] Evaluación de medidas para reparaciones integrales en Colombia, Centro Carr para la Política de Derechos Humanos y la Iniciativa Humanitaria de la Universidad de Harvard, Harvard Kennedy School. Octubre de 2015.
[6] Fecha de corte: 30 abril 2018
[7] Carranza, R. The Right to Reparations in Situations of Poverty. ICTJ, 2009. Consultado en: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Right-Reparation-2009-English.pdf
[8] Unidad para las Víctimas y Unidad de Restitución de Tierras, respectivamente.

El cumplimiento de las expectativas del Gobierno Nacional con relación a la política pública requiere el compromiso de varias instituciones y sectores del Estado; por ello, el gobierno colombiano creó e implementó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que incluye instancias del ámbito nacional, territorial y local, con representación de las víctimas, coordinado por la Unidad para las Víctimas, permitiendo avanzar en el proceso de reparación de las víctimas y garantizando el goce de derechos, en busca de mayores impactos efectivos, dada la intersectorialidad de la política.

En esta línea, para la implementación de la política pública, el Gobierno Nacional fortaleció la arquitectura institucional a través de instancias y herramientas de coordinación y articulación, brindando un constante acompañamiento técnico a la institucionalidad; reforzando de forma significativa el presupuesto nacional en la materia para afrontar el gran reto de la atención y reparación integral a las víctimas, respaldado en un sistema institucional único en el mundo.

Como parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) se resalta el componente de participación de las víctimas, el cual promueve el fortalecimiento de la democracia participativa, la recuperación de la confianza y la promoción de la reconciliación nacional. Asimismo, el componente de participación constituye pieza sustancial de la estrategia adelantada por el Gobierno nacional para afrontar las consecuencias del conflicto armado y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. Entonces, el Protocolo de Participación Efectivo de las Víctimas, reconocido por la Corte Constitucional como el instrumento que garantiza el derecho a la participación y por lo cual declaró la superación del estado de cosas inconstitucional para el componente de participación, por medio del Auto 373 de 2016, debe considerarse como uno de los mayores logros del Gobierno Nacional en cuanto al componente de participación de la política pública.

A lo largo de los siete años de implementación de la Ley, el Gobierno Nacional ha avanzado en la reparación integral en sus diferentes medidas y en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, con el propósito de contribuir al restablecimiento de sus derechos y favorecer la reanudación de los proyectos de vida de la población víctima.

El Programa de reparaciones cumple dos objetivos: de una parte, reconoce las pérdidas y el daño sufrido por las víctimas y las empodera como sujetos de derechos y de otra, busca proveer los derechos de las víctimas de manera simbólica o material, lo cual se convierte en un reto para un país que se encuentra en una fase de posconflicto. La mezcla entre decisión política, capacidad técnica y recursos financieros que se requieren para llevar a cabo un exitoso programa de reparaciones es un esfuerzo estatal incomparable.

El Programa de Reparación Colectiva representa para la política pública y para la construcción de la paz una oportunidad para la reactivación de las bases sociales, mediante la reconstrucción del tejido social. A través de este programa, el Gobierno Nacional ha llegado a territorios con baja presencia institucional para implementar procesos participativos y de construcción conjunta, empoderando a las comunidades, grupos y organizaciones y reconstruyendo la confianza de éstas en el Estado. Por estas razones, el proceso de reparación colectiva ha sido identificado como reparador en sí mismo.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de noviembre de 2016, fortaleció la priorización de la atención y reparación de las víctimas en la agenda pública. Las víctimas fueron parte central durante el proceso de La Habana, y tienen un lugar primordial en el escenario de post-acuerdo y en la construcción de paz. El Acuerdo General de La Habana creó un sistema integrado por diferentes elementos destinados a satisfacer los derechos de las víctimas y que se va a aplicar a todos aquellos que intervinieron directa e indirectamente en la violación de los derechos humanos e infracciones al DIH. Para esto, el Acuerdo reconoce y fortalece el actual programa de reparación administrativa de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas viene haciendo aportes a la construcción de la paz y la reconciliación desde 2011, a partir de sus principios rectores: la reparación transformadora, la voz de las víctimas en la reconstrucción del tejido social y la construcción desde el territorio y complementariedad con las políticas de desarrollo.

A partir de estas consideraciones generales y en cumplimiento de los artículos 200 y 202 de la Ley 1448 de 2011, este informe de implementación presenta el recuento de los avances en la ejecución de la política pública, desde 2011 hasta 2018, correspondiente a los dos períodos de gobierno del Presidente Juan Manual Santos, 2010-2014 y 2014-2018; así como los retos y recomendaciones que persisten en la implementación de la política pública. Salvo que se indique lo contrario, las acciones reportadas se realizaron entre junio de 2011 y abril de 2018.

Este balance del desarrollo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contribuye a la reflexión sobre el impacto de esta política, ejemplo en el mundo en la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la atención y reparación a las víctimas en contextos transicionales. Uno de los grandes retos asumidos por el Gobierno de Colombia fue implementar un programa de reparaciones mientras que no había cesado el conflicto armado en el año 2011. Si bien la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto trajo consigo una sensible disminución de los hechos victimizantes y de las violaciones de los derechos humanos, la política de atención y reparación a las víctimas debe seguir brindando atención y ayuda humanitaria a millones de hogares y personas que sufrieron los efectos del conflicto.

Este documento también pretende ser un insumo de reporte para el fortalecimiento de la política pública en el inicio de mandato del nuevo gobierno y del próximo período legislativo, a partir del 20 de julio de 2018.

Antecedentes Normativos Unidad

1997

LEY 368 DE 1997. Crea la Red de Solidaridad Social-RSS.

LEY 387 DE 1997. Prevención desplazamiento y política pública a desplazados.

LEY 418 DE 1997. Convivencia y eficacia en la justicia– Atención a víctimas por hechos violentos en el conflicto armado interno: impone funciones a la RSS.

2000

DECRETO 2569 DE 2000. Reglamenta la L. 387/97 y asigna a la RSS labores de coordinación del SNAIPD.

2004

Sentencia T025. La Corte Constitucional declara el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población en situación de desplazamiento.

2005

DECRETO 2467. Fusiona la agencia Cooperación, ACCI, la Red de Solidaridad Social, RSS, FIP. Crea ACCIÓN SOCIAL, Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional.

A la Dirección de la RSS le crea la Subdirección de Población Desplazada y la Subdirección de Víctimas de la Violencia.

LEY 975. Reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley, consecución de la paz nacional –verdad, justicia, reparación. Fondo de reparación a víctimas y CNRR.

DECRETO 250 DE 2005. Plan nacional de atención a población desplazada por la violencia.

2008

DECRETO 1290. Crea el programa de Reparación Individual por vía administrativa y faculta a Acción Social para su ejecución. Reparación individual.

2011

LEY 1448. Ley de víctimas y restitución de tierras y el decreto 4800.

DECRETOS LEY ÉTNICOS.

LEY 1444. Crea el sector de la inclusión social y la reconciliación.

DECRETO 4155. Transforma la Acción Social en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2012

DECRETO 4802. Estructura Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

DECRETO 1725 DE 2012. Plan Nacional de Atención y Reparación integral a las víctimas de la ley 1448.

CONPES 3712

2014

DECRETO 1377 DE 2014. Se reglamenta la ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas de desplazamiento forzado, particularmente a la medida de indemnización por vía administrativa.

DECRETO 2569 DE 2014. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de subsistencia mínima.

2015

DECRETO 2460. Por el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública para las Víctimas del conflicto armado, para establecer las competencias entre los actores del nivel nacional y territorial.

DECRETO 1084 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación

Ocho años con las Víctimas

2011

Expedición de la ley de víctimas y los decretos ley sobre pueblos indígenas, Rrom y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Única ley en el mundo que marca el esfuerzo del Gobierno por reparar víctimas, restituir tierras y cerrar heridas en medio del conflicto.

Transformación institucional. Creación de una institucionalidad para la inclusión social y la reconciliación: un Departamento Administrativo, una Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, una Unidad para la Restitución de Tierras y un Centro de Memoria Histórica.

2012

Puesta en marcha del Registro Único de Víctimas. Reconocimiento del conflicto y de las víctimas, creación de un único registro que reconoce no solo víctimas de grupos ilegales, sino también del Estado.

Arranca programa de viviendas 100% subsidiadas. Nace como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza. El programa dio prioridad a las familias desplazadas.

Noviembre. Inicio de la fase pública de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Paz con las FARC EP, con una agenda de 6 puntos.

2013

Instalación de la primera mesa nacional de participación de víctimas. El espacio creado por la ley de víctimas contribuyó al empoderamiento de las víctimas para hacer incidencia en la exigencia por la garantía de sus derechos.

Inicia la formulación de los planes de reparación colectiva. El programa de reparación colectiva promueve un diálogo político entre la institucionalidad y los sujetos de reparación colectiva para recuperar la confianza de las personas en el Estado contribuyendo a la reconciliación.

2014

Reparación de vanguardia. El Carr Center de la Universidad de Harvard reconoce el programa de reparación colombiano como líder en el mundo en términos de cumplimiento de las normas internacionales de los más altos estándares y destaca su integralidad.

PRIMERA PARTE:
Una institucionalidad comprometida con las víctimas

I. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –SNARIV

II. PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

III. EL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL.

IV. INVERSIÓN Y PRESUPUESTO

Capítulo I. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –SNARIV

Con el propósito de garantizar las participación efectiva de todas las entidades que por su misionalidad deben proveer bienes o servicios a las víctimas del conflicto, en cada nivel de gobierno, de acuerdo con sus competencias, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4802 de 2011, creó y definió la estructura del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, el cual "*está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley*." Así mismo hacen parte del Sistema los representantes de las Mesas de participación de víctimas del orden Nacional, departamental, municipal y distrital.

El propósito fundamental de este sistema es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos y presupuestales y actividades para garantizar la mayor oportunidad, cantidad, calidad de servicios y oferta a las víctimas del conflicto, con el fin de garantizar sus derechos en cada uno de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

Para llevar a cabo las acciones y garantizar dicha articulación, se asigna la función de coordinación del SNARIV a la Unidad para las Víctimas. De manera específica, es función de la entidad *coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*.

A continuación se presentan las actividades que se han desarrollado para apoyar la gestión de las entidades del SNARIV en favor de la atención a las víctimas, tanto nacionales, como territoriales, se exponen las diferentes estrategias que se han diseñado e implementado para la coordinación nación-territorio y el desarrollo de instrumentos para la gestión y articulación de la oferta.

A. Apoyo a las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV

Para brindar apoyo en cada fase de la gestión de las entidades nacionales, coordinar sus acciones, realizar seguimiento y evaluación y gestionar su oferta para las víctimas, la Unidad para las Víctimas cuenta con la labor de la Subdirección de Coordinación Técnica del SNARIV, la cual centra su quehacer en las 36 entidades nacionales del SNARIV, establecidas en el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011[9], a las cuales se suman otras 20 entidades del mismo nivel que han hecho parte del sistema por sus competencias en la atención y reparación integral a las víctimas, según el numeral 31 del artículo 160.

[9] Inicialmente, la ley enlista puntualmente a 32 entidades. Sin embargo, varios de los ministerios y entidades señaladas se han dividido, fusionado, ajustado y cambiado en los últimos años, dejando un total de 36 entidades nacionales.

Tabla 2
Entidades del SNARIV listadas en el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011

Agencia de Desarrollo Rural	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Agencia de Renovación del Territorio	Ministerio de Cultura
Agencia Nacional de Tierras	Ministerio de Defensa Nacional
Archivo General de la Nación	Ministerio de Educación Nacional
Banco de Comercio Exterior – BANCOLDEX	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Consejo Superior de la Judicatura	Ministerio de Justicia y del Derecho
Defensoría del Pueblo	Ministerio de Relaciones Exteriores
Departamento Administrativo de la Presidencia	Ministerio de Salud y Protección Social
Departamento Nacional de Planeación	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento para la Prosperidad Social	Ministerio de Trabajo
Fiscalía General de la Nación	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO	Ministerio del Interior
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	Policía Nacional
Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX	Registraduría Nacional del Estado Civil
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Servicio Nacional de Aprendizaje
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Superintendencia de Notariado y Registro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Unidad de Restitución de Tierras

Tabla 3
Entidades del SNARIV por competencias según el numeral 31 del artículo 160 de la Ley 1448 de 2011

Agencia de Reincorporación y Normalización	FonAhorro
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional	FonVivienda
Banco Agrario	Migración Colombia
Centro Nacional de Memoria Histórica	Organizaciones Solidarias
Colciencias	Procuraduría General de la Nación
Coldeportes	Servicio Público de Empleo
Contraloría General de la República	Superintendencia de Industria y Comercio
DANE	Superintendencia de Salud
Departamento Administrativo de la Función Pública	Superintendencia Financiera de Colombia
Escuela Superior de Administración Pública	Unidad Nacional de Protección

La Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV, tiene dentro de sus principales funciones:

- Implementar las acciones que permitan la coordinación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la aplicación de la metodología de mejoramiento continuo de los procesos y procedimientos dirigidos a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Realizar los estudios y actividades necesarias enfocadas hacia la generación de alianzas

estratégicas con organismos nacionales e internacionales para atención, asistencia y reparación integral de las víctimas.

Para el efecto se han implementado diferentes acciones, orientando las actuaciones de las entidades nacionales y territoriales para la formulación, ejecución e implementación de la Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, a través de diferentes mecanismos y estrategias de articulación institucional sobre la base de los espacios establecidos en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En particular contribuye a la formulación y actualización permanente de los instrumentos de planeación y seguimiento por medio de los cuales se implementa la política pública de víctimas; estos instrumentos son: i) el plan de acción de las entidades nacionales, ii) el plan de fortalecimiento institucional, iii) el plan operativo anual de los subcomités técnicos, iv) Certificación a la Regionalización indicativa del presupuesto nacional, v) la Certificación Nacional a la contribución al Goce Efectivo de Derechos de la población Víctima.

A continuación se desarrollarán las acciones que durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 se han adelantado por parte de la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV, en cada uno de los instrumentos citados.

1. Plan de acción de las entidades nacionales

El plan de acción es un instrumento de gestión de corto plazo (anual), que permite identificar las medidas, los objetivos y las metas que espera cumplir cada una de las entidades del orden nacional del sistema, en desarrollo de los componentes y las líneas de acción establecidas en la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas para cada vigencia fiscal, conforme a sus competencias y funciones y su objeto misional.

Para la planeación y ejecución del Plan de Acción anual de las entidades SNARIV, la Unidad para las Víctimas, a partir del año 2012, definió lineamientos para la formulación de dichos planes. Los indicadores que están encaminados a gestionar acciones por parte de las entidades nacionales, los cuales se ajustan anualmente de acuerdo con las necesidades de las víctimas o estrategias que se implementan de la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la Estrategia de Corresponsabilidad, los decretos ley étnicos y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – Acuerdo General de La Habana.

La implementación del plan de acción por cada una de las entidades nacionales contribuye a la articulación de las instancias del orden nacional con las instancias locales para la implementación de la política pública de víctimas y la identificación de los ajustes que se consideren necesarios, para llevarlos a las instancias correspondientes de toma de decisión. Este ejercicio permite redireccionar el actuar del SNARIV en búsqueda de objetivos comunes y ajuste de acciones institucionales para la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas.

Para identificar el nivel de avance alcanzado de los indicadores y los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos propuestos de cada uno de los planes de acción de las entidades que lo formulan, se cuenta con una herramienta (Plataforma eSigna) que permite visualizar de manera integral los objetivos generales y específicos, los indicadores, las metas físicas y financieras y los avances alcanzados frente a las metas propuestas.

A continuación, se mencionan las orientaciones estratégicas que se han brindado a las entidades nacionales para la formulación de sus planes de acción:

- Cumplir todos los procesos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo.
- Incluir acciones orientadas a la contribución a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional señalado en la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.
- Tomar como referencia para las actividades del plan de acción los proyectos de inversión regionalizados por la entidad.
- Ajustar su oferta institucional de acuerdo con las necesidades identificadas en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015) y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- Llevar a cabo los procedimientos institucionales, técnicos y presupuestales para lograr la articulación de oferta para los compromisos adquiridos en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad.
- Articulación con las entidades, espacios y escenarios creados por el Acuerdo General de La Habana, en especial los enmarcados en el Sistema Nacional de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición.
- Tener en cuenta su contribución a los objetivos y actividades del o los subcomités en los cuales participa la entidad.
- Participar en las estrategias y procesos para identificación y caracterización de su oferta a nivel territorial y hacer seguimiento al acceso efectivo a dicha oferta institucional.
- Identificar y ejecutar oferta prioritaria para apoyar el cierre de los planes de reparación colectiva a víctimas del conflicto armado.
- Aplicación e incorporación de los Lineamientos de Enfoque Diferencial, para el caso étnico de acuerdo con los decretos étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

El proceso de acompañamiento técnico de la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV a las entidades del orden nacional que la integran, ha permitido la formulación de planes con líneas claras y concretas de acción, a partir de los componentes de política y con la inclusión del enfoque diferencial y el inicio de la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, lo que ha llevado a un mejor accionar hacia el cumplimiento de las competencias que tiene cada entidad frente a la atención y reparación integral de la población víctima.

Tabla 4
Número de entidades con Plan de Acción (2012 – 2018)

Año	Entidades con Plan de Acción
2012*	31
2013	35
2014	35
2015	36
2016	35
2017	35
2018*	23

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.
*En proceso.

2. Plan de fortalecimiento institucional

Cumplir con las competencias en el marco de la política de víctimas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, implicó para cada entidad del SNARIV diseñar e implementar programas,

proyectos y acciones pertinentes y viables dirigidas a esta población, que por supuesto demandaron ajustes o adecuaciones institucionales.

Por ello, con el propósito de que las entidades nacionales estuvieran preparadas en términos institucionales, de recursos humanos, técnicos y financieros, procesos y procedimientos, etc. para orientar su accionar a la atención oportuna, efectiva y diferencial a las víctimas, de acuerdo con sus competencias, se estableció la necesidad de que cada una de ellas formulara y ejecutara un plan de fortalecimiento institucional.

De tal manera, que una de las actividades de la Unidad para las Víctimas en el arranque de la implementación de la política de víctimas, fue establecer, socializar y concertar lineamientos estratégicos, técnicos y procedimentales para la formulación de los planes de fortalecimiento institucional -PFI- que permitieran a cada entidad prepararse para la aplicación de la política, garantizando la mejor atención posible a las víctimas.

El PFI se concibió como un instrumento que permite planificar el fortalecimiento de la capacidad institucional a partir de evidenciar las limitaciones de la entidad en sus procesos estratégicos, misionales, apoyo y de seguimiento, para cumplir con las funciones y competencias asignadas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sus decretos reglamentarios y la jurisprudencia.

Para ello, considerando las disposiciones y funciones asignadas por la Ley de Víctimas, la Unidad para las Víctimas realizó un diagnóstico sobre el estado de la institucionalidad en cada entidad con miras a la aplicación de la política; con base en dicho diagnóstico se definieron lineamientos que se aplicaron con la formulación de los primeros planes de fortalecimiento para el periodo 2012-2014 por parte de las entidades de nivel nacional.

Teniendo en cuenta que el plan de fortalecimiento fue formulado a mediados del primer semestre de 2012, etapa en la cual las entidades del orden nacional que hacen parte del SNARIV, se encontraban en el proceso de transición de la política de atención a población desplazada a la política de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado, se evidenciaron dificultades y falencias principalmente relacionadas con los soportes de las actividades y con los indicadores planteados para la medición y seguimiento del avance en las mismas, por lo cual estos fueron los principales temas a fortalecer en los PIF 2012-2014.

Posteriormente, y a partir de la evaluación realizada, se formuló el plan de fortalecimiento institucional para el periodo 2015-2018 adoptado por entidades, el cual se ajustó en sus objetivos y actividades específicas para fortalecer los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento, realizando asistencia técnica por parte de la Unidad para las Víctimas, orientada no solo a la adopción adecuada de acuerdo a las necesidades institucionales, sino a la formulación de indicadores acordes con la misionalidad de las entidades del nivel nacional que integral el SNARIV y el reporte de avances que muestran el impacto de la gestión realizada por la entidad.

Para la formulación del plan de fortalecimiento de las dos vigencias, se ha utilizado una metodología a partir del enfoque sistémico, basado en un modelo de operación por procesos[10], en el cual se proponen diferentes objetivos que en su implementación contribuyen al fortalecimiento de la gestión de la entidad para el cumplimiento de metas misionales.

[10] Incluye procesos estratégicos (definición de políticas y estrategias), misionales (realización de producto o prestación de servicio), de apoyo (provisión de recursos) y de seguimiento y evaluación.

En la siguiente tabla se presenta el número de entidades nacionales que formularon planes de fortalecimiento y han realizado seguimiento semestral.

Tabla 5
Entidades con Plan de Fortalecimiento

Vigencia 2012 – 2014	Vigencia 2015-2018
31	33

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.

Realizando una evaluación del avance en los Planes de Fortalecimiento de las entidades SNARIV se tiene el siguiente balance[11]:

- El 100% de las entidades que adoptaron plan de fortalecimiento 2015-2018 se comprometieron a fortalecer el proceso de planeación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país" y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2012 - 2021, en el ámbito de las competencias asignadas.
- El 85% de las entidades acogieron fortalecer los procesos y procedimientos orientados a la ejecución de la política pública, en el modelo de operación por procesos y de acuerdo con sus competencias.
- El 88% de las entidades acogieron fortalecer la estrategia de comunicación institucional, orientada a la divulgación de las acciones para la ejecución de la política pública.
- El 48% de las entidades requirieron establecer actividades para fortalecer sus procesos para garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos o servicios dirigidos a la implementación de la política pública, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 y el Protocolo de Participación.
- El 64% de las entidades requirieron definir actividades para fortalecer sus procesos misionales para mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas, proyectos o servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- El 70% de las entidades requirieron establecer actividades para flexibilizar la oferta programática o el acceso a los servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, considerando en todos los casos a los grupos de especial protección constitucional.
- El 85% de las entidades requirieron establecer actividades para optimizar la atención y seguimiento a los procesos de recepción, atención y respuesta de las acciones judiciales y las peticiones, quejas y reclamos interpuestos por las víctimas en el marco de los principios de celeridad y eficiencia de la gestión pública.
- El 76% de las entidades requirieron establecer actividades orientadas al fortalecimiento del programa de gestión documental.
- El 73% de las entidades requirieron establecer actividades orientadas al fortalecimiento del recurso humano necesario para desarrollar las acciones orientadas a la implementación de la política pública.
- El 36% de las entidades requirieron establecer actividades orientadas al fortalecimiento de los recursos físicos y logísticos necesarios para cumplir con las competencias y responsabilidades de la entidad en el marco de la política pública.

[11] Es posible que en las entidades que algunos de estos temas no fueron incluidos en el PFI haya sido porque no se requería.

- El 91% de las entidades requirieron establecer actividades para fortalecer las estrategias de interoperabilidad y gobierno de datos necesarios para lograr la conectividad de sus sistemas de información con la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas.
- El 82% de las entidades requirieron establecer actividades para fortalecer un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios dirigidos a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

El plan de fortalecimiento ha permitido que al interior de las entidades del sistema se interiorice en su actuar en el marco de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, generando acciones como la disposición del talento humano específico para el tema de víctimas y orientación del cumplimiento de la misma de manera transversal en sus diferentes áreas misionales.

De igual forma, con el acompañamiento y la asistencia técnica de la Unidad para las Víctimas, las entidades que integran el SNARIV han realizado seguimiento a sus PFI e identificando periódicamente los avances en el fortalecimiento de los equipos de trabajo institucionales orientados a la implementación de competencias en la atención y reparación a víctimas, sistemas de información, adecuación de sistemas de atención y respuesta a quejas y peticiones interpuestas por la población víctima y de los procesos de monitoreo y seguimiento interno institucionales.

3. Certificación a la regionalización indicativa de los proyectos de inversión formulados por las entidades nacionales del SNARIV

Durante cada vigencia la Unidad para las Víctimas certifica la regionalización de los proyectos de inversión que formulan las entidades del orden nacional que conforman el SNARIV y que cuentan con proyectos específicos para la atención y reparación integral a las víctimas. Con esta certificación, se busca orientar los recursos de inversión hacia los territorios con mayores necesidades identificadas por parte de la población víctima y contribuir a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

Para que sea utilizada por las entidades como base para la regionalización de sus proyectos, la Unidad para las Víctimas en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) facilita para cada vigencia una metodología de regionalización, la cual se construye con insumos provenientes de diferentes fuentes de información, y arroja una distribución recomendada de los recursos del proyecto a nivel municipal y departamental. Siendo el único SNARIV en el país que cuenta con este mecanismo vinculante, con incidencia y de carácter programático y presupuestal a las entidades que lo integran.

La siguiente tabla presenta el número de entidades y número de proyectos certificados durante los últimos cuatro años.

Tabla 6
Certificación de la Regionalización Indicativa de los Proyectos de Inversión - Entidades Nacionales

Vigencia	Entidades Certificadas	Proyectos Certificados
2015	24	84
2016	21	86
2017	24	104

Vigencia	Entidades Certificadas	Proyectos Certificados
2018	22	72

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.

Con el proceso de certificación, la Unidad para las Víctimas ha podido analizar la información presentada por las entidades del SNARIV y generar recomendaciones frente a la regionalización indicativa acorde con las necesidades de las víctimas, en cada vigencia en promedio a 87 proyectos de inversión, formulados por 23 entidades, por un valor aproximado de $3 billones por vigencia. Adicionalmente, como resultado del proceso, se ha podido evidenciar una fuerte concentración de los recursos de inversión en los componentes de atención y asistencia y reparación integral. Por el contrario, el eje transversal de participación concentra la menor cantidad de recursos de inversión.

Por último, el Proceso de Certificación a la Regionalización realiza el seguimiento de la inversión programada por las entidades nacionales, al contrastarla frente a los recursos ejecutados en cada departamento. En este sentido, los porcentajes de ejecución de los proyectos de inversión son en su mayoría cercanos al 100% y sus recursos se regionalizan en un alto porcentaje en departamentos como Antioquia, Nariño y Valle del Cauca.

Para la vigencia 2018, los proyectos de inversión con una mayor cantidad de recursos regionalizados a estos departamentos son:

Tabla 7
Proyectos de inversión con una mayor cantidad de recursos regionalizados en 2018

Departamento	Entidad	Proyecto
Antioquia	Unidad para las Víctimas	Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional
Nariño	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Subsidio familiar de vivienda para población desplazada región nacional
Valle del Cauca	Prosperidad Social	Implementación sistema de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - FIP

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018. Cifras monetarias en millones de pesos.

4. Certificación de las Entidades Nacionales en la contribución al Goce Efectivo de Derechos de la población Víctima

La Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV, realiza anualmente el proceso de certificación de las entidades del orden nacional, orientado a evaluar la contribución de cada entidad del SNARIV para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima a la verdad, justicia y reparación integral.

La definición de la metodología se ha basado en varios insumos y sus correspondientes criterios, definidos con el apoyo de las áreas misionales de la Unidad para las Víctimas, siendo algunos de ellos: a) planeación estratégica y presupuestal, b) ejecución de acciones para la implementación de la política pública c) subcomités: asistencia a las sesiones de acuerdo a la Ley 1448 de 2011; d) índice de goce efectivo de derechos, resultado de la medición realizada con la batería de indicadores; e) seguimiento Indicadores Plan Nacional de Desarrollo y CONPES f) cumplimiento de las sentencias de justicia y paz; g) reparación colectiva, h) ejes transversales (Participación, Sistemas de Información y Enfoque Diferencial), entre otros.

El proceso de certificación da como resultado la ubicación de cada entidad en una de las siguientes

categorías, de acuerdo con la correlación entre las acciones adelantadas y las competencias señaladas en el marco jurídico y normativo así: cumplimiento, avance, estancamiento o incumplimiento por retroceso injustificado, negligencia o falta de voluntad manifiesta[12].

En este sentido, se evalúa la contribución de las entidades a la implementación de la política de víctimas y se generan recomendaciones para liderar planes, programas y proyectos orientados a garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima del conflicto y las garantías para la no repetición de hechos victimizantes.

Tabla 8
Total de entidades Certificadas por año (2012-2018)

Año	Total de entidades certificadas
2012[13]	35
2013	35
2014	35
2015	34
2016	36
2017	En proceso

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.

El proceso de certificación para las vigencias 2013 - 2016 permitió verificar que las acciones adelantadas por las entidades correspondieran con lo señalado en la normatividad vigente y, en caso de que fuera necesario, generar alertas y recomendaciones encaminadas a la formulación de nuevas acciones o fortalecimiento de las existentes en el marco de las competencias y así avanzar de forma progresiva, acorde con el enfoque de la Ley 1448 de 2011, hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

De acuerdo con los mecanismos establecidos por cada vigencia, se definieron los siguientes criterios de evaluación así:

Tabla 9
Criterios Certificación - vigencia 2013 a 2016

Criterios	2013	2014	2015	2016
Plan de acción	X	X	X	X
Plan de fortalecimiento	X	X	X	X
Índice de Goce Efectivo de Derechos		X		
Competencias		X	X	X
Presupuesto	X	X	X	X
Enfoque diferencial	X	X	X	X
Sentencia T-025 de 2004 y autos de la Corte Constitucional	X	X		
Participación de las entidades en los subcomités	X	X	X	
Sistemas de información	X	X	X	X
Sentencias de justicia y paz		X	X	
Esfuerzo de la entidad para mejorar la atención a la población víctima		X	X	
Tierras			X	X
Centros regionales			X	X
Asistencia de los comités justicia transicional			X	
Reparación colectiva			X	
Retornos y reubicación			X	
Nivel de cumplimiento de órdenes y superación de falencias (alto, medio y bajo).			X	X
Participación de las entidades del nivel nacional en los CTJT			X	
Participación de las entidades del nivel nacional en las mesas de participación de víctimas			X	X
Gestión de Oferta				X
Resultados y Avance Implementación de la política				X

[12] **Cumplimiento:** nivel muy alto de contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas en el marco de los criterios definidos en la metodología para el proceso de certificación. **Avance:** nivel alto de contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas en el marco de los criterios definidos en la metodología para el proceso de certificación. **Estancamiento:** nivel medio de contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas en el marco de los criterios definidos en la metodología para el proceso de certificación. **Incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta:** nivel bajo de contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas en el marco de los criterios definidos en la metodología para el proceso de certificación.

[13] El proceso de certificación para la vigencia 2012 tomó como único criterio la validación de acciones de contribución a la implementación de la ley 1448 de 2011.

Criterios	2013	2014	2015	2016
pública (avances Indicadores PND y CONPES)				
Alistamiento para la Implementación para la Estrategia de Corresponsabilidad				X
Regionalización				X

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.

La aplicación de estos criterios dio como resultado la clasificación de las entidades en cuatro categorías.

Gráfico 1
Clasificación de las entidades por grupo para las vigencias 2014 – 2016.

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018.

La Certificación Nacional se ha transformado en un proceso sistemático de verificación efectiva a la implementación de la política de víctimas del conflicto armado; prueba de ello es el compromiso institucional mostrado por las 37 entidades participantes para dar cumplimiento a lo señalado en la normatividad vigente, y la voluntad política para acoger las recomendaciones y sugerencias realizadas por la Unidad para las Víctimas en cada vigencia fiscal y continuar desarrollando planes, programas y proyectos que contribuyan al goce efectivo de derechos de las víctimas.

Muestra de la importancia del Proceso de Certificación es el avance en el resultado obtenido en el año 2016, respecto a las vigencias anteriores, reflejado en los resultados por categoría de las entidades evaluadas, dado que se muestra el interés de estas por generar acciones de cumplimiento, cada vez con mejores resultados en su contribución al goce efectivo de los derechos de la población víctima. Es de resaltar el aumento en el número de entidades que se encuentran en la categoría Cumplimiento.

5. Sistema de Seguimiento a la Política pública en entidades nacionales.

Con base en las competencias de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV y sus funciones en lo relacionado con el seguimiento a la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones de las entidades que conforman el SNARIV, se adelantó al interior de la entidad un proceso de análisis para identificar el mecanismo más adecuado para la ejecución de esta tarea. Como resultado de dicho análisis, se estableció la necesidad de un instrumento que facilite el seguimiento adecuado a la ejecución de la política, lo que se traduce en el diseño de un sistema de información, que entre otras funcionalidades, permita detectar las desviaciones con respecto a la planificación prevista año a año, apoye la toma de decisiones de forma rápida y adecuada, se use como fuente de información para adelantar procesos de mejora continua en la gestión institucional y en la evaluación de políticas, análisis de las metas físicas y financieras propuestas y generar memoria institucional.

Es así como en el año 2014, la entidad adelantó el proceso de contratación para la adquisición e implementación de una solución informática para el seguimiento a la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en el nivel nacional, contemplando en todos los casos el enfoque territorial y diferencial. Dicho sistema, denominado eSigna, fue puesto en producción en 2015 y soporta los procesos de seguimiento a entidades (planes de acción), seguimiento a instancias de coordinación (planes operativos), seguimiento a planes de fortalecimiento institucional, Certificación de las entidades en el marco de la Ley 1448 de 2011, Certificación de la Regionalización Indicativa de los Proyectos de Inversión y Tablero PAT Nivel Nacional.

Como resultado de la implementación de la plataforma eSigna, se puede mencionar la estandarización de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública para las entidades del nivel nacional, en términos de tiempos en el reporte de la información, uso y consolidación de los datos en una herramienta única, generación de reportes para el análisis de acuerdo a las necesidades identificadas, seguridad en el almacenamiento de los datos, sistemas de control de acceso, registro y edición de la información, interoperabilidad con otros sistemas de información como la plataforma SIGO y RUSICST, entre otros beneficios.

B. Acompañamiento técnico a las entidades territoriales del SNARIV

A lo largo de ocho años de existencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Unidad para las Víctimas impulsó múltiples estrategias dirigidas al fortalecimiento de la implementación de la política pública de víctimas en el territorio. Este periodo se constituyó, para los diferentes niveles de gobierno, en la oportunidad para que el proceso de formulación de acciones públicas locales, fuera el resultado de las lecciones aprendidas de las políticas de desplazamiento forzado y de los procesos de justicia y paz. Asimismo, permitió la construcción de planes que articularán el esfuerzo programático, presupuestal y técnico de los departamentos y municipios. Lo anterior implicó no solo la consolidación de procesos de adecuación institucional (lo cual se tradujo en el desarrollo de capacidades por parte de las entidades territoriales en términos presupuestales, de infraestructura, de recursos humanos y técnicos para

ejecutar sus funciones en torno a la política pública de víctimas), sino también el establecimiento de instancias de coordinación que permitieran su articulación efectiva.

Las estrategias desarrolladas a favor de las instancias del nivel territorial para apoyar su gestión en materia de la política pública de víctimas (con el liderazgo de la Subdirección Coordinación Nación Territorio - SCNT de la Unidad para las Víctimas y en conjunto con el equipo interinstitucional del Subcomité Técnico del SNARIV de Coordinación Nacional y Territorial)[14] han sido las siguientes:

- Asistencia técnica a las entidades territoriales para el funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional -en adelante CTJT-, con lo cual se logró su instalación y operación permanente en el 100% de municipios y departamentos.
- Acompañamiento y capacitación a las entidades territoriales para la incorporación de la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación a víctimas en los instrumentos de planificación y gestión regional y local.
- Diseño de lineamientos, metodologías e instrumentos para la implementación y seguimiento de la Estrategia de Corresponsabilidad, con el objeto de validar necesidades de las víctimas a nivel local, definir compromisos de atención de acuerdo con competencias y capacidades, para su posterior tránsito a los niveles superiores de gobierno para determinar opciones de concurrencia y subsidiariedad.
- Diseño y articulación de plataformas informativas para realizar seguimiento y evaluación a la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, de tal manera que permita la articulación acciones y oferta entre los niveles de gobierno a través de las siguientes herramientas:
    - Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno -RUSICST;
    - Formulario Único Territorial – FUT;
    - Indicadores: Índice de Capacidad Territorial e Indicadores de Coordinación Nación-Territorio.
- Certificación de las entidades territoriales respecto a su contribución al goce efectivo de derechos.

1. Implementación de la política en el territorio

Con el fin de potencializar los efectos e impactos de la política pública para las víctimas, ha sido cada vez más creciente la necesidad de territorializar de manera más efectiva y eficiente su implementación. Tal territorialización entendida como la aproximación del accionar estatal a las realidades locales con el fin de mejorar el impacto, genera una mayor coherencia y pertinencia de las acciones dirigidas a la atención y reparación a víctimas que se implementen, puesto que se adecúan a las características y necesidades que cada entidad territorial presenta.

Los ocho años que enmarcan la existencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras han sido determinantes para el desarrollo de la institucionalidad territorial, que se ha visto avocada a construir y perfeccionar procesos de adecuación institucional, a partir de la incorporación de recursos

[14] El Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial está conformado por el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Ministerio de Justicia.

humanos, técnicos, administrativos y de coordinación interna e interinstitucional que permitan avanzar hacia la garantía de derechos de la población víctima.

1.1. Asistencia técnica a entidades territoriales para la creación de los comités territoriales de justicia transicional, y acompañamiento a su instalación y funcionamiento

En el marco de la estrategia de coordinación se brindó a los alcaldes y gobernadores asistencia técnica para la expedición de los decretos de conformación de los comités de justicia territorial, así como la asesoría para la instalación de los subcomités requeridos de acuerdo con la dinámica del municipio o departamento. A propósito de lo mencionado, en el transcurso del año 2012 se instalaron 31 comités territoriales de justicia transicional departamentales, exceptuando San Andrés. En los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre y Valle del Cauca se instalaron el 100% de los comités municipales, lo que se reflejó en los 935 comités municipales instalados para 25 de julio. Ya para el 31 de marzo de 2013 se contó con 1.101 CTJT de carácter municipal y 32 de departamentales[15].

Para el 2013, el principal reto de los CTJT consistía en realizar el seguimiento al proceso de implementación de los PAT. Como resultado, los comités departamentales, además de sus sesiones ordinarias, deben contar con la participación de los alcaldes de su jurisdicción, para evaluar el avance del proceso de implementación, presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales. De igual forma, los comités municipales deben hacerlo con el fin de recoger los insumos para los CTJT departamentales ampliados.

Por su parte, los subcomités técnicos territoriales definieron sus reglas de funcionamiento y elaboraron los planes operativos. Entre las decisiones más relevantes adoptadas en estos espacios se encuentran: el diseño y aprobación de los instrumentos que permitieron orientar a las entidades territoriales en la conformación de comités territoriales de justicia transicional, la elaboración de los planes de acción territorial y otros temas (planes de prevención; atención y asistencia; reubicaciones; medidas de satisfacción; medidas de rehabilitación; incorporación del enfoque diferencial; sistemas de información).

Durante el año 2014, la Unidad para las Víctimas acompañó 595 sesiones de CTJT, en las cuales sobresalieron, las siguientes temáticas:

- Socialización de lineamientos de la política pública de víctimas
- Aprobación o ajuste planes de acción territorial
- Aprobación de planes de contingencia
- Conceptos de seguridad para los procesos de retorno y reubicación
- Retroalimentación del RUSICST
- Atención humanitaria inmediata
- Jornadas de atención
- Lineamientos para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata
- Socialización de proyectos de cofinanciación aprobados
- Sistemas de información

[15] Cifra significativa si se tiene presente que en el informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, se informa que en el periodo 2004 2006 se desarrollaron muy pocos Comité Territoriales de Atención al Desplazamiento Forzado y Planes Integrales Únicos y que solo en el periodo 2007- 2010 se concentró el ejercicio en los 255 municipios priorizados.

- Enfoque diferencial
- Capacitación a las víctimas
- Superación de la situación de vulnerabilidad
- Atención a emergencias
- Acompañamiento a la adecuada inversión
- Proyectos de infraestructura
- Aprobación de los planes de retornos y reubicaciones
- Elaboración y aprobación de los planes de reparación colectiva
- Construcción de la memoria
- Reparación simbólica

En este mismo año, se expidió la Circular N° 00017 de 2014 de la Unidad para las Víctimas, dirigida a gobernadores, alcaldes municipales y distritales, miembros de CTJT, concejales y diputados, con recomendaciones técnicas y estratégicas para el ajuste a los planes de acción territorial y el fortalecimiento a los comités territoriales de justicia transicional[16].

En el año 2016 se elaboró, en conjunto con el Equipo Interinstitucional[17], "*La Guía para el Funcionamiento de CTJT*", socializada en el marco de las jornadas de asistencia técnica en territorio y entregada a los enlaces territoriales. Esta guía hace parte de la Caja de Herramientas para la implementación de la política pública de víctimas.

Con la entrada en vigor de la estrategia de corresponsabilidad en el año 2015, los CTJT se configuraron como el espacio de seguimiento a los avances de esta estrategia en el territorio. Es decir, que los resultados de toda la estrategia propuesta para ejecutar los compromisos deben ser socializados en esta instancia, haciendo un balance de las dificultades presentadas para que, sobre las mismas, se puedan tomar decisiones.

1.2. Incorporación de la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación a víctimas en los instrumentos de planificación local

El Gobierno Nacional ha impulsado y acompañado la formulación e implementación de las estrategias y herramientas mediante las cuales las entidades territoriales logran la planeación adecuada de sus recursos, que, a su vez, resulta en la implementación y ejecución efectiva de la política pública de víctimas en su territorio. Los avances alcanzados en estos ocho años de gobierno se presentan a continuación:

Planes Integrales Únicos – PIU

Para el año 2011 se efectuó el acompañamiento y la asistencia técnica para la formulación, ajuste y ejecución de los planes integrales únicos - PIU[18]. Estos

[16] Especialmente, la Orden Décimo Novena del Auto 383 de 2010, la cual ordena a "las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el Plan Integral Único – PIU, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución".

[17] Equipo interinstitucional está conformado por la Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y de Derecho, Prosperidad Social y Departamento Nacional de Planeación

[18] El PIU es un instrumento de planeación y coordinación de las políticas, estrategias y acciones de las entidades territoriales para la prevención del desplazamiento forzado y para la protección y atención a las víctimas del mismo. En este sentido, el PIU es el escenario para la formulación de las políticas y para la planeación y coordinación de las acciones, de manera que se logren articular los diferentes esfuerzos, recursos y metas de corto, mediano y largo plazo, y se cuente con un marco que oriente el quehacer de las diferentes instituciones y que permita identificar los avances o retrocesos en la implementación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. De acuerdo con la nueva normatividad, el Plan de Acción Territorial (PAT) recoge las acciones formuladas en los PIU en cuanto, el PIU fue diseñado para atender a la población desplazada y el PAT define acciones para todos los hechos victimizantes.

fueron herramientas que, bajo la normatividad vigente en su momento, sirvieron de instrumento de planeación y coordinación de las políticas, estrategias y acciones de las entidades territoriales para la prevención del desplazamiento forzado y la protección y atención a las víctimas del mismo. Teniendo en cuenta que las víctimas del desplazamiento forzado son el grupo poblacional de mayor proporción dentro de la población víctima, y que la normatividad ordenaba su incorporación a los planes de acción territorial, el equipo interinstitucional asesoró, acompañó y asistió técnicamente la formulación o actualización de los PIU en las diferentes entidades territoriales[19]. La metodología con la que se dio la asistencia técnica tuvo la siguiente ruta:

1. Identificación de entidades territoriales con PIU formulado.
2. Diseño y ajuste del instrumento de valoración del contenido de los PIU.
3. Construcción de una agenda departamental de apoyo técnico.
4. Realización de encuentros regionales de apoyo técnico a los PIU.
5. Asesoría y seguimiento a compromisos acordados.

Las herramientas e instrumentos de apoyo existentes se unificaron en la "*Caja de Herramientas*" con el fin de proporcionar elementos técnicos que facilitaran los procesos de planeación y a la par, asegurar la apropiación de este plan en la gestión pública territorial. Con este propósito, se realizaron 20 encuentros regionales de orientación y asistencia técnica, en los que se presentó la ruta para la construcción de los planes y se socializó la caja de herramientas. A dichas jornadas asistieron funcionarios de las entidades que conforman el equipo interinstitucional y fueron convocados los secretarios del interior, hacienda y planeación, los enlaces departamentales y municipales de víctimas del desplazamiento forzado, y representantes de la población desplazada.

En noviembre de 2011, a través de las jornadas de capacitación organizadas por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, se indicaron las obligaciones de los alcaldes y gobernadores electos respecto a la política pública de víctimas de desplazamiento forzado, el seguimiento que adelanta la Corte Constitucional al cumplimiento de la Sentencia T 025 de 2004, los respectivos autos de seguimiento y el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, incluyendo el lineamiento de la incorporación de los PIU en los PAT.

Planes de desarrollo local

El Equipo Interinstitucional bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas, realizó acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación, revisión y ajustes de las herramientas de planeación local. En el caso particular de los planes de desarrollo local, este acompañamiento fue brindado tanto para los mandatarios electos para el periodo de gobierno 2012-2015 y 2016-2019.

[19] Este ejercicio se realizó atendiendo la Orden Décimo Octava del Auto 383 de 2010, el cual ordenaba "a cada una de las entidades territoriales priorizadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, elaborar o actualizar, si aún no lo han hecho, el Plan Integral Único – PIU – y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales. Para tal efecto, se deberá garantizar la participación de la población desplazada en el proceso, así como las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Esta misma orden se extiende al resto de entidades territoriales no priorizadas, el término de seis (6) meses se contará a partir de la comunicación que haga el Ministerio del Interior y Justicia del presente auto que no podrá ser mayor a un mes"

En el año 2012, el Gobierno Nacional acompañó la formulación de los planes de desarrollo locales[20], con la intención de asistir a las entidades territoriales para que incorporaran dentro de sus instrumentos de planeación, planes, programas, proyectos y actividades para la atención y reparación integral a las víctimas.

El Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, con el propósito de que los nuevos mandatarios priorizaran en sus agendas la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y se concretara en la formulación de los planes de desarrollo territorial, expidieron una circular el 13 de enero de 2012, dirigida a todos los gobernadores y alcaldes, en la que se reiteró la importancia de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento[21].

En el segundo semestre de 2012, posteriormente se realizó un ejercicio de valoración de los planes de desarrollo aprobados por 784 municipios y 32 departamentos, encontrando que el 98,6% de las entidades territoriales que hacían parte de la muestra, incluyeron alguna medida para la atención a víctimas, no de manera integral en su ejercicio de planeación, ni frente a la totalidad de los componentes y ejes de la política, pero sí proponiendo alguna forma de cumplir con sus competencias de cara a la ejecución de la política pública de víctimas. Esto evidencia el interés en la implementación de la política pública por parte de los mandatarios locales, que luego se concretó con la formulación de los planes de acción territorial.

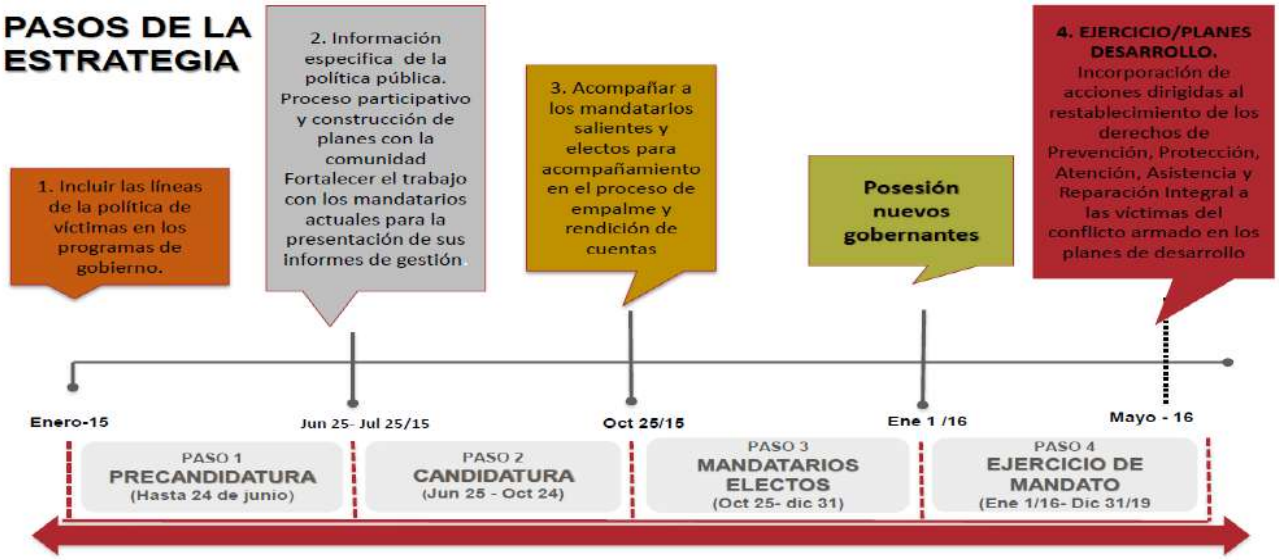
Por otra parte, en el año 2015, el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica formuló la estrategia de transición a nuevos mandatarios, que tuvo como finalidad brindar a los precandidatos, candidatos, mandatarios electos y nuevos mandatarios las orientaciones para la inclusión de la política de víctimas en sus programas de gobierno, planes de desarrollo y presupuestos. La estrategia representó un trabajo coordinado con el Ministerio del Interior, atendiendo los lineamientos y orientaciones de las entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica, teniendo como resultado el análisis de aprendizajes de cuatro años de acompañamiento técnico a los entes territoriales.

Frente a los mandatarios actuales, les fueron brindados lineamientos para un adecuado proceso de empalme que permitiera dar continuidad y emprender acciones de mejora relacionadas con la política de víctimas. La estrategia se compuso de cuatro fases que se relacionan a continuación:

[20] El Equipo Interinstitucional acompañó este trabajo de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 152/94

[21] Especialmente, la Orden Décimo Novena del Auto 383 de 2010, la cual ordena a "las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el Plan Integral Único – PIU, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución"

Gráfico 2
Fases Estrategia Nuevos Mandatarios



Fuente: Equipo Interinstitucional – Subcomité Nación Territorio, 2015

Como producto de esta estrategia, es de resaltar la remisión a la Unidad para las Víctimas de 918 informes de gestión de las administraciones territoriales 2012-2015, que incorporaron un acápite específico sobre atención a víctimas y que fueron a su vez, valorados en el Proceso de Certificación Territorial de 2016. También, se revisaron 424 versiones de borrador de los planes de desarrollo locales que entregaron las entidades territoriales focalizadas a los respectivos consejos territoriales de planeación (CTP), sobre las cuales se realizaron recomendaciones tanto en la parte diagnóstica, programática como en el plan de inversiones.

En el caso de la formulación de los planes de desarrollo, durante el 2016 se dieron los lineamientos técnicos sobre la armonización de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en los planes de desarrollo territorial en la parte estratégica y en el plan de inversiones de medio y largo plazo.

Planes de Acción Territorial-PAT

Para dar continuidad a la estrategia mencionada y concretar los compromisos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos que durante el periodo de gobierno se establecieran para la atención a las víctimas en cada territorio, para los cual realizaron jornadas de acompañamiento para la formulación de los planes de acción territorial –PAT.

Los PAT son el instrumento que deben elaborar los municipios, distritos y gobernaciones, con la participación de las víctimas, para establecer las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas[22].

Estos instrumentos contienen la caracterización de las víctimas, la asignación presupuestal correspondiente, además del mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores[23]. Asimismo,

[22] Decreto 4800 de 2011, artículo 250, numeral 4.
[23] Decreto 4800 de 2011, artículo 254.

deben incluir el Plan Operativo de Sistemas de Información para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas[24]; las medidas de satisfacción establecidas en el Plan Integral Único de Atención a Población Desplazada – PIU[25]; un Plan Integral de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario[26]; y un Plan de Contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno[27].

La instalación de los CTJT fue la base fundamental para la aprobación de los PAT[28], que debía realizarse antes del 17 de diciembre de 2012, de acuerdo con el Decreto 1725 de 2012, el cual ordenaba que los PAT se ajustaran a los objetivos, metas, componentes y mecanismos de seguimiento definidos en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Otra estrategia desarrollada para brindar asistencia técnica a los entes territoriales en la formulación adecuada de los PAT, fue la valoración y remisión de las respectivas recomendaciones para ajustes por parte de los mandatarios locales. En la Unidad para las Víctimas se reportaron 979[29] PAT formulados y aprobados, de los cuales 920 se valoraron de manera conjunta con el Ministerio del Interior.

Con respecto a la formulación de los PAT de las actuales administraciones locales, que se realizó en el año 2016, correspondientes al periodo 2016-2019, en el siguiente apartado, se detallan las acciones en asistencia técnica para su construcción, retroalimentación y actualizaciones.

1.3. Asistencia técnica para el fortalecimiento de las entidades territoriales a través de las diferentes herramientas de planeación, para la adecuada implementación de la política pública.

Con el fin de fortalecer la planeación e implementación de la política pública de víctimas, la Unidad para las Víctimas ha brindado servicios de asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales con énfasis en las herramientas de planeación y las instancias de coordinación y seguimiento.

En 2011 y 2012:

- Con base en los resultados obtenidos en la aplicación de la herramienta de evaluación de los planes integrales únicos, en el primer semestre de 2012 se brindaron orientaciones en torno al marco general y normativo de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, así mismo se abordaron temas concernientes a la retroalimentación de las herramientas de planeación y seguimiento a la política pública de víctimas, avances de temas específicos en territorio y lineamientos para la formulación de planes de desarrollo departamentales, se organizaron 23 jornadas[30] de capacitación y asistencia técnica a autoridades locales, de manera concertada con cada gobernación. En las jornadas se asesoró a 539 entidades territoriales

[24] Decreto 4800 de 2011, artículo 60.
[25] Decreto 4800 de 2011, artículo 171.
[26] Decreto 4800 de 2011, artículo 202.
[27] Decreto 4800 de 2011, artículo 203.
[28] El artículo 254 del Decreto 4800 de 2011 establece que el Plan de Acción Territorial es el instrumento que debe ser elaborado por los municipios, distritos y gobernaciones con la participación de las víctimas del conflicto armado. Los Planes de Acción Territorial, "contempla las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas"
[29] Es preciso señalar los avances en el número de PAT reportados, teniendo en cuenta que en el mes de febrero se contaban 730 PAT.

[30] Estos talleres fueron realizados en Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó (2), Cundinamarca (Bogotá y Girardot), Guainía, Magdalena, Meta (junto con Guaviare y Vaupés), Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima (junto con Huila), Valle del Cauca y Vichada.

y participaron 1.695 funcionarios del nivel territorial.

- En el segundo semestre del 2012 la asistencia técnica estuvo enfocada en el acompañamiento técnico y presentación de los lineamientos metodológicos para la formulación y ajuste de los PAT, en esta fase participaron 24 gobernaciones y 406 municipios[31]. Los talleres contaron con la participación de alcaldes, secretarios de vivienda, secretarios de planeación, secretarios de gobierno, enlaces de víctimas, consultores externos, personeros municipales y enlaces RUSICST y en algunas entidades territoriales se contó con la participación de representantes de las víctimas.

En 2013, 2014, 2015:

- Se realizaron jornadas de trabajo en los 32 departamentos, socializando retroalimentaciones acerca del RUSICST, el formulario único territorial, los indicadores de coordinación nación territorio y la certificación a las entidades territoriales del SNARIV.
- Posteriormente se asesoró a las entidades territoriales en el diseño de estrategias de gestión de la política pública de víctimas, al interior de las administraciones, recurriendo a los espacios institucionales creados para la misma (subcomités y CTJT).

En 2016:

- En el marco de la estrategia con nuevos mandatarios, se brindó asistencia técnica para la formulación del PAT, acompañando a las entidades territoriales en el proceso de planeación cuatrienal de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Lo anterior, partiendo de: i) la identificación de los programas asociados al mapa de política y su correspondiente definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto). ii) La articulación con los otros instrumentos locales de planeación (plan de desarrollo, planes operativos anuales de inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros). Del mismo modo, se buscó asegurar la operación de los instrumentos establecidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, como los CTJT.
- En lo referente a la estrategia "Territorios para la Paz", la Unidad para las Víctimas impulsó el acompañamiento a 688 municipios y 22 gobernaciones, mediante reuniones bilaterales con mandatarios locales, comités departamentales ampliados, encuentros de nuevos mandatarios, entre otras acciones.
- Se brindó acompañamiento técnico en planeación local a más de 300 municipios focalizados por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo con sus características poblacionales y geográficas. A saber: ciudades capitales, municipios priorizados por el Ministerio del Interior (Auto 004 de 2009), municipios sedes de Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, municipios priorizados en materia de subsidiaridad para la atención humanitaria inmediata, municipios con retornos y reubicaciones, municipios con reparación colectiva, municipios con 200 o más personas superadas en su situación de vulnerabilidad.
- Se adelantaron acciones coordinadas de asistencia técnica a gobernaciones con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos y a ciudades capitales con el apoyo de

[31] Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas comisiones primeras de Senado y Cámara marzo de 2013.

ASOCAPITALES, no solo para fortalecer aspectos relacionados con la implementación de la política de víctimas sino también para la implementación de las medidas y procesos previstos en el Acuerdo General de La Habana, adelantado por el Gobierno nacional.

En 2017:

- El Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Federación Nacional de Departamentos realizaron jornadas con las gobernaciones, en las que se otorgaron lineamientos orientados a la reglamentación de la Estrategia de Corresponsabilidad en cuatro bloques generales: adecuación institucional, asistencia técnica, articulación y criterios de priorización al interior de su jurisdicción. Producto de este ejercicio, se expidieron decretos departamentales de corresponsabilidad por parte de las 32 gobernaciones.

- Se brindaron lineamientos para el uso y apropiación de las herramientas de planeación y seguimiento (RUSICST, FUT, SIGO, Tablero PAT), desarrolladas de manera descentralizada, en Bucaramanga y Medellín promoviendo la participación de otras instancias de la gobernación y facilitando el intercambio de experiencias entre estas entidades. En este trabajo de articulación con departamentos, se coordinó con cada gobernación la participación en las jornadas de asistencia técnica a municipios y se efectuaron reuniones de trabajo con las demás secretarías departamentales con competencias específicas en la implementación de acciones del PAT. Se ajustó la reglamentación para la entrega del apoyo subsidiario en atención/ayuda humanitaria inmediata con la resolución 1249/2016, que incluyó los parámetros establecidos en el Decreto 2460/2015 e involucra en el mecanismo de apoyo subsidiario a los departamentos, así como la información contenida en la herramienta Tablero PAT como insumo para el estudio técnico para la priorización municipal.

En lo que va del año 2018:

- Se han fortalecido las bases ya existentes para asegurar la implementación de la estrategia de intervención territorial formulada en el año 2017, de forma que se pueda brindar una asistencia técnica territorial diferenciada, que tenga en cuenta variables como el número de víctimas, la capacidad institucional y los procesos que se adelantan en jurisdicción de la entidad territorial, entre otros.

2. Certificación Territorial

La Certificación Territorial tiene por objetivo medir la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral. Se establece como un proceso cíclico centrado en el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales frente al marco legal de atención y reparación a víctimas durante la vigencia vencida, contando en su desarrollo con la participación de las mismas entidades territoriales. Cada año, a partir de 2012, se implementan las mismas fases, variando en los criterios con los cuales se mide la contribución de las entidades, dependiendo del momento de la política pública de víctimas en la determinada vigencia. La socialización de estos criterios se realiza en el marco de las jornadas de asistencia técnica territoriales, en las cuales se presentan los criterios para la medición del año en curso, junto con los tiempos de entrega de soportes.

Para la vigencia 2012, el énfasis fue el cumplimiento en la adecuación institucional. Se midieron tres acciones mínimas que debían realizar las entidades territoriales para dicho año: i) la creación e instalación de las instancias de coordinación territorial representadas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional; ii) la inclusión de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas a través de la adopción de los PAT, y iii) el diligenciamiento de información en la herramienta oficial RUSICST.

En la vigencia 2013, la metodología se centró propiamente en la implementación de la política pública para víctimas. Se midieron 15 criterios divididos en cuatro grupos temáticos: i) coordinación nación-territorio, ii) participación, iii) sistemas de información, iv) retornos y reubicaciones, de esta manera se agruparon acciones relacionadas con el avance en la implementación de la Ley de Víctimas en el territorio, teniendo en cuenta las competencias de las entidades territoriales.

La certificación para el año 2014 tuvo como énfasis la consolidación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. El proceso midió el avance de las acciones adelantadas por las entidades territoriales dirigidas a implementar la PPV, en comparación con lo realizado en el año 2013. Los criterios medidos fueron 41, divididos en diez grupos temáticos, según sus características comunes, estos fueron: i) coordinación nación-territorio, ii) inversión en víctimas, iii) participación, iv) sistemas de información, v) retornos y reubicaciones, vi) reparación colectiva, vii) restitución de tierras, viii) prevención, ix) asistencia y atención y x) asuntos étnicos.

En el caso de la certificación de la vigencia 2015 se recopilaron criterios de las anteriores vigencias y se incorporaron otros relacionados con el último año de las administraciones municipales y departamentales, quienes iniciaron su periodo de gobierno en 2012 y con la contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad. En total, los criterios que integraron esta medición fueron 61, divididos en nueve grupos temáticos de acuerdo con sus características comunes. Estos grupos fueron: i) coordinación nación territorio, ii) inversión en víctimas, iii) participación, iv) prevención, v) gestión de oferta, vi) reparación integral, vii) cumplimiento decretos ley-étnicos, viii) enfoque diferencial y ix) sistemas de información.

La certificación realizada para el año 2016 contiene variables de acuerdo con la fase de implementación de la Ley de Víctimas y tuvo en cuenta los cambios de los gobiernos locales, por ello su objetivo tuvo como foco revisar la incorporación de la política pública de víctimas en la planeación para el nuevo cuatrienio de las entidades territoriales, al tiempo que la consecución en la implementación de ésta, para continuar atendiendo y reparando integralmente a la población víctima presente en cada territorio. Se contó en esta oportunidad con un total de 62 criterios agrupados en los mismos nueve grupos temáticos que se adoptaron en la vigencia del 2015.

La Certificación Territorial 2017, tiene la misma finalidad que los años anteriores, y es medir la contribución de las entidades territoriales en el goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral.

Así mismo, encuentra un agregado de herramientas de medición y un enfoque hacia la implementación de la política pública de víctimas, fortaleciendo las instancias de participación, las herramientas de planeación, la efectiva inversión y demás medidas mencionadas. Estas acciones hacen referencia a competencias de las entidades territoriales en conjunto con los demás niveles de Gobierno dentro de la estrategia de corresponsabilidad, para contribuir a la garantía del goce efectivo de los derechos de las

víctimas. Actualmente, el proceso se encuentra en fase de cálculo de resultados preliminares y se espera emitir los resultados definitivos en el mes de julio.

Hasta el momento de la elaboración de este informe, en lo que respecta a la certificación de la vigencia 2017, el proceso se encuentra en la fase de consolidación de las diferentes bases de revisión e insumos para calcular los resultados preliminares, de cada una de las 1.133 entidades territoriales sobre su contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas. La Certificación Nacional de 2017 está prevista para julio de 2018.

Con respecto a la Certificación Territorial 2018, se ajustarán los criterios de tal forma que cada vez la medición sea más automatizada, logrando que la información de base provenga directamente de los registros de las bases de datos extraídos de las fuentes definidas para los reportes periódicos de las entidades territoriales (FUT, RUSICST, Tablero PAT, PAT).

Se conservará el objetivo, que es el enfoque hacia la implementación de la política pública de víctimas, fortalecimiento de las instancias de participación, herramientas de planeación, la efectiva inversión y demás medidas en materia de prevención, asistencia y atención y reparación integral a las víctimas en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, para contribuir a la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En el ajuste planteado para la medición de la vigencia 2018, también se contempla armonizar la metodología para certificación de entidades territoriales y nacionales, la cual se espera poder tener elaborada en el segundo semestre del presente año. Ello, con el fin de realizar la respectiva socialización y difusión y emitir la certificación 2018 en el primer semestre del año 2019.

3. Proyectos territoriales de cofinanciación para la Vida y la Reconciliación

Con el propósito de avanzar en la implementación de la política de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, desde el año 2013 la Unidad para las Víctimas viene trabajando en la cofinanciación de proyectos de inversión que articulen la oferta nacional y territorial, con los cuales se materialice la prestación de bienes y servicios que permitan atender necesidades de población víctima, especialmente víctimas de desplazamiento forzado, tomando como punto de partida los compromisos de los planes de acción territorial.

El diseño de esta estrategia también se deriva del pronunciamiento de la Corte Constitucional, en específico el Auto 383 de 2010 en el cual establece en la orden Décimo Tercera que "...existen graves falencias en la capacidad institucional local, y teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen una especial responsabilidad en la atención del desplazamiento forzado pero con frecuencia no tienen claridad ni sobre las competencias institucionales ni sobre su propia capacidad para atender la problemática del desplazamiento…" y para tal efecto; ordenó diseñar un instrumento de articulación de la oferta institucional nacional y la territorial"

En consecuencia, durante el periodo 2013-2017, la Unidad para las Víctimas asignó recursos de cofinanciación a 87 proyectos dirigidos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, por un valor total de $154.634 millones, de los cuales la Entidad aportó el 67% ($103.696 millones) cofinanciando a un total de 368 entidades territoriales, para atender a 116 mil víctimas.

Tabla 10
Consolidado de proyectos 2013-2017

Departamento	Municipios beneficiados	Víctimas beneficiadas	Total convenios suscritos	Valor total	Aporte Unidad	% Cofinan.
Antioquia	20	6.816	5	10.223.191.458	7.284.365.916	71%
Arauca	6	1.420	3	2.678.231.503	1.663.846.265	62%
Atlántico	27	6.904	3	11.803.442.900	7.807.800.000	66%
Bolívar	8	3.270	4	7.126.708.455	2.776.054.641	39%
Boyacá	11	1.464	3	2.981.899.675	1.984.170.603	67%
Caldas	3	504	1	1.176.500.000	1.000.000.000	85%
Caldas, Quindío y Risaralda	14	4.038	1	1.673.398.136	1.290.815.190	77%
Caquetá	10	2.596	2	2.544.785.242	2.147.117.456	84%
Casanare	6	3.100	4	4.688.501.622	3.979.948.424	85%
Cauca	18	9.398	7	4.971.382.096	3.601.132.619	72%
Cesar	4	960	1	1.384.347.040	969.042.928	70%
Cesar - La Guajira	2	1.200	1	2.770.000.000	2.350.000.000	85%
Cesar	2	1.600	1	2.859.137.390	1.999.744.000	70%
Chocó	11	7.236	5	8.131.942.439	4.987.874.771	61%
Córdoba	7	4.250	3	5.804.862.025	3.766.064.578	65%
Cundinamarca	6	824	1	1.820.000.000	1.274.000.000	70%
Guainía	2	560	1	1.500.000.000	1.200.000.000	80%
Guajira	3	2.340	1	5.679.567.754	3.223.895.150	57%
Huila	72	4.944	3	7.971.220.000	5.053.000.000	63%
Magdalena	13	5.096	5	9.475.375.062	6.206.892.971	66%
Meta	30	11.861	7	10.005.275.466	7.558.749.466	76%
Nariño	23	11.008	6	16.705.231.236	9.948.436.179	60%
Norte de Santander	7	4.860	3	3.651.067.000	2.927.808.425	80%
Putumayo	5	2.784	1	3.523.135.000	2.818.508.000	80%
Risaralda	4	5.330	2	1.676.105.000	1.266.493.000	76%
Santander	41	7.837	9	14.736.556.348	10.533.773.734	71%
Sucre	2	1.600	1	3.000.000.000	950.000.000	32%
Valle Del Cauca	9	1.804	2	2.745.300.000	1.999.600.000	73%
Vaupés	2	400	1	1.327.051.333	1.127.051.333	85%
Total general	**368**	**116.004**	**87**	**154.634.214.180**	**103.696.185.649**	**67%**

Los 87 convenios han abordado las siguientes líneas de acción de la política de víctimas:

Tabla 11
Convenios en las líneas de acción de la política de víctimas

Línea de Acción que comprende cada convenio	Total
Atención Psicosocial	7
Enfoque Diferencial - Pueblos Indígenas	1
Generación de Ingresos	29
Generación de Ingresos /Atención Psicosocial	14
Generación de Ingresos /Reparación Colectiva	1

Línea de Acción que comprende cada convenio	Total
Mejoramiento de Vivienda/ Generación de Ingresos /Seguridad Alimentaria	1
Memoria histórica	1
Participación	1
Participación Atención Psicosocial	1
Reparación Colectiva	3
Retornos	4
Retornos Generación de Ingresos	1
Seguridad Alimentaria	9
Seguridad Alimentaria /Atención Psicosocial	2
Seguridad Alimentaria /Generación de Ingresos	4
Seguridad alimentaria/ Generación de Ingresos/Atención Psicosocial	7
Seguridad Alimentaria /Medidas de Satisfacción/Garantías de no repetición	1
Total general	**87**

Este mecanismo de cofinanciación de proyectos ha contribuido a la articulación de la oferta entre entidades territoriales y de éstas con el nivel nacional, en favor de las víctimas, con los siguientes resultados:

La asociatividad de 368 entidades territoriales ha permitido aumentar la cobertura en la población beneficiaria y la identificación de características particulares que contribuyen a una mejor implementación de las acciones.

Permite la articulación de los lineamientos de política pública y la ejecución de acciones institucionales concretas.

Las víctimas que han sido beneficiarias de los proyectos apoyados por el mecanismo de cofinanciación han recibido atención psicosocial como complemento a las iniciativas de generación de ingresos y seguridad alimentaria.

La línea de inversión en Generación de Ingresos es la que mejores resultados y efectos produce en la población víctima, con lo cual se contribuye significativamente a la superación de condiciones de vulnerabilidad.

El mecanismo de cofinanciación contribuye a dejar instaladas capacidades en el tema de manejo integral de proyectos al interior de las entidades territoriales.

4. Otros frentes de trabajo con entidades territoriales

4.1. Planes de Trabajo Específicos con Ciudades Capitales.

El Gobierno Nacional, en lo referente al proceso de territorialización de la política pública de víctimas, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, decidió impulsar acuerdos concretos en las ciudades capitales que incluyan una focalización de la población, una mayor coordinación en la oferta, así como una priorización de metas y acciones con enfoque hacia la superación de condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, partiendo de las propuestas planteadas por las ciudades capitales en el marco de los encuentros realizados entre los meses de septiembre y diciembre de 2014.

Durante el primer semestre de 2015 se realizaron nueve jornadas de trabajo regionales, las cuales fueron espacios para la validación y construcción del plan de trabajo estratégico por ciudad para el 2015. Estos encuentros se desarrollaron bajo la metodología de mesas de acuerdos donde las entidades del orden nacional, conforme a su función misional, trataban los temas de interés para las alcaldías participantes.

Como resultado de estos encuentros se concertaron 30 planes de las ciudades capitales, que incluyen las necesidades identificadas y priorizadas por ellas, además de los compromisos y acciones concretas por parte de las entidades nacionales y territoriales del SNARIV dirigidas a atender esas necesidades y

avanzar en el fortalecimiento de la política de víctimas en esos territorios.

En alianza con la Asociación de ciudades capitales-ASOCAPITALES- se adelantaron acciones para avanzar en la implementación de medidas previstas en el Acuerdo General de La Habana, firmado entre el Estado colombiano y las FARC, haciendo énfasis en su articulación con la política de víctimas; en este proceso participaron el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, el Ministerio de Educación, la Agencia Colombiana para Reintegración (ACR), la Alta Consejería para Posconflicto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Cultura y la Unidad para las Víctimas. En este espacio la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior socializaron los avances en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

Esta estrategia evidenció el fortalecimiento de la relación entre el gobierno nacional y las ciudades capitales, en donde se concentra mayor número de población víctima y en donde se requiere realizar importantes esfuerzos para atender integralmente a esta población.

4.2. Alianzas Estratégicas

Durante 2017 se protocolizaron cuatro Alianzas Estratégicas orientadas, por un lado, a permitir la articulación de entidades territoriales altamente afectadas por el conflicto, localizadas en zonas periféricas del país, y por el otro a incrementar su capacidad institucional, para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad de sus víctimas.

Tabla 12
Alianzas Estratégicas Protocolizadas 2017

Nombre Alianza	Entidades que la Conforman	Objetivo
Alianza estratégica de los Sures del Caribe	Alcaldías de Altos del Rosario, Barranco de Loba, El Peñón, Hatillo de Loba, Norosí, Talaigua, San Martín de Loba, Río Viejo, Tiquisio, Regidor, Morales, Arenal, San Fernando y Pinillos, del departamento de Bolívar; El Banco, Guamal, San Sebastián, Santa Bárbara de Pinto y Santa Ana del departamento de Magdalena; y Chimichagua, Astrea y Tamalameque, del departamento de Cesar.	Constituirse como una región de planificación y gestión con el propósito de aunar esfuerzos para generar sinergias y economías de escala.
Alianza Estratégica del San Juan en el Departamento del Chocó	Municipios del Litoral de San Juan, Cantón de San Pablo, Sipí y Novita, todos pertenecientes al departamento del Chocó	Busca la constitución de la región como una instancia de concertación y planificación para la identificación, priorización y cogestión de proyectos de desarrollo que permiten integrar armónicamente la región en lo ambiental, urbanístico-espacial, económico-productivo, sociocultural y en lo político-institucional dentro de lo establecido por la constitución y la legislación vigente en materia de ordenamiento del territorio.
Alianza estratégica de los municipios de Tame y Cravo Norte del departamento de		El contrato se encuentra en ejecución con el fin de transferir recursos del Fondo Regional Contratos Plan, de la Unidad para las Víctimas y los municipios para la cofinanciación del proyecto "Apoyo a familias víctimas del conflicto armado para el

Nombre Alianza	Entidades que la Conforman	Objetivo
Arauca, FONADE, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA		fortalecimiento de unidades productivas existentes y generación de ingresos en los municipios de Tame y Cravo Norte en el departamento de Arauca", que se encuentra en el plan de acción 2017 del contrato plan.
Alianza estratégica entre el departamento de Boyacá, los municipios de Puerto Boyacá, El Espino, Cubará, Güican, Maripí, Guateque, San Eduardo y Pajarito y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC		Aunar esfuerzos para poner en marcha el proyecto "Apoyo a unidades productivas para la generación de ingresos a familias víctimas del conflicto armado con enfoque diferencial en el departamento de Boyacá", el cual pretende avanzar en el fortalecimiento de la relación nación-territorio en la atención y reparación a las víctimas y optimizar la oferta pública de los distintos niveles territoriales para atender las necesidades de la población afectada por el conflicto, particularmente los desplazados por la violencia a partir del apoyo a 237 familias con el desarrollo de proyectos pecuarios

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2018

Seguimiento a anteriores alianzas estratégicas y gestiones realizadas para nuevas alianzas.

Es posible ver que las alianzas constituidas en la vigencia 2017 no se enmarcan en los planes de trabajo con ciudades capitales, sino que responden a alianzas entre los municipios de un mismo departamento o subregión.

Lo anterior se debe a que en el acercamiento a los territorios se identificó un interés por parte de los municipios de asociarse entre sí y de participar en la estructuración de acuerdos para el desarrollo de iniciativas y proyectos conjuntos para la atención de problemáticas comunes. En este seguimiento es destacable la alianza entre los departamentos de Caquetá y Putumayo (protocolizada en noviembre de 2016), apoyando su estructuración para la implementación de acciones que contribuyeran a la superación de condiciones de vulnerabilidad y de reparación integral de la población víctima del conflicto armado, así como, en la generación de herramientas e instrumentos que permitan a las entidades territoriales realizar sinergias en pro de la construcción de procesos y procedimientos que potencialicen los espacios de articulación en el marco de la implementación de la política pública de víctimas. Aunado a lo anterior, se buscó fortalecer a las entidades de la alianza, incrementando su capacidad institucional para la implementación de la política pública. Con este fin se llevaron a cabo medidas como el apoyo a los puntos u oficinas de atención de la población víctima de las alcaldías de los municipios participantes en las alianzas de Putumayo y Caquetá.

De la misma forma, durante el 2017, desde la Unidad para las Víctimas se diseñó un mecanismo de cierre de atención a 17 municipios priorizados en los departamentos de Boyacá y Santander, a través del cual se busca fortalecer la acción pública en los territorios que tienen poca presencia de personas víctimas. Con los resultados del piloto (17 municipios priorizados) se busca replicar la estrategia en los municipios que tengan baja capacidad administrativa y presupuestal, y que a su vez tengan un bajo índice de concentración de víctimas.

C. Fortalecimiento de las instancias de coordinación nacional y territorial

Como se señaló al inicio del capítulo, en el SNARIV tienen responsabilidades los tres niveles de gobierno (nación, departamentos y municipios), de acuerdo con sus competencias constitucionales y los recursos asignados para su financiación, a su interior también participan de manera específica un abanico de entidades nacionales, en el marco de su misión y sus funciones y cada una de las administraciones departamentales y municipales.

Por ello, la garantía del desarrollo e implementación eficiente de la política pública en favor de las víctimas requiere necesariamente de la operación de instancias de coordinación y articulación, entre niveles de gobierno y entre entidades.

A continuación, se presentan dichas instancias

1. Comité Ejecutivo

Tiene como fin materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, es la máxima instancia de decisión del SNARIV, tiene dentro de sus funciones diseñar, adoptar y ejecutar las política, planes generales, programas y proyectos para la atención y reparación integral a víctimas; aprueba las bases y criterios de la inversión pública, determina los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución, y evaluación y realiza seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011[32].

Entre 2011 y 2018 ha sesionado en nueve oportunidades, bajo el liderazgo del presidente de la República, con la participación de ministros y directores de diferentes entidades del Gobierno nacional[33] y dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de las víctimas.

En el seno del Comité Ejecutivo las entidades asumen compromisos y establecen acuerdos, asegurando que el máximo nivel ejecutivo del país conozca las necesidades de toma de decisión y lidere la implementación de la política pública. La Secretaría Técnica es ejercida por la Unidad para las Víctimas.

Cuenta con diez subcomités técnicos en calidad de grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

De las decisiones tomadas en este periodo se destacan la aprobación de:

- La reglamentación de la Ley de Víctimas (Decreto 4800 de 2011 – hoy incluido en el Decreto 1084 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación)
- La elaboración del documento CONPES 3712 de 2011, conforme a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011, en el cual se aprobó el plan de financiación para garantizar la sostenibilidad en la implementación de la Ley.
- Los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción individual y de sujetos de reparación colectiva en el Registro Único de Víctimas —

[32] Ley 1448 de 2011, Víctimas y Restitución de Tierras, artículo 164.

[33] De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, Víctimas y Restitución de Tierras, artículo 164, son parte del Comité Ejecutivo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior, Ministerio de la Justicia y el Derecho, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

RUV, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 201.

- La actualización del Registro Único de Víctimas, identificándolo como una herramienta confiable técnico administrativa, para el reconocimiento y caracterización de las víctimas del conflicto armado y un mecanismo de dignificación y memoria histórica; destacando la aplicación de la estrategia antifraude.
- La formulación de la batería de 283 indicadores con relación a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, que incluye el análisis de 24 derechos y 4 enfoques diferenciales. Este trabajo fue coordinado conjuntamente por la Unidad para las Víctimas y el DNP, con las diferentes entidades del SNARIV y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública; asimismo fue socializada con las entidades territoriales y las organizaciones de la población desplazada. Ejercicio que fue analizado y ajustado por las mismas entidades, de conformidad con los lineamientos del auto 373 de 2016.
- La estrategia articulada de reparación y enfoque territorial, se enfatizó en la importancia del Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014, orientado a cambiar tres aspectos claves de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: a) reglamenta mediciones sobre condiciones de subsistencia mínima y superación de las condiciones de vulnerabilidad; b) permite priorizar a quien más necesita atención humanitaria y suspenderla a quien no la requiera y, c) permite focalizar la oferta nacional y territorial de acuerdo con las necesidades actuales de las víctimas, conjuntamente con la Entidades territoriales.
- La estrategia del Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional de la población en situación de desplazamiento, declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Adoptó el Plan de Superación del Estado de Cosas Inconstitucional 2017-2018.
- La Medición de la Subsistencia Mínima y la Superación de la Vulnerabilidad, para población víctima de desplazamiento.
- La reparación colectiva como un aporte esencial a la construcción de paz; el punto 5 de los Acuerdos de La Habana define el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y su adecuación con los programas sobre reforma rural integral. El Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País, contempló una meta de 210 sujetos de reparación colectiva con al menos dos medidas implementadas.

2. Subcomités técnicos nacionales

Son grupos de trabajo interinstitucional, conformados por diferentes entidades del SNARIV, de acuerdo con su temática, encargados del diseño e implementación de la política pública de víctimas, que se han convertido en el escenario principal de articulación y definición de planes, programas y estrategias dirigidas al goce efectivo de los derechos de la población víctima. A través de estos espacios se elaboran lineamientos técnicos, protocolos y metodologías para orientar a las entidades nacionales y territoriales, así como a los comités de justicia transicional y a los subcomités técnicos territoriales en la implementación de la política pública, en sus diferentes componentes y derechos.

La Unidad para las Víctimas ha diseñado metodologías e instrumentos estandarizados de planificación que han sido adoptados por los diez subcomités técnicos existentes a la fecha, para formular sus planes

operativos, realizar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de estos planes en cada vigencia fiscal.

Cada año, en el marco de los subcomités, se realiza la evaluación sobre la ejecución de la política pública de víctimas, la pertinencia y efectividad de las políticas, los planes, programas y los proyectos en curso, y se proponen ajustes, utilizando criterios de cobertura y costo-beneficio.

Para el funcionamiento de los subcomités técnicos se han establecido los siguientes criterios:

- Enfoque sistémico, basado en las responsabilidades y competencias de cada entidad en los respectivos componentes de la política pública y los ejes transversales.
- Canales de comunicación claramente establecidos a través de la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.
- Manejo racional de los recursos e integración de esfuerzos públicos y privados.
- Enfoque territorial, sustentado en el municipio como unidad básica de intervención de la oferta programática. Este enfoque contempla la capacidad institucional, la autonomía y la dinámica particular de las autoridades locales.
- Enfoque diferencial en cada uno de los componentes de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

En cada uno de los subcomités la incidencia de las mesas de participación de víctimas se materializa a través de sus representantes, quienes participan en la construcción de lineamientos de política a partir de las discusiones que permiten llegar a consensos, respetando los disensos que se puedan presentar. En todos los subcomités participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, excepto en el de enfoques diferenciales, donde los representantes ascienden a seis.

Actualmente, se cuenta con diez subcomités técnicos que impactan de diferente manera la implementación de la política de víctimas; a continuación, se presenta cada uno de ellos con la identificación de sus principales logros estratégicos.

Subcomité de asistencia y atención.

- Construcción de ruta por cada medida contempladas en el marco de la atención y la asistencia.
- Desarrollo y adopción del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –MAARIV-, el cual ha permitido a través de la implementación del Plan de atención, asistencia y Reparación Integral PAARI, identificar las necesidades que la población víctima en materia de asistencia.
- Divulgación de la Circular 001 de 2014 y el protocolo y la herramienta de seguimiento para la entrega de auxilio económico en la medida de asistencia funeraria.
- Fortalecimiento de la ruta de atención del PAPSIVI, disminuyendo en un 92,2% las remisiones al Ministerio de Salud para gestión de atenciones en salud integral y psicosocial.
- Aumento en el porcentaje de víctimas afiliadas a los regímenes de salud, de acuerdo con sus necesidades a nivel territorial.
- Participación de Víctimas en la construcción del capítulo para Víctimas de Conflicto Armado en el Plan Decenal de Salud Pública.
- Articulación de procesos intersectoriales para el abordaje integral de las víctimas de violencias de

género, particularmente violencias sexuales en el conflicto armado.

- Socialización del protocolo de atención a tomas de vías de hecho, experiencias exitosas implementadas desde la Dirección Territorial Central (Bogotá D.C.).

Subcomité de medidas de satisfacción.

- Plan de gradualidad, a través del "protocolo de intercambio de información y funcionamiento operativo de medida de exención en la prestación del servicio militar desincorporación y entrega de libretas militares a víctimas de conflicto armado". Ha beneficiado desde el año 2016 a más de 44.766 víctimas de desplazamiento en los 32 departamentos de Colombia.
- Publicación de las Guías: "Guía de Medidas de Satisfacción", "Guía de lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público" "Guía de lineamientos sobre la creación y apropiación social de lugares de memoria" y Guía de lineamientos sobre la creación y apropiación social de lugares de memoria.

Subcomité de reparación colectiva.

- Acompañamiento en el proceso de formulación y aprobación de planes de reparación colectiva.
- Seguimiento a proyectos de inversión de entidades para incidir en la inclusión de medidas de reparación colectiva.
- Elaboración de lineamientos técnicos para la formulación de medidas de satisfacción en procesos de reparación colectiva.
- Posicionamiento de la estrategia de reparación colectiva a organizaciones de mujeres; y focalización y priorización de oferta para procesos de reparación colectiva de OFP y ANMUCIC – nacional.
- Socialización y priorización de oferta para los planes de reparación colectiva transferidos por la extinta -CNRR-.
- Socialización de acciones en materia de rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social a través de la estrategia Entrelazando.
- Construcción de un protocolo de articulación institucional y definición del rol de los sujetos de reparación colectiva y el SNARIV en las fases de la ruta de reparación colectiva.

Subcomité de indemnización administrativa.

- Construcción del protocolo de entrega de la indemnización en el marco de los Decretos Étnicos
- Definición del Protocolo para abordar comunidades étnicas y con enfoque diferencial para la inversión adecuada desde el enfoque colectivo e individual.
- Diseño de la ruta para entrega de indemnización para población desplazada.
- Elaboración del protocolo de entrega de indemnización
- Gestión para la expedición de la resolución "Por medio de la cual se expiden los criterios para la determinación de la indemnización por vía administrativa para sujetos colectivos

pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales, comunidades y pueblos indígenas y Pueblo Rrom".

- Construcción de lineamientos de enfoque de NNA para el Programa de Acompañamiento.
- Ajuste de la metodología de Educación Financiera para adolescentes
- Diseño de la metodología de Educación Financiera para afrodescendientes.
- Definición de acuerdos para focalización de oferta en las cuatro líneas de inversión del programa de acompañamiento, con: i) Ministerio de Comercio Industria y Turismo con: Micro franquicias y Ruedas Sociales de Negocios; ii) Organizaciones Solidarias: fortalecimiento y creación; iii) Ministerio de Vivienda con proyectos de oferta social del Estado; iv) otros: Departamento para la Prosperidad Social, INCODER, Fondo Nacional de Ahorro.

Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.

- Formulación de lineamientos de la política pública de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, contemplando el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos ley (4633, 4634, 4635 de 2011).
- Encuentro nacional de secretarios técnicos y representantes de las víctimas de los subcomités departamentales de prevención, protección y garantías de no repetición para socializar lineamientos técnicos y operativos generados por el subcomité nacional.
- Promoción del procedimiento para la protección de derechos patrimoniales de bienes inmuebles ubicados en las zonas priorizadas por el Subcomité de PPGNR.
- Asistencia técnica a las entidades territoriales en el marco del acompañamiento de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, sobre los lineamientos establecidos en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, y en materia de Derecho Internacional Humanitario. Contaron con la participación de los representantes de las mesas departamentales.

Subcomité de rehabilitación.

- Construcción y publicación de directrices de enfoque Psicosocial, los cuales se constituyen en elementos para la incorporación del enfoque psicosocial en la atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- Diseño e implementación del Programa de Atención Integral y Salud Integral a Víctimas, que opera desde 2013 en 200 a 250 municipios, en promedio por año.
- Diseño y divulgación de los lineamientos de formación de talento humano y autocuidado a funcionarios del sector de la salud.
- Implementación de la estrategia de recuperación emocional a nivel grupal con un promedio de atención a diciembre de 2015 de 70 mil personas, de las cuales el 77% son mujeres y el restante 23% son hombres.
- Socialización de la Estrategia de Reconstrucción del Tejido Social "Entrelazando" a 157 sujetos de reparación colectiva con implementación de la Estrategia (21 étnicos), cinco comunidades con Exhortos de Justicia y Paz y nueve comunidades barriales.

Subcomité de restitución.

- Expedición de documento donde se analizan los principales retos y recomendaciones de la Política Pública de Vivienda en el marco de la restitución de Vivienda Rural y Urbana dirigida a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia. Este documento fue insumo para la expedición del nuevo decreto de Subsidio de Vivienda Rural expedido por el Ministerio de Agricultura.
- Desarrollo de módulo de capacitación en Medidas Financieras donde se explica las líneas de crédito y redescuento de BANCOLDEX, FINAGRO y Banco Agrario para víctimas.
- Promoción y divulgación con los entes territoriales de las líneas de crédito y redescuento de BANCOLDEX, FINAGRO y Banco Agrario para víctimas. Así como las garantías especiales del Fondo Nacional de Garantía y el Fondo Agropecuario de Garantías.
- Socialización y actualización de las recomendaciones emitidas por el DNP, con el fin de solventar las dificultades establecidas y replicar buenas prácticas o procesos de innovación en la implementación de la política pública de restitución de tierras.
- Fortalecimiento de la Mesa Étnica, como instancia de articulación interinstitucional para la construcción de acciones que permitan dar cumplimiento a las sentencias de restitución de derechos territoriales de manera oportuna y atendiendo el enfoque diferencial étnico.
- Fortalecimiento de la gestión postfallo del proceso de Restitución de Tierras, con las entidades y los espacios interinstitucionales para el cumplimiento de las órdenes judiciales y para el ejercicio de actividades derivadas, como la identificación de limitantes, la construcción de estrategias y la búsqueda de alternativas para su superación.
- Fortalecimiento Territorial en el marco de los subcomités de restitución de tierras departamentales.

Subcomité de coordinación nacional territorial.

- Análisis de la información reportada por las entidades territoriales en el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial- RUSICST-, y sistematización de la información de las entidades territoriales en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Elaboración y definición conjunta entre el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y las ciudades capitales, de las agendas estratégicas para la territorialización de la política en las ciudades capitales.
- Vinculación de las entidades territoriales mediante sus federaciones y asociaciones para el desarrollo de instrumentos que cualifiquen la coordinación nación – territorio y la territorialización de la política de víctimas.
- Posicionamiento del enfoque territorial y sus herramientas en las distintas instancias de coordinación.
- En el marco de la estrategia con nuevos mandatarios desarrollada en conjunto con el Ministerio del Interior se logró brindar asistencia técnica para incorporar política de víctimas en planes de desarrollo, lo cual permitió acompañar y asistir técnicamente el 66% de las alcaldías y la

mayoría de las gobernaciones para la inclusión de política de víctimas en sus planes de desarrollo.

- Diseño, aprobación e inicio de implementación de la estrategia de corresponsabilidad, para articular oferta nacional y territorial, bajo la aplicación de principios de subsidiariedad y concurrencia, para avanzar en la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas

Subcomité de enfoque diferencial.

- Visibilización del enfoque diferencial y transversalización a través de acciones específicas en el proceso de atención, asistencia y reparación integral.
- Articulación con el Sistema Nacional de Discapacidad, el SNBF y el Sistema Nacional de Juventud.
- Articulación con las políticas dirigidas a cada uno de los enfoques. (Estrategia Cero a Siempre – Infancia y Adolescencia – Política Nacional de Juventud – Prevención del Reclutamiento – Política Nacional de Discapacidad)
- Puesta en marcha de la mesa de seguimiento al CONPES 3784.
- Construcción y puesta en marcha del sistema de seguimiento de gestión de información del Subcomité de Enfoque Diferencial - SIGSTED.
- Generación de lineamientos de enfoque diferencial por cada uno de los grupos de especial protección, con el propósito de generar su transversalización en los espacios de coordinación y entidades del SNARIV.

3. Creación de herramientas pedagógicas para la materialización de acciones de enfoque diferencial: curso de autoformación virtual en enfoque diferencial para las entidades del SNARIV.

Subcomité de sistemas de información.

- Se conformó la línea base del Registro Único de Víctimas.
- Lineamientos para el intercambio de información.
- Lineamientos para el intercambio de información en el marco de la Ley de Habeas Data y la Ley de Transparencia.
- Consolidación de los canales de transmisión de datos entre entidades como Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4. Comités Territoriales de Justicia Transicional

Con el propósito de materializar los mandatos de descentralización y desconcentración de la gestión de las entidades del Estado, en el año 2012 se estimó la conformación de los comités territoriales de justicia transicional[34]-CTJT- que son el escenario de coordinación interinstitucional en el nivel territorial del SNARIV. Los CTJT cuentan con la participación de los representantes de las víctimas tanto en el nivel departamental como municipal y distrital. Estos comités también son el espacio de elaboración y

[34] Ley 1448 de 2011, artículo 173.

aprobación de los planes de acción territorial -PAT que son el instrumento de planificación y articulación de la política de víctimas en los municipios, distritos y departamentos. Igualmente, los comités territoriales velan por la gestión y flexibilización de la oferta correspondiente para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

En virtud de las disposiciones contempladas en el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, por medio del cual se establece la creación de los CTJT, entre las funciones atribuidas a estos espacios se encuentran: i) aprobar los planes de acción territorial – PAT; ii) coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, distrital y municipal; iii) articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, reparación, y la materialización de las garantías de no repetición; iv) coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable; y v) adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

5. Mesas de Participación de Víctimas

Como parte del SNARIV, las mesas de participación de víctimas garantizan la participación oportuna y efectiva de las víctimas, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

Para esto se conformaron desde el año 2012 las Mesas de Participación de Víctimas del orden nacional, departamental, municipal y distrital, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, representantes de la comunidad LGTBI, personas con discapacidad, representantes de pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros y Pueblo Rrom a fin de reflejar sus necesidades en las distintas agendas.

Así mismo se ha garantizado la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas y víctimas en el exterior.

El destalle del desarrollo de las mesas de participación se presenta en el capítulo de participación de la población víctima.

Además de estas instancias de coordinación definidas directamente por la normatividad, en el desarrollo de la política de víctimas se han diseñado diversas estrategias para la operación articulada de las entidades del SNARIV (independientes o a través de los subcomités), en términos de coordinación y complementación de programas oferta, recursos, acciones y actividades; a continuación se presentan las más importantes:

6. Estrategia Todos somos Sistema.

Durante los años 2014, 2015 y 2016 la Unidad para las Víctimas implementó la estrategia "Todos somos Sistema" con el fin de articular y coordinar acciones entre los Subcomités Técnicos Nacionales y los Comités Territoriales de Justicia Transicional y sus respectivos subcomités técnicos territoriales, encaminados a mejorar los procesos de atención y reparación integral a las víctimas en el territorio.

En el ejercicio de articulación de instancias del orden nacional y territorial se construyeron de manera conjunta instrumentos de planeación a partir de los lineamientos de la política de víctimas y las acciones programáticas acordes con la realidad territorial, entre los Subcomités Técnicos Nacionales y los Comités Territoriales de Justicia Transicional del nivel

departamental y sus respectivos subcomités territoriales.

La Unidad para las Víctimas, en el marco de la estrategia diseñó unos criterios de priorización territorial de acuerdo con la naturaleza de cada subcomité tales como: a) Criterios universales: Índice de Capacidad Territorial, RUSISCT – Mapa de Prioridades y Subcomités Creados y b) Criterios específicos:

Tabla 13
Criterios de priorización por Subcomité Nacional

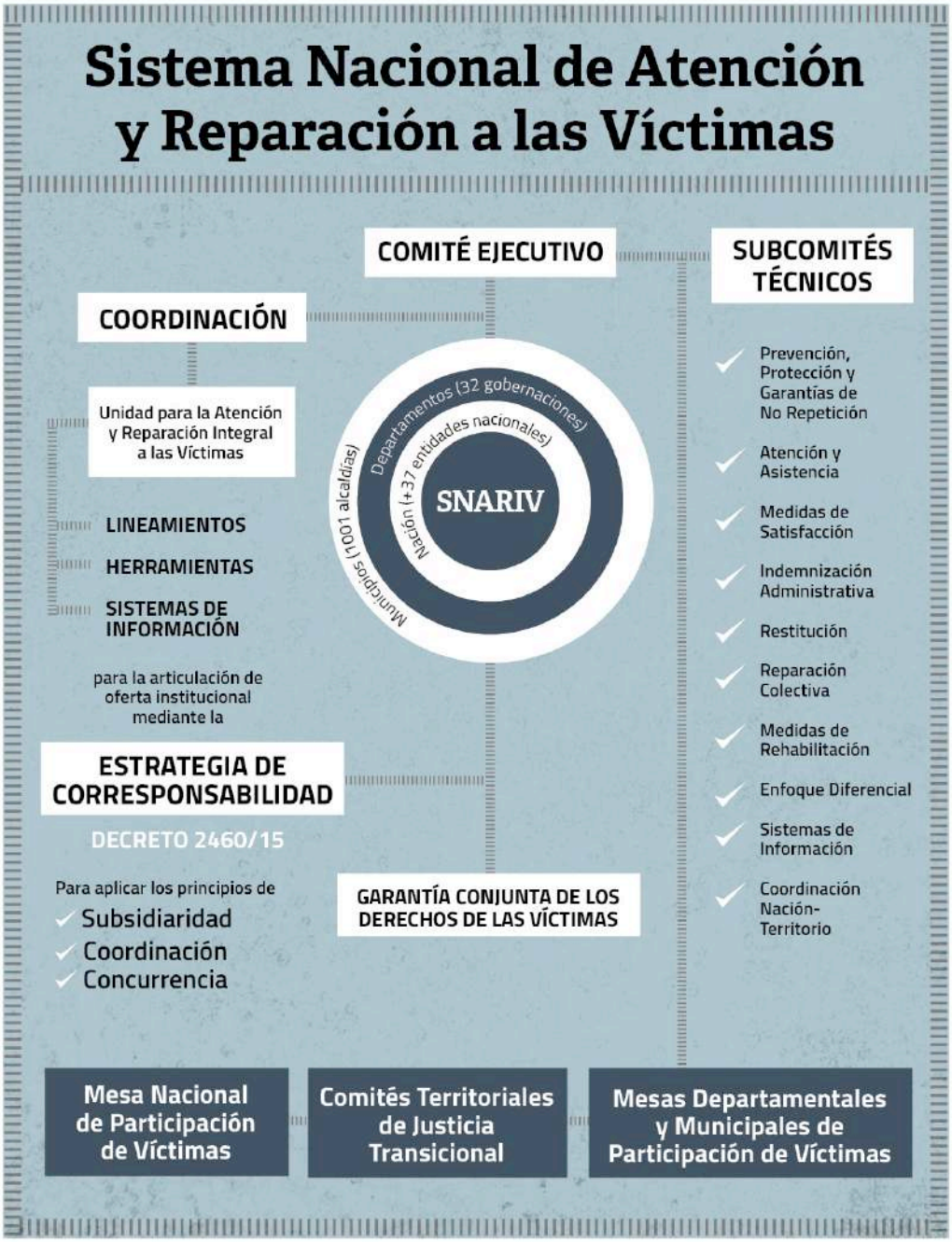
Criterios	Ámbito de análisis del criterio.	Subcomité Nacional
RUSISCT. Aprobación del PAT.	Reporte no realizado efectivamente por el territorio Territorio donde no se haya aprobado el Plan de acción departamental o en el proceso de ajuste/evaluación haya evidenciado mayores dificultades.	Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial.
Índice de expulsión. Índice de Riesgo de Victimización Informes de Alertas Tempranas - CIAT	A través de los dos índices verificar que departamento por razón de la persistencia del conflicto armado, posee los índices más altos de expulsión y de riesgo de victimización.	Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.
Índice de recepción.	Verificar que departamentos tienen el mayor grado de recepción de población víctima.	Subcomité de Atención y Asistencia.
Mayor cantidad de proyectos de memoria histórica.	Departamentos con mayor porcentaje de proyectos en memoria histórica incluidos en los PAT.	Subcomité de Medidas de Satisfacción.
Presencia de sujetos étnicos Presencia de grupos etarios	Dado que hay departamentos donde la presencia de sujetos étnicos es significativa, estos deben ser ponderados y priorizados por el subcomité de enfoque diferencial.	Subcomité de Enfoque Diferencial.
Mayor concentración territorial de sujetos de reparación colectiva.	Respondiendo a la priorización de sujetos a intervenir efectuada por el programa de reparación colectiva, deben priorizarse aquellos sujetos que tengan una mayor concentración en el departamento.	Subcomité de Reparación Colectiva.
Priorización de intervención gradual del PAPSIVI	Intervención en aquellos departamentos cuya priorización del PAPSIVI se encuentre en ejecución.	Subcomité de Medidas de Rehabilitación.
Entrega efectiva de la indemnización administrativa	Intervención en aquellos departamentos cuyos PAARIs donde se evidencie la mayor solicitud de indemnización administrativa.	Subcomité de Indemnización Administrativa
Zonas microfocalizadas de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.	Zonas microfocalizadas en donde se hayan emitido la mayor cantidad de fallos de restitución.	Subcomité de Restitución.
Plan de Sistemas de Información.	Intervención en aquellos departamentos que no evidencien la existencia de un plan de Sistemas de Información en territorio.	Subcomité de Sistemas de Información.

Durante la implementación de la estrategia, los subcomités técnicos nacionales sesionaron en el territorio, alcanzando los siguientes objetivos: i) instalación de capacidades técnicas y operativas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y en sus subcomités técnicos correspondientes; ii) entrega de lineamientos de política pública desde cada uno de los subcomités técnicos nacionales al Comité de Justicia Transicional Departamental y sus respectivos subcomités técnicos para la formulación del Plan de Acción Territorial – PATs; iii) generación de insumos para la elaboración del Plan operativo de los

Subcomités nacionales y territoriales a través de la socialización de avances y dificultades de los subcomités técnicos territoriales en retroalimentación y articulación con los Planes de Acción Departamental PAT; iv) Asistencia técnica para la movilización de la oferta territorial, de manera que complemente lo estipulado en los planes de acción territorial y los planes integrales de reparación colectiva. vi. Cualificación del rol de los Representantes de Víctimas en las instancias de coordinación nacional y departamental.

El desarrollo de esta estrategia permitió el fortalecimiento de 25 departamentos y la región del Magdalena Medio, a través de 63 sesiones técnicas de articulación entre los subcomités nacionales y territoriales.

Con la expedición del Decreto 2460 de 2015 la estrategia todos somos Sistema dio paso al inicio de la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, con todos sus procedimientos, funciones asignadas a los diferentes actores e instancias de la política de víctimas, procesos y procedimientos.


Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas
COMITÉ EJECUTIVO
SUBCOMITÉS TÉCNICOS
COORDINACIÓN
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
LINEAMIENTOS
HERRAMIENTAS
SISTEMAS DE INFORMACIÓN
para la articulación de oferta institucional mediante la
ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD
DECRETO 2460/15
Para aplicar los principios de
Subsidiaridad
Coordinación
Concurrencia
Municipios (1001 alcaldías)
Departamentos (32 gobernaciones)
Nación (+37 entidades nacionales)
SNARIV
GARANTÍA CONJUNTA DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS
Prevención, Protección y Garantías de No Repetición
Atención y Asistencia
Medidas de Satisfacción
Indemnización Administrativa
Restitución
Reparación Colectiva
Medidas de Rehabilitación
Enfoque Diferencial
Sistemas de Información
Coordinación Nación-Territorio
Mesa Nacional de Participación de Víctimas
Comités Territoriales de Justicia Transicional
Mesas Departamentales y Municipales de Participación de Víctimas

D. Estrategia de corresponsabilidad

La Ley 1448 de 2011 y los decretos Ley 4634 y 4635 de 2011, al igual que su reglamentación complementaria, establecieron la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, y para ello asignaron responsabilidades a todos los niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y de la estructura descentralizada del Estado colombiano, por lo cual su efectividad se fundamenta en la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, definidos por el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011.

Teniendo en cuenta también que Colombia es un Estado unitario constituido por tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, y que el país ha avanzado en un proceso de descentralización, por el cual se ha otorgado a departamentos y municipios competencias en relación con la prestación de servicios a los ciudadanos, así como los recursos necesarios para su financiación, tanto para la prestación de servicios básicos (acueducto, alcantarillado, etc.), como sociales (educación, salud, vivienda etc.) y para la atención integral (multisectorial) de grupos poblacionales específicos, la responsabilidad del Estado frente a los ciudadanos se reparte entre sus tres niveles de gobierno

En tal sentido, y dado que la responsabilidad del Estado en la materia es garantizar la restitución de derechos de la población víctima del conflicto, en el desarrollo de la política confluyen competencias exclusivas de las entidades territoriales, competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno y competencias atribuibles al Gobierno nacional. A partir de este esquema de competencias definidas por la normatividad vigente, así como de aquella transversal sobre régimen de competencias y recursos de las entidades territoriales, se debe asegurar la mayor eficiencia en los procesos y procedimientos y la articulación efectiva de actividades y recursos de los tres niveles de gobierno para garantizar eficiencia y satisfacción de esta población.

Dado lo anterior, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 172, dispuso que, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se diseñará una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, teniendo en cuenta condiciones diferenciales de las entidades territoriales

En desarrollo de esta disposición, el Decreto 2460 de 2015 se expidió con el propósito de adoptar una Estrategia de Corresponsabilidad entre la Nación y el territorio, que permite aplicar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, para el ejercicio articulado de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno para el diseño e implementación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno, que garantice el goce efectivo de sus derechos.

La Estrategia de Corresponsabilidad es un proceso de gestión pública articulada entre los niveles de gobierno del Estado Colombiano, para la planeación e implementación efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, para ello regula la articulación de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos a ejecutar por parte de las entidades del gobierno nacional y territorial que tienen responsabilidades hacia la población víctima del

conflicto, y así determinar rutas claras para la prestación de servicios en cada uno de los componentes de la política a partir de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Esta estrategia se aplica a las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el SNARIV, encargadas de formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas para beneficio de las víctimas individuales o colectivas. Para ello se requiere que dichas entidades desarrollen y ejecuten sus actuaciones de forma articulada, armónica y coherente, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que implica lo siguiente:

- **Coordinación**: se refiere a la articulación, coherencia, armonía y oportunidad en la ejecución de actividades, que son secuenciales o complementarias, las cuales son de competencia de diferentes entidades que contribuyen a la prestación de un servicio o la satisfacción de una necesidad de la ciudadanía. Implica informar, concertar y definir agendas efectivas.

- **Concurrencia**: se requiere cuando dos o más niveles de gobierno (a través de sus respectivas entidades) deben desarrollar actuaciones conjuntas para el logro de un objetivo o de competencia compartida, respetando la autonomía e independencia de cada parte. Implica un proceso de concertación y acuerdos para la realización y financiación complementaria de actividades y para lograr oportunidad e integralidad en la prestación del respectivo servicio.

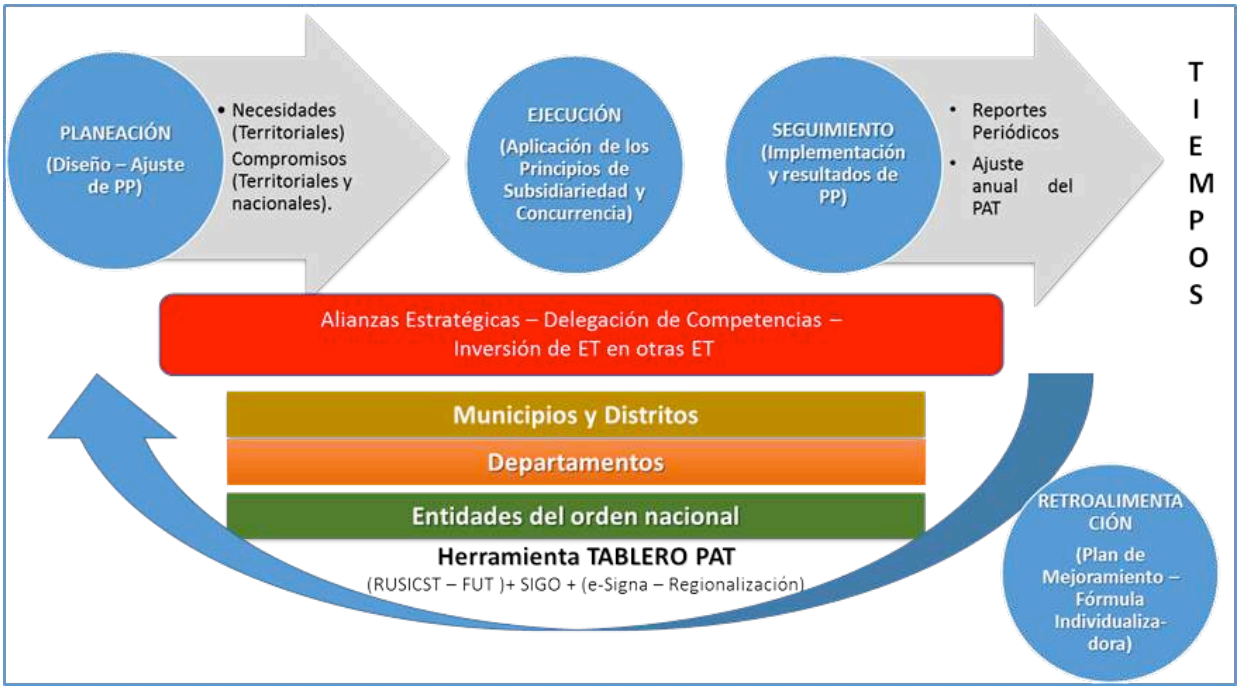
- **Subsidiariedad**: consiste en la prestación de un servicio o desarrollo de una competencia de manera temporal por parte de un nivel de gobierno superior, por incapacidad de la entidad competente, mientras, con el acompañamiento pertinente, ésta adquiere a capacidad para su desarrollo. Es temporal y a solicitud de la entidad competente. La entidad de nivel superior debe prestar asistencia técnica para superar la debilidad o deficiencia en el desempeño de la competencia exclusiva.

El siguiente gráfico expone cómo se aplica el principio de concurrencia en las competencias compartidas que tienen entidades del nivel nacional, departamentos y municipios o distritos (como por ejemplo en los derechos de educación, salud y generación de ingresos) así como la aplicación del principio de subsidiariedad en competencias exclusivas que tienen municipios y distritos, como son las medidas de atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario. La aplicación del principio de coordinación se refiere a la articulación entre los tres niveles de gobierno para la intervención territorial.

Gráfico 3
Ejemplo de aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

El modelo general de la Estrategia de Corresponsabilidad que incluye tanto el desarrollo y articulación con herramientas existentes para entidades nacionales y territoriales como la articulación con otras estrategias como las alianzas estratégicas, la delegación de competencias, la inversión de entidades territoriales en otras entidades territoriales y la regionalización de proyectos de inversión de entidades nacionales.

Gráfico 4
Modelo de la Estrategia de Corresponsabilidad



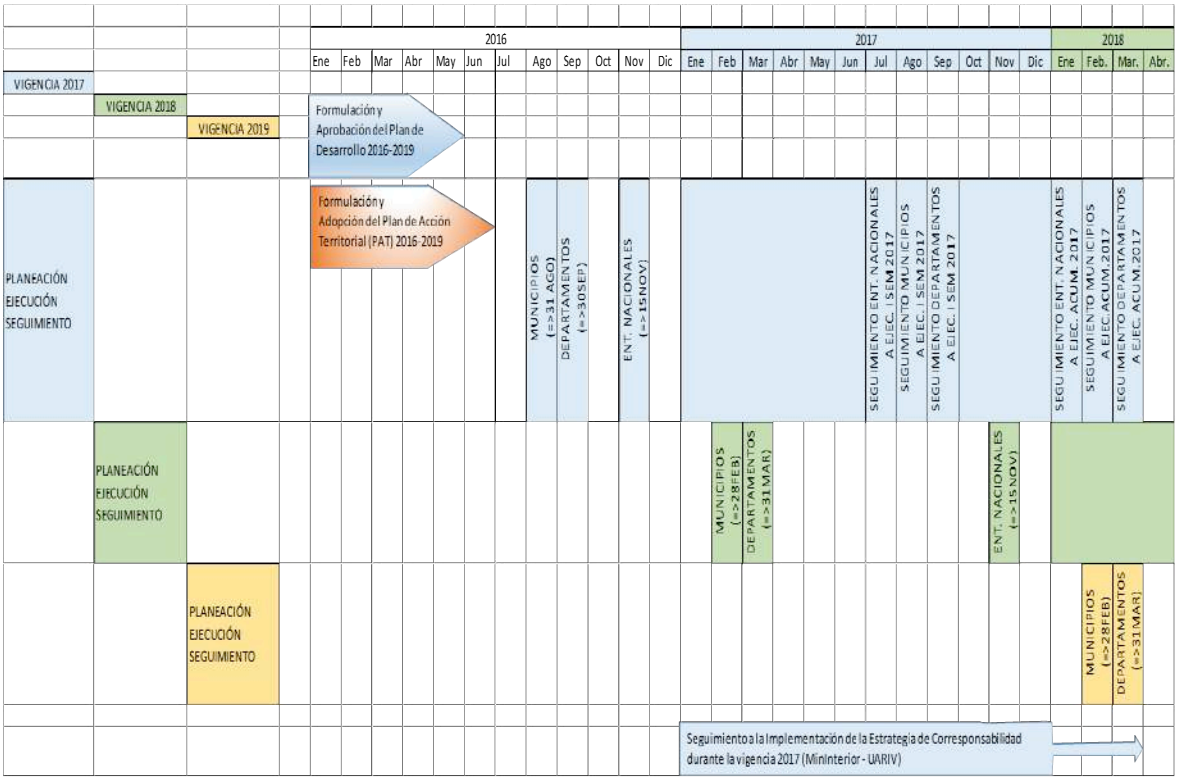
También en el marco de este decreto de corresponsabilidad, se definió la creación, por parte de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, de la herramienta Tablero PAT, como instrumento operativo anual del Plan de Acción Territorial (PAT).

En dicho instrumento se incluye la identificación anual de necesidades de la población víctima con la respectiva definición de compromisos traducidos en programas, metas y recursos establecidos por cada nivel de gobierno -el proceso se inicia con la identificación de compromisos por parte de administraciones municipales y distritales frente a las necesidades previamente identificadas, en seguida la información de necesidades y compromisos locales pasa a las administraciones departamentales con el fin de determinar sus opciones de concurrencia y subsidiariedad para la identificación de compromisos asociados a sus propias competencias, y finalmente este paquete de información llega a la entidad nacional respectiva para la definición de sus compromisos, bien sea en términos de concurrencia o de subsidiariedad, según sea el caso.

Para cada una de estas fases hay unos plazos establecidos por el Decreto 2460 (ver gráfico 5), esto con el fin de unificar esfuerzos para generar un impacto real en el goce efectivo de los derechos de la población víctima y superar las dificultades que se presentan frente a los ciclos de planeación presupuestal asignados en las distintas entidades territoriales de acuerdo con sus categorías y en las entidades del orden nacional.

En el seguimiento a la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad se tienen tanto los reportes que cada seis meses deben hacer las entidades de los tres niveles de gobierno con base en los compromisos adquiridos, y el correspondiente ajuste a los Planes de Acción Territorial (PAT) incorporando en los mismos la oferta de los otros niveles de gobierno.

Gráfico 5
Tiempos diligenciamiento Tablero PAT



1. Diseño y Desarrollo del Tablero PAT

La herramienta Tablero PAT, fue diseñada y desarrollada conjuntamente entre la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior durante el 2015, en el marco del denominado periodo de transición establecido por el Decreto 2460/2015 y reglamentado por la Resolución 289/2016 conjunta de ambas entidades, mediante la cual se ajustaron los plazos previamente establecido por el Decreto para considerar el inicio de las nuevas administraciones territoriales y los ejercicios de planeación que éstas adelantaron durante el primer semestre de 2016.

En la estructuración de la herramienta se tuvieron en cuenta los derechos, componentes y medidas dispuestos en el mapa de la política pública de víctimas y sobre esta base se definió el establecimiento de necesidades de la población víctima como punto de partida para la identificación de los compromisos de cada nivel de gobierno. A su vez, estos compromisos se traducen en la información precisa y real de las acciones a implementar, las metas propuestas, los programas o proyectos que brindarán los servicios y bienes a la población (oferta institucional), y los recursos presupuestales con los que se cuenta para su implementación.

En el diseño del Tablero PAT se planteó que cada compromiso se define directamente por cada nivel de gobierno de acuerdo con sus competencias, las necesidades identificadas a nivel municipal y los procesos de planeación propios.

Por último, se determinó una serie de preguntas indicativas asociadas a los respectivos derechos, componentes y medidas, para las cuales se tomó como referencia la batería de Indicadores de Goce

Efectivo de Derechos –IGED- y la Resolución 1126 de 2015 sobre los criterios técnicos de evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad (SSV) de víctimas de desplazamiento forzado, buscando de esta manera que lo establecido por las entidades nacionales y territoriales del sistema esté directamente relacionado con los derechos de la población para facilitar el seguimiento al goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado en términos de avances y dificultades.

Cada año se han realizado evaluaciones a las preguntas inicialmente incluidas en el PAT, con el fin de realizar ajustes que permitan la efectividad de la estrategia, en el marco de las características, necesidades y restricciones de la gestión de las entidades nacionales y territoriales, la idea es que la herramienta efectivamente permita la articulación de compromisos y de recursos para generar impacto real en la atención a las víctimas.

Después de este proceso técnico, y de acuerdo con lo establecido por el Decreto 2460, se definió que el diligenciamiento y reporte de los compromisos para a atención de las víctimas, en desarrollo de la estrategia de Corresponsabilidad, se realizara en Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST-.

Respecto a las entidades del nivel nacional, se adelantó la etapa de diseño e implementación del módulo Tablero PAT en la plataforma eSigna. Adicionalmente, se inició el desarrollo de los servicios web necesarios para garantizar el intercambio de información entre dicha plataforma y la herramienta RUSICST del Ministerio del Interior.

Para la implementación de los compromisos establecidos por los tres niveles de gobierno en el Tablero PAT-2017, se planteó la necesidad de adelantar acciones interinstitucionales de articulación y coordinación. El objetivo de esta estrategia era definir los acuerdos operativos que facilitaran la ejecución de las medidas, el establecimiento de tiempos para el cumplimiento de las metas propuestas, así como la identificación de los posibles ajustes institucionales que se requieran hacer en territorio.

En la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad, se considera fundamental el rol de las administraciones departamentales, por ser el nivel intermedio de gobierno; por ello los departamentos no solo son los primeros llamados a concurrir o subsidiar a sus respectivos municipios de acuerdo con sus competencias y recursos (atendiendo las necesidades y particularidades de cada municipio), sino que también pueden jugar un papel trascendental de asistencia técnica y de gestión ante entidades nacionales para lograr compromisos y por lo tanto recursos adicionales para las víctimas de su territorio.

Por ello se realizaron labores de acompañamiento y lineamiento a las administraciones departamentales para garantizar su acción proactiva en la estrategia, mediante la realización de espacios técnicos internos para determinar su accionar frente a sus municipios; espacios técnicos sectoriales con otros niveles de gobierno, para proponer y concertar opciones de oferta a sus municipios.

A la fecha, a poco más de dos años de expedición del Decreto 2460 se ha avanzado en la definición, reporte, ejecución y seguimiento de compromisos por parte de cada nivel de gobierno, atendiendo a sus competencias y a sus posibilidades financieras, pero no se ha producido aún una verdadera articulación, pues los espacios apropiados para definir necesidades y decisiones de concurrencia y subsidiariedad no han sido efectivos

2. Asistencia técnica en el marco de la estrategia de corresponsabilidad

A partir de 2016, con el fin de asegurar la implementación de la estrategia, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas desarrollaron un proceso de asistencia técnica, mediante el cual adelantaron acciones y jornadas de trabajo con departamentos; con el fin de construir los lineamientos que se incorporarían a los actos administrativos adoptados por las entidades territoriales para implementar este proceso en su jurisdicción.

Dichas acciones se resumen de la siguiente manera:

- Socialización del Decreto 2460 de 2015 a la totalidad de gobernaciones del país, para darlo a conocer a las nuevas administraciones y resaltar la necesidad de adopción de la estrategia.
- Se realizaron seis jornadas de trabajo para funcionarios de las administraciones departamentales, para capacitarlos sobre la estrategia, de tal manera que éstos pudieran trasmitirla a sus municipios.
- Expedición de la Resolución 289 de 2016, en la que se define la transición para la estrategia de corresponsabilidad, al igual que las fechas en las que se habilitaría el diligenciamiento del instrumento tablero PAT, que regiría exclusivamente para la vigencia 2016.
- Asistencia técnica en el territorio a 15 departamentos, mediante jornadas de trabajo para discutir los lineamientos construidos para la reglamentación de la estrategia en el territorio.
- Realización de 41 jornadas con las entidades territoriales, a fin de brindar lineamientos para la operatividad de las diferentes herramientas de planeación y seguimiento: Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST), Formulario Único Territorial (FUT), Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO) y finalmente el Tablero PAT, contemplados en la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad.
- Jornadas anuales de asistencia técnica específica para el diligenciamiento de la herramienta Tablero PAT, incluyendo orientaciones de gestión y retroalimentación de reportes de vigencias anteriores.

3. Balance del diligenciamiento del Tablero PAT en los tres niveles de gobierno

A continuación, se presenta el balance consolidado sobre el reporte de diligenciamiento en la herramienta Tablero PAT a la fecha:

Tabla 14
Balance Diligenciamiento Herramienta Tablero PAT 2016-2018

	Vigencia 2017			Vigencia 2018	Vigencia2019
	Definición compromisos	**Seguimiento (primer semestre)**	**Seguimiento (primer semestre)**	**Definición compromisos**	**Definición compromisos**
Alcaldías	1.009	1.082	1.087	1062	1090
Gobernaciones	31 (*)	31	31	31	31
Entidades nacionales	17 (**)	17	17	20	Pendiente diligenciamiento

Fuente UARIV, mayo 2018
(*) No incluye a San Andrés y Providencia, por una estrategia diferente dadas sus particularidades
(**) Solo se incluyen entidades que tienen relación con los derechos atendidos por la Estrategia-

La gráfica muestra los avances en la definición de compromisos. Cabe señalar que a la fecha de presentación de este informe aún no se ha cumplido el plazo para el primer seguimiento de 2018 y todavía no ha concluido la etapa de definición de compromisos de las entidades nacionales para 2019.

De acuerdo con estos reportes, para el inicio de aplicación de la estrategia, las principales necesidades reportadas estaban asociadas a los ejes transversales de sistemas de información y participación, seguidos de derechos de generación de ingresos, vivienda e identificación, como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 6
Comparativo necesidades Tablero PAT 2017

Del análisis del cruce de información sobre la definición de compromisos establecidos para la vigencia 2017, se evidenció que el 54% de las necesidades establecidas en el proceso fueron atendida, con al menos un compromiso.

Desagregado de la siguiente manera: 53,18% corresponde a compromisos establecidos por las administraciones locales, 0,45% compromisos asumidos por las entidades nacionales y 0,37% por las gobernaciones.

El Gobierno nacional se encuentra realizando los primeros análisis integrales de estos resultados, por lo pronto estas cifras tienen que ver con el hecho que el tablero PAT está orientado a necesidades y compromiso correspondientes a los siete derechos de superación de la situación de vulnerabilidad (relacionados con el componente de Atención y asistencia), educación, salud, vivienda, generación de ingresos, alimentación, reunificación familiar e identificación. En relación con educación y salud, que son derechos fundamentales, su gestión y recursos para financiación están a cargo de los municipios, y a la vez, por su naturaleza, son los derechos en los que más se han logrado avances para la superación de la situación de vulnerabilidad.

Por lo anterior resulta lógico que sean las administraciones municipales las que han realizado la mayor contribución a las necesidades, que a nivel de compromisos parecen ser cubiertas. Ello sumado al hecho que las entidades nacionales han manifestado dificultades e inconsistencias con la herramienta PAT para el registro de sus compromisos de oferta:

3.1. PAT en entidades territoriales

A cada entidad territorial que ha diligenciado el Tablero PAT se le ha emitido la respectiva retroalimentación, identificando o aclarando los alcances de la información reportada; primero, con el fin de mejorar y optimizar el proceso al momento de diligenciar esta herramienta en la siguiente vigencia, y segundo, para realizar los ajustes de los planes de acción territoriales.

Adicional, se ha realizado la compilación de los compromisos adquiridos por cada uno de los niveles de gobierno para responder a las necesidades de la población víctima en los municipios por cada uno de los derechos. Producto de los ejercicios de revisión y análisis, se pudo observar que los municipios fueron quienes adquirieron mayores compromisos para garantizar el goce de derechos de la población víctima, en materia de educación y salud, temas objeto de descentralización de competencias y recursos a favor de municipios y departamentos.

A diciembre del 2017, las 32 gobernaciones avanzaron en la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, lo que se evidencia por la expedición de decretos reglamentarios expedidos por cada administración departamental, los criterios establecidos para la focalización de acciones en sus municipios y la organización administrativa para recoger y reportar información al nivel nacional.

Así mismo, 200 alcaldías focalizadas lograron avanzar en la implementación de la Estrategia, lo cual se constata por medio del reporte del Tablero PAT 2017 y su correspondiente seguimiento, la formulación del Plan de Acción Territorial junto con su documento de diagnóstico y el reporte oportuno del RUSICST.

3.2. PAT en entidades del nivel nacional

Con el objetivo de brindar la asistencia técnica requerida por las entidades del nivel nacional que conforman el SNARIV y que tienen competencias en los derechos incluidos en el tablero PAT, se concertó con los responsables (enlaces de víctimas y jefes de planeación de cada entidad) las acciones a realizar para ajustar los proyectos de inversión para determinar sus compromisos puntuales por departamento o municipio. Se revisó la regionalización departamental frente a los criterios de regionalización de las entidades nacionales y se revisaron y definieron los contenidos (preguntas) que debían ser incorporadas en la herramienta Tablero PAT para 2017, de tal forma que la información contenida en esta herramienta sirviera tanto a las entidades nacionales como a las territoriales para

desarrollar sus procesos de planeación en las próximas vigencias.

Como resultado, durante la vigencia 2017, el diligenciamiento del Tablero PAT por parte de las entidades del nivel nacional se adelantó por primera vez a través de la herramienta e-Signa, se identificó que 17 entidades nacionales tenían competencia en el diligenciamiento de la herramienta. Como se puede detallar en la siguiente tabla, de estas entidades, 12 diligenciaron la herramienta Tablero PAT y las cinco restantes dieron respuesta por medio de oficios explicativos de su oferta[35].

Tabla 15
Entidades nacionales con competencia para diligenciar el Tablero PAT 2017

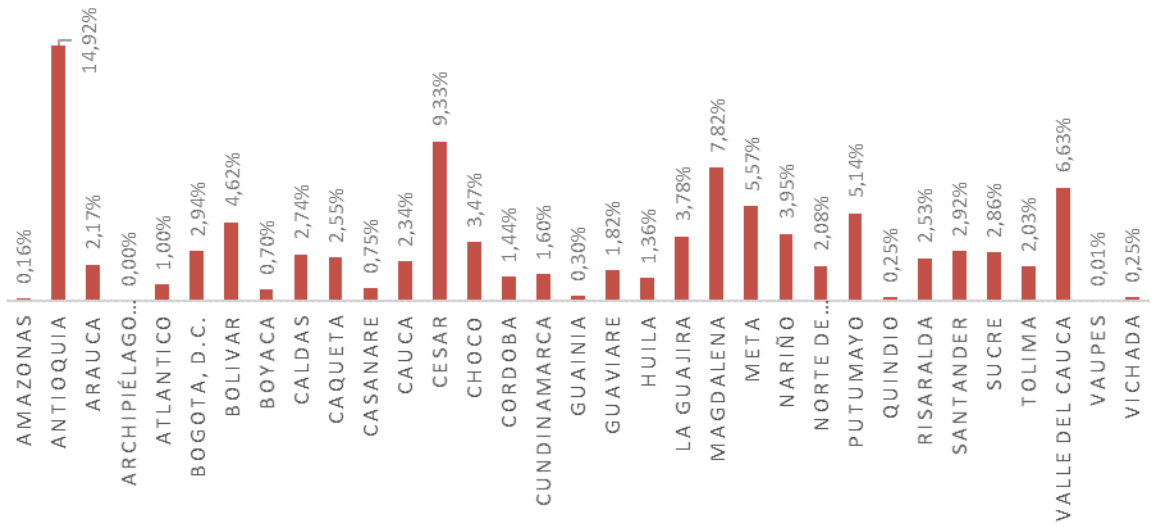
Entidad nacional	eSigna	Oficio
Agencia de Desarrollo Rural	X	
Agencia Nacional de Tierras	X	
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	X	
Departamento para la Prosperidad Social	X	
Descontamina Colombia	X	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar		X
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	X	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	X	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	X	
Ministerio de Defensa Nacional	X	
Ministerio de Educación Nacional		X
Ministerio del Interior	X	
Ministerio de Salud y Protección Social		X
Ministerio de Trabajo	X	
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio		X
Registraduría Nacional del Estado Civil		X
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	X	
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	X	

[35] Manifestaron problemas en la estructura de la herramienta que no permitía su diligenciamiento para su caso particular.

De las necesidades establecidas por los municipios en el Tablero PAT, que sumaron un total de 8.649.756, las entidades nacionales que registraron sus compromisos en eSigna[36] se comprometieron a atender un 83%. Con respecto a la ejecución, se contabilizaron un total de 177.740 acciones adelantadas en las distintas medidas contempladas. Esta actividad se desagregó departamentalmente tal como se muestra en la gráfica siguiente.

[36] Dado que las entidades nacionales que comparten su oferta por oficios señalan que la herramienta Tablero PAT no está diseñada para soportar su gestión, no se puede medir su intervención con respecto a las necesidades en los términos y unidades de medida que la herramienta utiliza. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, si bien cuenta con subsidios de vivienda específicos para víctimas, su asignación y concurrencia no depende de la distribución territorial sino de la necesidad e igualdad de participación.

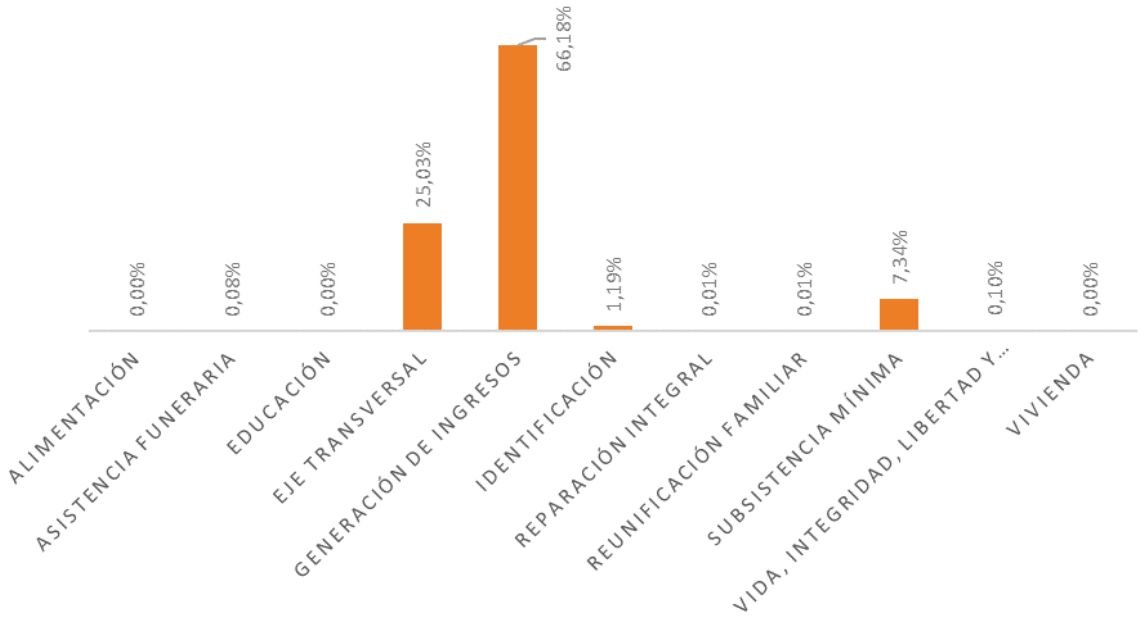
Gráfico 7
Participación de la ejecución nacional por departamento



Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018.

Los compromisos están enmarcados en los derechos de superación de la situación de vulnerabilidad: identificación, salud (incluyendo atención psicosocial), educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos. Al respecto, la participación de las entidades nacionales en cada uno de los derechos se puede detallar en la siguiente gráfica:

Gráfico 8
Participación de la ejecución nacional por derecho.



Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018.

La siguiente gráfica muestra el grado de compromisos en materia de superación de vulnerabilidad adquiridos por los tres niveles de gobierno, frente a la planeación de las vigencias 2017 y 2018:

Gráfico 9
Compromisos en materia de superación de vulnerabilidad por niveles de gobierno

Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018.

A hoy, la información arrojada indica que la mayor parte de los compromisos son asumidos por las alcaldías municipales y distritales (más del 90%), seguidos de las gobernaciones y, finalmente, de las entidades del nivel nacional.

La oportunidad de mejora, en los tres niveles de gobierno se encuentra en el derecho a la vivienda y en los programas de generación de ingresos. Cabe resaltar que lo anterior no significa que no exista oferta para suplir dichas necesidades. De acuerdo a la información suministrada por las entidades competentes, por ejemplo, en el caso del Ministerio de Vivienda no se diligenció la herramienta debido a que la concurrencia y asignación de recursos del Ministerio se realizan en términos de igualdad de participación en las convocatorias destinadas a la asignación de subsidios familiares de vivienda a la población víctima, imposibilitando la priorización de entidades territoriales de acuerdo con las necesidades que se establecen.

Para la presente vigencia se ha realizado la retroalimentación a las entidades con el objetivo de establecer los inconvenientes presentados para el diligenciamiento completo de la herramienta y establecer nuevos ejercicios de asistencia en el diligenciamiento de los compromisos para la vigencia 2019 en el tablero PAT.

4. Elementos complementarios de la Estrategia de Corresponsabilidad

La Estrategia de Corresponsabilidad comprende también otra serie de instrumentos de seguimiento y monitoreo, que se presentan a continuación:

4.1. Formulario Único Territorial -FUT-

El FUT es un reporte de información presupuestal que deben realizar todas las entidades territoriales, con relación al gasto realizado durante una vigencia para todos los temas de gestión en las cuales tienen competencia y con todas las fuentes de financiación. En este instrumento se determinó una sección para el reporte de la inversión realizada en ejecución de la política de atención a víctimas del conflicto, siendo por ello un mecanismo ideal para el seguimiento y evaluación de esta política pública.

En cumplimiento del Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.8.3.8, la Unidad para las Víctimas realiza anualmente el proceso de retroalimentación a 1.133 entidades territoriales, ejercicio que se viene realizando desde 2013, año en que entra en vigencia la categoría víctimas del FUT. En cada uno de estos documentos se presenta y analiza la información reportada por cada alcaldía y gobernación, estableciendo una serie de recomendaciones que les permite verificar la información y desarrollar acciones encaminadas a mejorar el reporte y a avanzar en el incremento o mejor focalización de recursos para la atención de las víctimas.

La inclusión de una categoría para víctimas en el FUT permite contar con insumos para la toma de decisiones en materia de política pública en todos los niveles de gobierno. Así mismo, el análisis del FUT permite un filtro para analizar la consistencia de los compromisos del Tablero PAT que las entidades territoriales reportan como ejecutados

Por lo anterior, el gobierno nacional realiza capacitaciones permanentes sobre la importancia, características y reporte del FUT, en general y en particular en la categoría de gasto en víctimas. Igualmente, cada año se actualiza el manual FUT víctimas de acuerdo con los ajustes que se requieran por la dinámica de la política.

De acuerdo con los reportes del FUT categoría víctimas (desplazados hasta 2012) en la tabla se presenta la evolución del porcentaje de gasto de inversión que las entidades territoriales dirigen a la atención de las víctimas. Como se aprecia el porcentaje ha sido históricamente bajo, pero ha presentado un incremento de más del 3% entre 2012 y 2017

Balance Reporte de inversión 2012 – 2018

Tabla 16
Porcentaje de inversión FUT 2012-2017

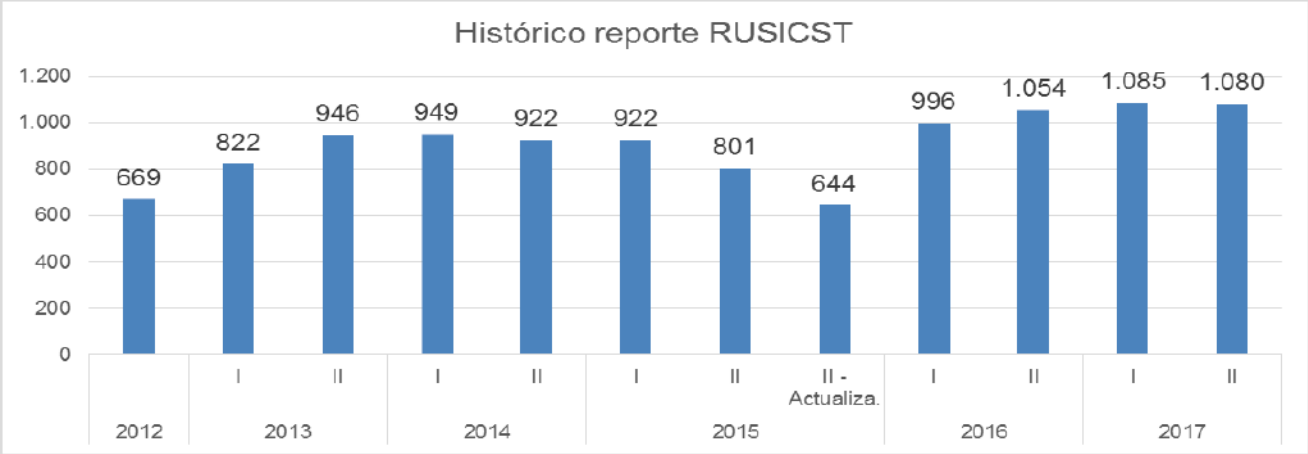
Promedio de % de inversión en víctimas respecto a la inversión total de las EETT para cada vigencia						Incremento % de inversión 2012 - 2017
2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1,68%	2,22%	3,31%	3,34%	4,56%	5,04%	3,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes en las categorías Desplazados, Víctimas 1, y Gastos de Inversión del FUT

4.2. Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST-

El RUSICST es un mecanismo de seguimiento constante a los avances de la implementación de la política en el territorio; se realiza semestralmente y opera a través de ciclos, en donde se cumplen las etapas de preparación a las entidades territoriales sobre el diligenciamiento e importancia del reporte, apertura y soporte de la plataforma tecnológica y análisis y procesamiento de la información para la retroalimentación a las entidades territoriales de los ajustes a llevar a cabo frente a la política. Su propósito es medir el nivel de coordinación, el cual se centra en mejorar el desempeño en el diseño y la implementación de la política pública de víctimas por parte de las entidades, para garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima.

Gráfico 10
Balance Diligenciamiento Herramienta RUSICST 2012-2018



Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018

El proceso de fortalecimiento de la capacidad territorial se realiza con base en la información que se reporta en el RUSICST, sobre el cual se construye un plan de fortalecimiento nacional que cuenta con metas, indicadores, instrumentos y responsables. Igualmente, tiene como fin el desarrollo de un instrumento que le permita a la entidad territorial mejorar sus procesos de gestión de la política (planeación, coordinación, seguimiento y gestión de recursos), así como acoplar el desarrollo de instrumentos que permitan implementar los componentes de la política de manera acorde a los lineamientos de la Unidad para las Víctimas.

4.3. Indicadores

Índice de Capacidad Territorial.

El Índice de Capacidad Territorial, que se calcula desde 2013, permite conocer las condiciones en términos de fortalezas y debilidades en las que se encuentran las entidades territoriales en términos de capacidad administrativa y presupuestal, para poner en marcha el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para las víctimas del conflicto armado.

Esta información se entrega a las entidades nacionales como uno de los insumos para la regionalización indicativa de sus proyectos de inversión y para la focalización del apoyo subsidiario a los municipios en la entrega de ayuda humanitaria inmediata.

Indicadores de Coordinación Nación – Territorio.

Los indicadores de coordinación hacen parte del sistema integral de seguimiento y evaluación que se deben realizar conforme al Decreto 1084 de 2015. Su diseño y aplicación está a cargo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas. Las anteriores entidades conforman la Mesa Técnica de Indicadores de Coordinación.

Con la expedición del Decreto 2460 de 2015 sobre estrategia de corresponsabilidad a los indicadores de coordinación nación territorio, se agregaron los índices de concurrencia y de subsidiariedad. En el decreto se establece que las mediciones de

coordinación se realizarán anualmente, sobre una batería de 36 indicadores. Por tanto, actualmente ya se cuenta con la medición ajustada 2016 y se contará en el primer semestre de 2018 con la medición.

E. Gestión de oferta institucional para las víctimas

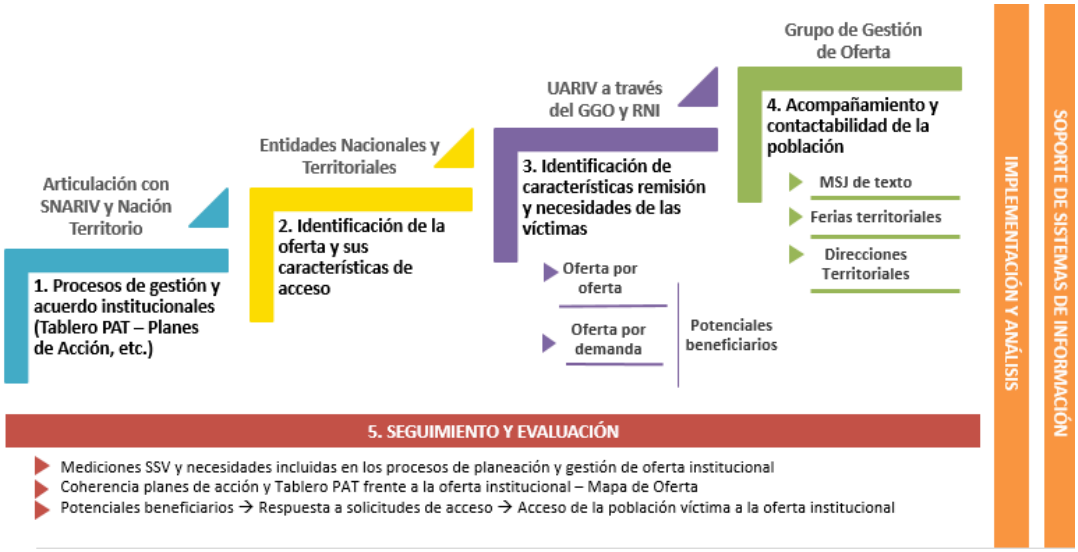
La Unidad para las Víctimas creó dentro de su estructura interna el Grupo de Gestión de Oferta, encargado de llevar a cabo estrategias puntuales para la gestión y articulación de la oferta institucional de entidades nacionales y territoriales, en particular para posibilitar el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Esta gestión ha permitido movilizar recursos, cupos, metas y focalizaciones específicas, a través de la consolidación de programas o proyectos de las instituciones públicas que dan cuenta de su oferta de bienes o servicios, a la cual pueden acceder las víctimas y que contribuyen al goce efectivo de sus derechos.

La flexibilización de la oferta institucional para atender a las víctimas propende por la superación de la situación de vulnerabilidad, para ello a partir de la identificación de las necesidades que presentan las víctimas (establecidas a través de las diferentes fuentes de información con que cuenta actualmente la Unidad para las Víctimas (EUC (anteriormente denominado PAARI), SGV, mediciones de SSV y casos especiales), se generan listados para remitir solicitudes a las entidades del SNARIV, de manera que haya un efectivo cruce de demanda y oferta.

Para lograr este propósito, se ha establecido el siguiente modelo de trabajo:

Gráfico 11
Modelo gestión de oferta institucional



Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018.

De acuerdo con este modelo, las acciones que se llevan a cabo son las siguientes:

- Consolidar la demanda de acceso a oferta de las víctimas con relación a los derechos de asistencia y atención de la política pública de víctimas.
- Identificar la oferta disponible (relacionada con los componentes de la política pública de víctimas) y que ha sido generada por el Estado y sus entidades en donde su campo de acción incluye a población víctima.
- Articular la demanda y la oferta a través de un sistema que le permita a las entidades de los diferentes niveles identificar la población que pueden atender de acuerdo con su competencia y responder de acuerdo con su gestión.
- Acompañar y apoyar en la contactabilidad de la población víctima potencialmente beneficiaria a una oferta para promover su acceso.
- Proporcionar insumos en términos de datos y cifras para implementar un seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

La aplicabilidad de este modelo se ha dado en dos frentes: gestión y asistencia técnica a las entidades del SNARIV (nacionales y territoriales); y desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Oferta – SIGO.

1. Gestión y Asistencia Técnica a entidades SNARIV

1.1. Entidades nacionales

La gestión y asistencia a las entidades nacionales del SNARIV, se ha centrado en la coordinación para el trámite de la firma e implementación de acuerdos interinstitucionales que permiten concretar la oferta a partir de las necesidades identificadas de potenciales beneficiarios y del acompañamiento y apoyo de las jornadas para acceso a oferta, focalización poblacional y territorial.

En este sentido, la oferta institucional se ha enfocado en los siguientes componentes de derechos:

- **Salud y educación:** remisión a entidades competentes de solicitudes de víctimas que requieren acceso a las medidas de salud y educación, en los componentes de afiliación y atención médica en el caso de salud; y acceso educación básica y media en educación, y de primera infancia.

  Para estos derechos, se ha realizado gestión y articulación con las entidades territoriales estableciéndose estrategias para dar respuestas a estas solicitudes, las cuales son de su competencia en el acceso a los derechos de salud (afiliación) y educación (básica, primaria y media).

- **Identificación:** libreta militar, firma del protocolo de exención de la prestación del servicio militar logrando el acceso de las víctimas al documento que certifica la definición de su situación militar de manera gratuita, logrando el goce efectivo del derecho a la identificación y a la medida de satisfacción.

- **Vivienda**

  - **Vivienda Urbana**: en el marco del Decreto 2726 de 2014, se gestionó la incorporación como criterio preferencial el acceso a la población desplazada, es decir, para el Programa de Vivienda En especie, en el que se ha acompañado al nivel territorial en la divulgación y participación de las víctimas a la postulación de los proyectos de vivienda gratuita.

    Adicional, la Unidad para las Víctimas ha participado en las instancias de interlocución

de las entidades en el marco del Decreto No. 528 del 2 de abril de 2016 (Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita SNAIS), en la coordinación de la estrategia de acompañamiento social al programa de vivienda gratuita).

- **Vivienda rural**: se hicieron las respectivas recomendaciones de política para incluir dentro de la construcción del decreto 1934 de 2015 el acceso a las víctimas a las asignaciones de vivienda rural, en el que se modifica el modelo de asignación de la vivienda rural y se configuran las bolsas de recursos en dos bolsas Nacional y Víctimas.

  En este contexto, se ha movilizado la oferta para beneficiar a más de 5000 víctimas en la bolsa de programas estratégicos para víctimas.

  Adicional, se ha asistido técnicamente al Ministerio de Agricultura para la inclusión de los criterios para la distribución de recursos a las entidades territoriales para atender a víctimas en vivienda rural.

- **Generación de ingresos**

  Enganche laboral:

  - **SENA**: en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y su Agencia Pública de empleo se han realizado jornadas de empleo exclusiva para la población víctima.
  - **Servicio Público de Empleo**: se apoyó la implementación del Fondo de Oportunidades de empleo y la atención diferencial a víctimas en la ruta de empleabilidad, con operación en los centros de empleo del SPE de las Cajas de Compensación Familiar y algunos entes territoriales y en ocho centros regionales de la Unidad para las Víctimas, y la ruta especializada de atención a la población víctima para operación en ocho centros regionales y 26 cajas de compensación.
  - **Prosperidad Social**: apoyo a la convocatoria de potenciales beneficiarios de la oferta de los programas Empleo para la Prosperidad y Mi Negocio.

- **Emprendimiento y fortalecimiento:**
  - **Ministerio de Comercio Industria y Turismo**: articulación con el nivel territorial para la identificación de Asociaciones de víctimas para participar en la convocatoria para la generación de encadenamientos productivos.

Adicional, la focalización y flexibilización de la oferta institucional se ha trabajado con las entidades desde la fase de planeación, con la gestión del diseño de programas y proyectos que correspondan a las necesidades identificadas de la población víctima, para mejorar los procesos de planeación, implementación y evaluación de las entidades.

1.2. Entidades Territoriales

Desde la Unidad para las Víctimas se ha generado capacidad instalada en las direcciones territoriales de la entidad, a través de los profesionales de oferta, para que el ejercicio de identificación, caracterización, seguimiento y apoyo a las entidades territoriales y a las entidades con presencia territorial, en la estrategia de gestión de oferta.

Así, desde el nivel territorial se ha logrado la gestión en temas como educación superior, con la concreción de convenios que brindan acceso prioritario para víctimas del conflicto; como también el acompañamiento en la ejecución de los programas y

proyectos situados en territorio, como es el caso de jornadas de libreta militar, vivienda, entre otros.

2. Desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Oferta – SIGO

La implementación de la estrategia de gestión de oferta se basa en un modelo de información que opera a través del Sistema de Gestión de Oferta - SIGO, el cual permite realizar los cruces de información, caracterización de la oferta, solicitudes de acceso, focalizaciones específicas y su respectivo seguimiento.

Esta plataforma tecnológica tiene como objetivo facilitar la articulación de las fases de planeación, implementación y seguimiento de la política pública de víctimas en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad en el nivel territorial y nacional, a partir de la identificación de necesidades y las acciones de gestión para el acceso a la oferta institucional.

El sistema SIGO ha evolucionado para permitir:

- Identificación una a una de las víctimas que solicitan acceso a oferta: tomar información de otros sistemas para conocer ubicación y contacto, además de datos cualitativos de las víctimas e información de sus necesidades de acuerdo con los siete derechos de Asistencia. Actualmente, el sistema cuenta con una base que supera los 13'000.000 de solicitudes identificadas.
- Disposición para todas las entidades competentes de gestionar oferta (de acuerdo con los derechos de política de atención a víctimas) de todas las solicitudes de acceso a oferta identificadas
- Retroalimentación por parte de las entidades de los diferentes niveles de manera individual y masiva, sobre la gestión de oferta realizada. Al cierre del mes de mayo 2018, se han registrado más de 4 millones de accesos efectivos por parte de población víctima a diferentes necesidades de acceso de oferta durante la implementación del sistema SIGO.
- Caracterización de programas, proyectos, beneficios y publicación en el Mapa de Oferta de la Unidad para las Víctimas. Se han caracterizado más de 10.000 programas en SIGO y para 2018 existen más de 2.800 programas o proyectos identificados.
- Cargue de beneficiarios de programas, proyectos, beneficios con alcance a población víctima: información específica de personas que han recibido beneficios de sus programas y proyectos
- Identificación de potenciales beneficiarios a oferta según características de la población
- Impacto de los accesos efectivos a oferta en la evaluación de Medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad.

F. Conclusiones

Mayor impacto en la gestión de las entidades del Sistema Nacional para la atención y reparación integral a las víctimas -SNARIV-

En los primeros siete años de implementación de la política se ha avanzado en la adecuación institucional de las entidades nacionales y territoriales, en la formulación de proyectos que benefician a las víctimas, con la respectiva asignación de recursos presupuestales y humanos y una y focalización hacia las zonas de mayor necesidad, en procesos formales de articulación interinstitucional, etc.

Gran parte de los avances son procedimentales, y responden a los momentos de desarrollo en la implementación de la Ley de Víctimas, y se debe iniciar a potencializar el proceso de análisis de la generación de impactos integrales en la atención y reparación de las víctimas.

Por ello se considera que en materia interinstitucional hay grandes retos, en particular si se logra la ampliación del plazo para la implementación de la política.

Se deben articular todos los instrumentos de planeación, ejecución seguimiento y evaluación, de los compromisos de los tres niveles de gobierno con otras actividades y herramientas de seguimiento de la política pública de víctimas que permita alinear las metas y objetivos y, por ende, a fortalecer los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el mediano y largo plazo en temas relacionados con la atención y reparación integral a las víctimas pero también con el desarrollo económico, social, político y cultural.

El gran reto en cuanto a coordinación del SNARIV será la consolidación de la política y su implementación dentro del accionar de cada una de las entidades nacionales, como criterio fundamental para focalizar sus proyectos de inversión, para lo cual se requiere:

- Fortalecimiento de la estrategia de corresponsabilidad a través de la gestión para la aplicación de los principios de subsidiaridad y concurrencia en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de las entidades nacionales para las siguientes vigencias, a partir de análisis que consideren sobre los requerimientos o necesidades para el goce efectivo de derechos de las víctimas, concentración territorial de las víctimas, condiciones de desarrollo y pobreza de las zonas donde habitan, capacidades de respuesta de las respectivas entidades, interés y esfuerzo de dichas entidades territoriales, definición de incentivos y sanciones (a las entidades territoriales) para definir compromisos de oferta mediante la aplicación objetiva de los principios señalados

- Revisión, análisis y ajuste de decisiones, instrumentos y herramientas diseñados para la estrategia de corresponsabilidad, considerando los resultados de sus dos años de implementación, para garantizar que la estrategia permita la articulación de acciones, programas, recurso en favor de las víctimas, atendiendo sus particularidades

- Articulación del SNARIV con el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, implementación del Acuerdo General de La Habana, así como continuar la armonización con otros sistemas para la articulación de la política de víctimas con las demás políticas sectoriales y para la apropiación del enfoque reparador (territorialmente hablando) de los acuerdos de paz, para garantizar y hacer sostenibles mejores condiciones de vida a las víctimas.

- Incorporar y fortalecer acciones en las zonas de frontera que permitan contribuir a la garantía de sus derechos atendiendo las particularidades que se presentan en estos territorios.

- Fortalecer la incidencia en la utilización de los resultados de las mediciones de superación de la situación de vulnerabilidad por parte de las entidades nacionales con el propósito de alinear, priorizar, focalizar y asignar los programas y proyectos dentro de su competencia de acuerdo con las necesidades identificadas para la atención y reparación integral a las víctimas.
- Generar espacios de interlocución y acuerdo entre los actores locales y nacionales tendientes a generar acciones transversales por cada uno de los componentes de la política pública para las víctimas, en aras de incluir de forma efectiva y transformadora el enfoque diferencial en los planes, programas y proyectos que se diseñen o desarrollan para la población víctima.
- Articular los diferentes sistemas de información de la Unidad para las Víctimas y de las entidades del SNARIV para mejorar la calidad de la identificación de la oferta institucional y el acceso efectivo de las víctimas.
- Actualizar y renovar diversas metodologías, procesos (Certificación de entidades, Proceso de Regionalización Indicativa de la Inversión, funcionamiento de los subcomités técnicos, etc.), a las condiciones actuales de la política de víctimas y de la gestión pública de tal manera que se garantice su efectividad.
- Ampliar los desarrollos del Sistema de Información de Gestión de Oferta para consolidarlo como instrumento de intercambio territorial y nacional, para la focalización y acceso a la oferta institucional, la identificación del uno a uno de beneficiarios y la aplicación total e integral de la Estrategia de Corresponsabilidad.

Decisiones del Comité ejecutivo

- Es importante que el Comité Ejecutivo del SNARIV, con el soporte técnico de la Secretaría Técnica, defina un mecanismo para determinar los alcances de la nueva normatividad frente a las instancias de coordinación del SNARIV con el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- Avanzar en una simplificación de las instancias de coordinación en el nivel local, con un enfoque de reconciliación.
- Dar trámite a un plan de financiación ajustado a la nueva reglamentación de la indemnización administrativa.
- Fortalecer el proceso que lleva el Gobierno frente a la estrategia de superación del estado cosas inconstitucional.

Instancias de articulación y coordinación en territorio

- Comités territoriales de justicia transicional: si bien estos espacios son de articulación y toma de decisiones sobre acciones en el marco de la política pública de víctimas, es fundamental que se estudie la capacidad territorial de activar de forma práctica los múltiples escenarios e instancias de coordinación creados por distintas políticas sectoriales y revisar la posibilidad de sesionar en el marco del desarrollo de otra instancia, como por ejemplo el Consejo de Gobierno, Así mismo fortalecer la función de estas instancias de realizar seguimiento y evaluación a esas acciones.
- Continuar con la realización de procesos de capacitación y actualización para los funcionarios de la administración que intervienen en el ciclo de planeación, ejecución y seguimiento a la política pública de víctimas, ello con el fin de garantizar la

curva de aprendizaje en la materia y garantizar la consolidación de procesos al interior de cada entidad territorial.

Sistemas de Información para la oferta

- Fortalecer los sistemas de información que maneja la institucionalidad en su conjunto asegurando su articulación, para lo cual se recomienda revisar la pertinencia de algunos de los instrumentos de coordinación nación territorio que actualmente se utilizan, con el fin de unificar las herramientas de planeación y seguimiento y facilitar el quehacer de la institucionalidad en territorio. Se debe tender en el mediano plazo a tener una única herramienta informática que cubra todas las fases de la gestión de oferta.

Instrumentos de seguimiento y monitoreo

- Ajustar y correlacionar las metodologías de Certificación Nacional y Territorial para trascender su enfoque procedimental y hacer el tránsito hacia la verificación de impacto integral en favor de las víctimas y para convertirla en un instrumento de valoración de la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad.
- En el caso de las entidades territoriales ligar los resultados de la certificación a incentivos de cofinanciación para proyectos.

Asistencia técnica territorial

- La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha propiciado el desarrollo de un engranaje institucional en el que se le ha asignado una serie de obligaciones a las entidades territoriales, por lo cual se recomienda continuar y fortalecer la asistencia técnica territorial diferenciada, de tal manera que se tengan en cuenta variables como el número de víctimas, la capacidad institucional (técnica, administrativa y financiera) y los procesos que se adelantan en jurisdicción de cada entidad territorial, entre otros aspectos.
- Con el ajuste de las rutas de intervención del proceso de retornos y reubicaciones y del modelo de operación de reparación colectiva, es necesario generar una estrategia de articulación entre estos planes con el plan de acción territorial, de tal manera que los esfuerzos administrativos y presupuestales de las entidades territoriales estén enfocados a cumplir las necesidades apremiantes de la población víctima habitante en su territorio.

Proyectos de cofinanciación

- Formular los proyectos a partir de una correcta caracterización socioeconómica de la población priorizada por la entidad territorial y quienes se beneficiarían del proyecto, con lo cual se lograría responder a las necesidades reales, a la vocación específica y a las capacidades de la población, a partir del reconocimiento a las características económicas, geográficas y sociales específicas de cada territorio.
- En la etapa de ejecución de los convenios de cofinanciación el reto es lograr el total cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las entidades territoriales, en especial lo relacionado con la selección de un operador con suficiente conocimiento y experiencia, que brinde las garantías necesarias para una correcta implementación de las actividades.

Capítulo II. PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

La participación de las víctimas constituye un eje transversal de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, la cual, en un marco de justicia transicional, contempla el fortalecimiento de la democracia participativa, la recuperación de la confianza, la promoción de la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Asimismo, es componente sustancial de la estrategia adelantada por el Estado colombiano para afrontar las consecuencias del conflicto armado y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

Por disposición de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas, a partir de un proceso de formulación participativo, expidió el Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas, (Resolución 0388 de 2013), el cual estructura un sistema nacional, departamental, distrital y municipal de representación de las víctimas, a través de las mesas de participación efectiva, que son los espacios de participación y representación de la población víctima.

Las mesas de víctimas tienen soporte en la Constitución Nacional, como desarrollo de los principios de la democracia participativa, y a la tutela especial a poblaciones vulnerables; a la jurisprudencia constitucional que desarrolla el derecho a la participación de la población víctima del conflicto armado; y se sostienen en los postulados de la Ley 1448, el Decreto reglamentario 4800 de 2011.

En esa línea, el Protocolo de Participación Efectivo de Víctimas fue reconocido por la Corte Constitucional, por lo cual declaró la superación del estado de cosas inconstitucional para el componente de participación por medio del Auto 373 de 2016, como el instrumento que garantiza el derecho a la participación; siendo éste el mayor logro del Gobierno Nacional en cuanto al componente de participación de la política pública.

Este capítulo incluye también los logros alcanzados en diversos espacios de participación institucionalizados por varias entidades del SNARIV y en el marco del Programa de Reparación Colectiva, comprendiendo que la naturaleza del proceso de reparación colectiva se encuentra íntimamente ligada a un ejercicio permanente de participación y concertación con los integrantes de las comunidades, organizaciones o grupos, con quienes se realizan ejercicios de democracia directa y de representación política que garantizan la adherencia del proceso a la dinámica colectiva y por lo tanto a reparar el daño ocasionado por efecto del conflicto armado.

A. El levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de participación

El sistema de participación derivado de la Ley 1448 de 2011 y estructurado por el Protocolo de Participación Efectiva ha sido un avance significativo del Gobierno, razón por la cual, la Corte Constitucional levantó el estado de cosas inconstitucional en cuanto a participación de las víctimas, a través del AUTO 373 de 2016.

Los elementos evaluados por la Corte Constitucional para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional en participación fueron los siguientes:

- La conformación de escenarios adecuados para la participación y representación de la población desplazada, a partir de la creación de escenarios

para el ejercicio representativo y deliberativo de la población víctima.

- La movilización del andamiaje institucional en todos los niveles (municipal, departamental y nacional) con el fin de crear las condiciones para garantizar el ejercicio deliberativo de las víctimas del conflicto armado.
- El establecimiento de mecanismos para brindar garantías para el ejercicio representativo y deliberativo para la participación: formación a los líderes de las organizaciones, apoyo técnico y presupuestal para funcionamiento de mesas (transporte, alimentación, alojamiento, apoyo compensatorio), banco de proyectos de participación, entre otros.
- Creación de mecanismos para garantizar la incidencia en las políticas públicas de parte de la población desplazada en particular y de la población víctima en general, al establecer espacios, mecanismos y tiempos de respuesta de parte de la institucionalidad con relación a las peticiones realizadas por las mesas de participación efectiva.

B. Protocolo de participación efectiva

1. Espacios de interlocución transitorios

Con el objetivo de favorecer la transición entre la Ley 387 de 1997, de Atención a Población Desplazada, y la Ley 1448 de 2011, Víctimas y Restitución de Tierras, en octubre de 2012 se instaló en Bogotá un espacio nacional de interlocución transitorio, orientado a facilitar las conversaciones entre el Gobierno Nacional y representantes de las organizaciones de desplazados y organizaciones defensoras de derechos.

El espacio nacional estuvo soportado en 713 espacios transitorios en el nivel municipal, 31 espacios departamentales y uno distrital en la ciudad de Bogotá D.C.

Bajo este esquema, se inscribieron 2.120 organizaciones de víctimas pertenecientes a municipios y departamentos del país y 323 organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, quienes manifestaron a través de su inscripción frente al Ministerio Público su interés en participar tanto en los espacios de interlocución transitorios como en las mesas de participación definitivas.

2. Proceso de construcción del Protocolo de Participación Efectiva

La Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1448 de 2011 , diseñó el Protocolo de Participación Efectiva como el instrumento que permite a las víctimas y sus organizaciones participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de atención y reparación integral; señala los derechos y beneficios en torno a la participación, así como las obligaciones en cabeza de las entidades nacionales y territoriales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a las Víctimas.

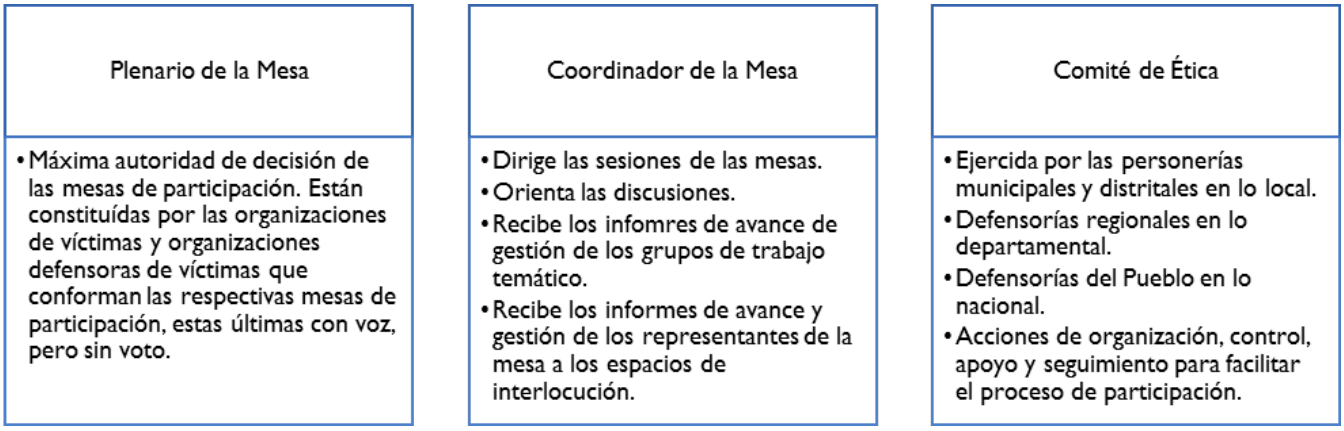
La formulación se realizó a través de un proceso participativo del cual fueron parte las víctimas y las entidades nacionales y territoriales. Las fases que implicó el proceso, los actores involucrados y el resultado se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 17
Fases de construcción del Protocolo de Participación Efectiva

Fases	Actores	Resultados
Preparación de borrador de Protocolo.	Unidad para las Víctimas, Fundación Social, Organización Internacional para las Migraciones, Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 365 víctimas, en 18 departamentos (talleres regionales).	Análisis de las propuestas presentadas por la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado (marco de la Ley 387 de 1997), Comisión Colombiana de Juristas y la Agencia Presidencial para la Acción Social. Redacción de documento borrador. Inclusión de enfoques diferenciales.
Exploración	Unidad para las Víctimas, OIM, Fundación Social, víctimas (talleres regionales)	i) Funcionamiento de las mesas de participación; ii) Condiciones para el efectivo ejercicio del derecho a la participación y iii) Buenas prácticas en el ejercicio de la participación.
Análisis de borrador	Unidad para las Víctimas, organizaciones de Víctimas (OV), Organizaciones Defensoras de las Víctimas (ODV) (26 talleres departamentales)	Reglas de juego, procesos de representación, guías, metodologías, mecanismos y escenarios para el reconocimiento a las particularidades y diferencias étnicas, diferenciales y territoriales, primacía del bien general y fortalecimiento de la esfera pública.
Sistematización de las propuestas y borrador de Resolución	Unidad para las Víctimas, entidades del SNARIV, académicos, Ministerio Público, Comisión de Seguimiento a la Política Pública, representantes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento, Comité de Mujeres, integrantes del Espacio Transitorio de Participación, Comisión de Seguimiento del Congreso de la República.	Texto de la Resolución 0388 de 2013, por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas.

Fuente: Unidad para las Víctimas

Gráfico 12
Estructura de las mesas de participación de víctimas



Fuente: Unidad para las Víctimas

Gráfico 13
Estructura de las mesas de participación de víctimas

Comité Ejecutivo	Comités Temáticos	Comité de Ética
• Lo conforman el coordinador de la mesa y seis miembros elegidos por el plenario. Debe: a) cumplir y ejecutar las decisiones del plenario de la mesa; b) prepara y presenta a las mesas de participación las propuestas que se han de estudiar y aprobar en las mismas; c) presenta informes trimestrales sobre sis actividades al plenario de la mesa.	• Son elegidos por el plenario de la mesa, a partir de los hechos victimizantes y de los enfoques diferenciales, y por los diversos espacios de discusión, análisis y de generación de propuestas de política pública, a las mesas de participación de las vícitmas, de manera autónoma, quieran constituir.	• Conformado por tres miesmbros elegidos por el pleanrio. Órgano encargado de proporcionar una evaluación independiente, competente y oportuna de las presuntas fallas en las que incurran los integrantes de las mesas de participación, ante queja prentada por algún miembro de la respeectiva mesa de participación, respetando el debido proceso, el derecho a la defensa, la dignidad y demás derechos de los representantes.

Fuente: Unidad para las Víctimas

Gráfico 14
Composición de las mesas de participación – grupos temáticos

Son los diversos espacios de discusión, análisis y generación de propuestas de política pública que de manera autónoma la mesa de participación quiera construir .

Para su confomración los grupos temáticos deberán tener en cuenta los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales. Sus coordinadores son elegidos por el plenario de la mesa

Las mesas de participación municipales, distrital y departamentales deben crear por obligación, como mínimo, los siguientes comités te,áticos: niños, niñas y adolescentes, y víctimas de minas antipersonas, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

Fuente: Unidad para las Víctimas

El Protocolo de Participación es el primer instrumento de participación de víctimas de un conflicto armado en Colombia, y en el mundo, y ha permitido:

- Diálogo permanente, articulación y coordinación con el Ministerio Público, entidades del SNARIV y cooperación internacional para incidencia en diversos procesos, haciendo hincapié en aquellos de fortalecimiento institucional a las mesas de participación.
- Posibilidad de incidencia en la formulación, seguimiento y monitoreo a los instrumentos de planeación y gestión de la política pública.
- Apertura de participación a todos los hechos victimizantes, los enfoques diferenciales y de generó. Una representación con origen en el nivel lo local, pasando por el departamental y culminando en lo nacional, como máxima instancia de representación, donde están representados todos los departamentos del país.
- El Protocolo de Participación visibiliza diferentes liderazgos locales y regionales, y exige la paridad con las mujeres en los espacios de representación.
- El Protocolo de Participación otorga a las mesas de víctimas el carácter de institución de la democracia participativa, derivando este carácter de la Constitución Nacional, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800, y la misma Resolución 0388 de 2013, lo que genera mayor peso a los espacios de representación de las víctimas y, a la vez, mayor compromiso al Estado frente a las garantías para la participación efectiva de las víctimas.
- Generó espacios de participación con garantías en el ejercicio de representar a los millones de víctimas y obligaciones a la hora de interlocutar con el Estado e incidir en las políticas públicas. Las Mesas de Víctimas hacen parte fundamental y se convierten en el principal actor dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, tanto a nivel nacional, como territorial.
- Garantiza la participación de la población en situación de desplazamiento para que esta sea efectiva y significativa, determina la incidencia en las políticas públicas de manera pertinente y calificada y regula de manera privilegiada la participación a población en situación de desplazamiento al señalar que por este hecho victimizante serán ocho cupos a proveer en las mesas municipales, distritales y departamentales, y diez en la Mesa Nacional.
- Hizo especial énfasis a la conformación de comisiones temáticas de niños, niñas y adolescentes, de mujer, de desplazamiento forzado, de discapacidad, y de grupos étnicos. Y ordenó también la promulgación de protocolos especiales y diferenciados para pueblos indígenas, comunidades negras y afro-descendientes, y pueblo Rrom, así como un protocolo especial para niños, niñas y adolescentes.
- El Protocolo ha permitido que en la actualidad se estén instalando Mesas de Participación municipal, departamental y nacional, en donde las víctimas bajo un esquema de elección y representación escogen a los representantes en las Mesas de Participación, ante los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los demás espacios de discusión de la Política Pública.

3. Ajustes al Protocolo de Participación

Desde finales del mes de noviembre de 2016, la Mesa Nacional de Víctimas propuso, e insistió, a la Unidad para las Víctimas ajustar el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas en al menos 20 asuntos, entre los cuales se incluían mayor representación de los hechos victimizantes de minas antipersonal y desaparición forzada, de cara a la implementación del Acuerdo de La Habana, en consideración al

principalmente en lo dispuesto en el numeral 5.3.1.7, bajo el entendido de que los espacios de participación existentes deberán ser ampliados y fortalecidos con la participación de otras víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos. Así mismo, establecer nuevas fechas de elección para los próximos períodos de las mesas de participación[37].

Entonces, en cuanto a la ampliación de la representación, uno de los ajustes de mayor relevancia, se dio la ampliación de los cupos en los espacios de participación para los representantes del hecho victimizante de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE), y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y de los representantes de Desaparición Forzada, con el ánimo de fortalecer la participación, máxime cuando éstos hechos victimizantes son abordados en estricto sentido en el Acuerdos General de La Habana, así como en su proceso de implementación.

También como resultado del proceso de ajustes al Protocolo de Participación, se extendió la participación en dos cupos tanto para connacionales víctimas en el exterior y grupos étnicos en aquellos municipios y distritos en donde no existe la representación de las autoridades tradicionales o propias.

Este ajuste se realizó con la expedición de las Resoluciones de la Unidad para las Víctimas No. 01281 y No. 01282 del 30 de noviembre de 2016; y No. 01392 del 29 de diciembre de 2016.

El último ajuste corresponde a la Resolución 0677 de 2017, por la cual se regula y fortalece el procedimiento para la elección de los representantes de las comunidades étnicas en las mesas municipales de participación, cuando en el municipio no exista autoridad tradicional étnica.

[37] Para el caso de las mesas municipales, el proceso inicia a partir del 20 de agosto. Para las mesas del nivel departamental, a partir del 20 de septiembre, y octubre para la Mesa Nacional.

4. Las mesas de participación efectiva de las víctimas

Instalación de mesas de participación

Con la aprobación del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas se inició la instalación de las mesas municipales, distritales, departamentales y nacional de participación efectiva, las cuales, a la fecha, han servido de punto de encuentro, discusión e incidencia de las víctimas ante las autoridades locales, regionales y nacionales en la formulación, seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública. El comportamiento de la elección de las mesas de participación durante los tres períodos a la fecha es el siguiente:

Gráfico 15
Períodos de las mesas de participación – mesas elegidas para el nivel municipal, departamental y nacional

Primer período de elección 2013-2015	•Elegidas 920 mesas de participación: 886 mesas municipales, 1 mesa distrital de Bogotá, 32 departamentales y la Mesa Nacional
Segundo período de elección 2015 - 2017	•Elegidas 1.030 mesas de participación: 982 mesas municipales, 1 mesa distrital Bogotá (14 mesas locales de Bogotá), 32 mesas departamentales y la Mesa Nacional
Tercer período de elección 2017-2019	•Eligieron 1.057 mesas de víctimas: 1.004 mesas municipales, 1 mesa distrital de Bogotá (19 mesas locales de Bogotá), 32 mesas departamentales y 1 Mesa Nacional.

Fuente: Unidad para las Víctimas

La Mesa Nacional ha contado con representación étnica, de la siguiente manera:

- Pueblos indígenas: un delegado con participación permanente y activa dentro de la Mesa Nacional, durante la vigencia 2013 – 2015 y 2015 - 2017.

  Para la vigencia 2017 – 2019 la delegación aún no ha sido renovada por las Autoridades Tradicionales Indígenas.

- Pueblos afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros: dos delegados con participación permanente y activa en la Mesa Nacional, para las vigencias 2015 – 2017 y 2017 - 2019.

- Pueblo RROM: dos delegados por la Comisión Nacional de Diálogo.

Elección de víctimas connacionales en el exterior a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas

La participación de las víctimas en el exterior en la Mesa Nacional ha sido un proceso de reconocimiento y garantía del derecho a la participación para las víctimas domiciliadas en el exterior, un proceso llevado a cabo por la Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este proceso inició como respuesta a las constantes propuestas recogidas en los diversos eventos de fortalecimiento de los comités de frontera de las mesas de participación, de los eventos realizados en el marco de conmemoración del 9 de abril en los distintos consulados, de las organizaciones de víctimas en el exterior, de las organizaciones de la sociedad Civil, de víctimas refugiadas en el exterior y las mesas de participación en los niveles municipal, departamental y nacional sobre la importancia de la representación de las víctimas connacionales en la Mesa Nacional de Participación de Víctimas. En total se presentaron 184 organizaciones y 233 postulados de 18 países.

Resultado del proceso, los ajustes sobre este particular quedaron consignadas en la Resolución 01281 del 30 de noviembre de 2016, la cual garantiza a las víctimas que se encuentran en el exterior su efectiva incidencia en los escenarios en los que se

diseña, planifica, ejecuta y se hace seguimiento a las políticas públicas señaladas en la Ley 1448 de 2011.

El proceso, y por solicitud de la Unidad para las Víctimas, fue acompañado por la Misión de apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) y contó con el 70,5 por ciento de participación en el proceso de elección de las organizaciones participantes.

Fortalecimiento para la incidencia en las mesas de participación

Desde la promulgación del Protocolo de Participación de las Víctimas, la Unidad para las Víctimas, año a año, ha organizado de manera conjunta con la Defensoría del Pueblo, entidades del SNARIV y agencias de cooperación, la realización de encuentros de las mesas departamentales de participación, así como de los delegados de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, primero para ofrecerles las herramientas para emprender los procesos organizativos internos propios de la mesa y, segundo, para capacitarlos en temas relacionados con la política pública con miras a una incidencia efectiva para su asistencia, atención y reparación integral.

Inicialmente, los integrantes de las mesas fueron capacitados en temas organizativos relacionados con la elaboración de planes de trabajo y reglamento interno, para luego iniciar los talleres de fortalecimiento sobre:

- Ruta de derechos.
- Estructura del SNARIV y gestión pública.
- Incidencia en los planes de desarrollo departamentales.
- Planes de Acción Territorial.
- Empleo y generación de ingresos.
- Plan Decenal de Salud.
- Comités de Justicia Transicional.
- Control y veeduría a la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Presupuestos de asambleas y concejos.
- Responsabilidades de las entidades territoriales frente a las víctimas.
- Formulación de proyectos y propuestas.
- Herramientas de gestión para el seguimiento, monitoreo, evaluación, veedurías y rendiciones de cuentas.
- Cualificación específica de la política pública de acuerdo con los hechos victimizantes y enfoques diferenciales.
- Implementación del Acuerdo General de La Habana.
- Retos del posconflicto
- Programas de Gobierno

De esta manera, las mesas de víctimas prepararon su interlocución con los alcaldes y gobernadores, lo mismo que con concejos municipales y asambleas departamentales, a través de la elaboración de documentos -resultado de la revisión objetiva de la realidad de cada una de sus regiones- para exigir la inclusión de lo que ellas necesitan de las políticas públicas para su reparación integral y el presupuesto suficiente para su realización.

Este esquema fortaleció los ejercicios democráticos locales, permitiendo el reconocimiento de sectores poblacionales tradicionalmente excluidos, como las personas mayores, LGBTI, jóvenes, personas en condición de discapacidad y mujeres, al igual que la representación de los hechos victimizantes aparte de desplazamiento forzado como son: violencia sexual,

delitos contra la vida y la libertad, integridad física y en las últimas reformas al protocolo de participación efectiva de las víctimas, desaparición forzada y minas antipersona, reconociendo de esta manera la importancia de la generación de consensos y disensos que se tramitan haciendo uso de los canales democráticos. Estos logros permitieron mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales, colectivas e institucionales aportar a la generación de espacios de concertación entre el nivel nacional y territorial, y la sociedad en general.

Además, fue un paso importante hacia su reconocimiento, como actores fundamentales para la construcción e implementación de políticas públicas nacionales y territoriales, lo que favoreció su acercamiento con el Estado.

Este reconocimiento se ha materializado en escenarios democráticos de representación como lo son las Mesas de Participación Efectiva de Participación de Víctimas y sus Comités Temáticos, y representación en Consejos Territoriales de Planeación y Comités de Justicia Transicional.

Los espacios e instrumentos de participación, previstos en la política pública, han cualificado la contribución de la ciudadanía, a través de las víctimas, incidiendo positivamente en los ejercicios promovidos por las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, como las acciones realizadas en el marco del Protocolo de Participación Efectiva formulado en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Al día de hoy se han reunido los delegados de los hechos victimizantes, de vida y libertad, integridad física y psicológica, violencia sexual, desplazamiento forzado y los enfoques diferenciales, mujer, personas con orientación sexual diversa, jóvenes, persona mayor, personas con discapacidad, y delegados étnicos, así como encuentros de armonización de acciones en temas de política pública, entre integrantes de mesas y delegados de los sujetos de reparación colectiva, así como organizaciones sociales de trayectoria nacional. Fruto de estos encuentros se elaboraron documentos de lineamientos de política pública.

Uno de los principales retos que enfrentó las mesas de participación en los niveles municipal, departamental, distrital y nacional, fue preparar su incidencia en los planes de desarrollo y Planes de Acción Territorial.

Las víctimas exigieron, en el marco de la ley 1448 de 2011 y de la sentencia T 025 de 2004, la inclusión en los planes de políticas públicas claras y concretas para la población víctima del conflicto, y que además tuvieran presupuestos suficientes, asignados para su realización.

Fue fundamental que los representantes de las mesas de víctimas conocieran la importancia de la formulación y aprobación de los planes de desarrollo, ya que se requería de su liderazgo para lograr definir e incidir los principales objetivos, metas y proyectos a realizar en favor de las víctimas y la construcción de paz, de acuerdo con la situación y características específicas del territorio.

Otros canales de formación y fortalecimiento para la incidencia fueron los Cabildos por las víctimas, por la paz, la estrategia de formación PARTICIPAZ, la ruta de los derechos, y la organización de encuentros por enfoques diferenciales y hechos victimizantes (comités temáticos, de los que habla el Protocolo de Participación para organizar el trabajo de fortalecimiento e incidencia en las mesas de participación efectiva de las víctimas). Además, de estrategias de promoción de la Participación de las Víctimas como lo fue el Banco de Proyectos.

Promoción de la participación de las víctimas: Banco de Proyectos

La Unidad para las Víctimas creó el Programa Nacional de Proyectos de Promoción de la Participación: 'Banco de Proyectos de Participación', con el fin de financiar propuestas y proyectos presentados por las mesas de participación efectiva.

Esta iniciativa tuvo como objetivo fortalecer las mesas de participación efectiva de las víctimas, a través de la financiación de proyectos que mejoraran la participación en propuestas, seguimiento, divulgación y rendición de cuentas de la ejecución de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

El Banco de Proyectos abrió convocatoria en el año 2014 para proyectos entre 10 y 20 millones de pesos; recibió 351 propuestas, 33 de origen departamental y 318 del municipal. El proceso contó con el apoyo financiero de la gobernación de La Guajira y Tolima, y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de Bogotá, quienes se unieron con cien millones de pesos cada una.

De la totalidad de los proyectos presentados, fueron financiados 128. Los proyectos contemplaron temas relacionados con formación y capacitación, actos simbólicos, encuentros y jornadas de trabajo para promover los derechos de las víctimas.

Para el año 2016 el Programa contempló la financiación de proyectos hasta de 50 millones; fueron seleccionados 35 para implementar a nivel municipal, departamental.

En el año 2016 uno de los principales criterios para la ejecución del Banco de Proyectos fue fortalecer la participación de las víctimas y su incidencia en el proceso de construcción de paz.

Las ideas transformadoras estuvieron relacionadas con recuperar la memoria cultural de los y las afrodescendientes del Pacífico desplazados en Buenaventura; reconstruir la historia del municipio de Caloto (Cauca); reunir a las víctimas de frontera y connacionales en el exterior en la triple frontera: "Colombia, Brasil y Perú"; reconocer a la población LGBTI en Nariño, y realizar una minga de muralismo del pueblo Nasa llamado 'Los colores de la memoria y la resistencia', entre otros.

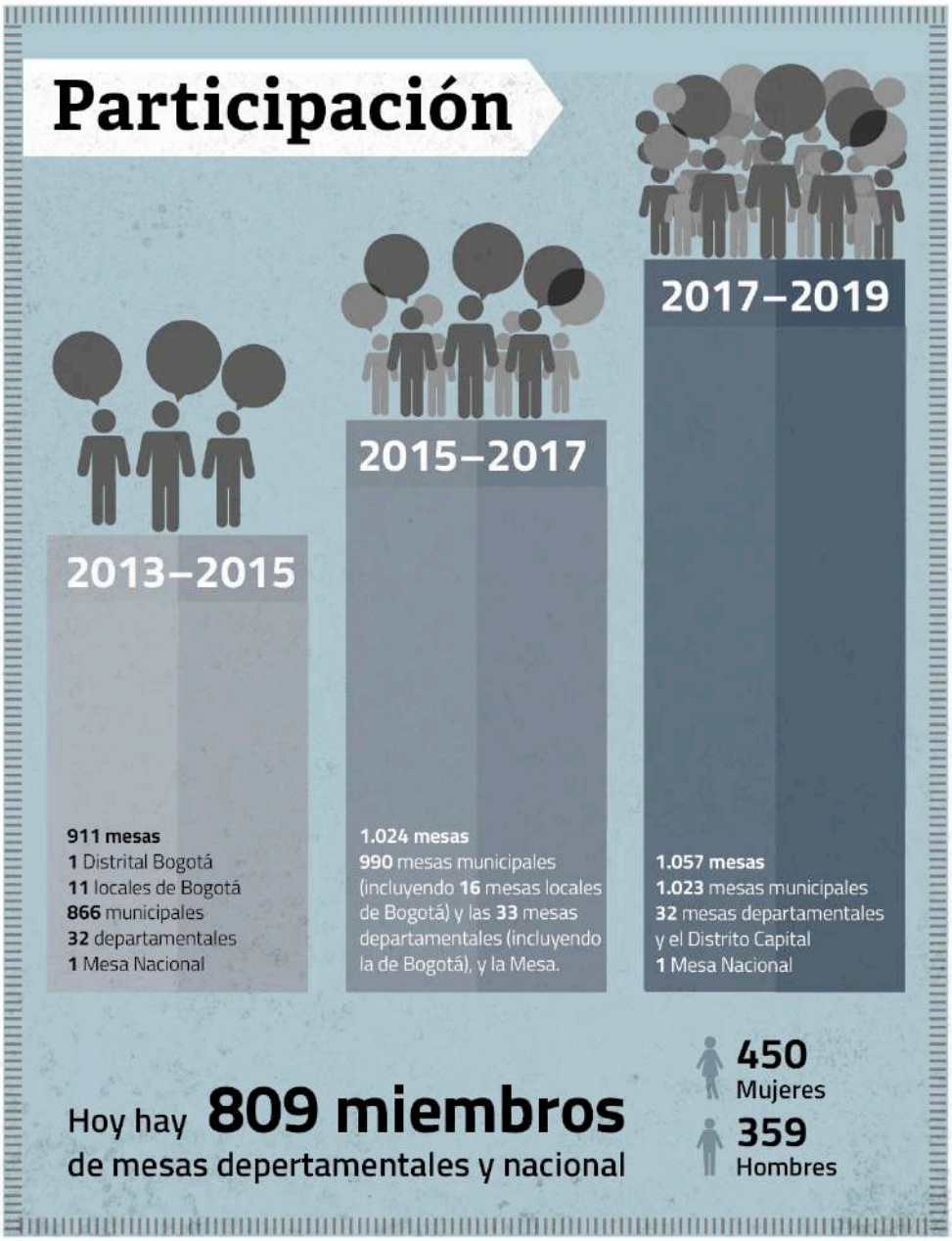
Tabla 18
Proyectos seleccionados en 2016 para la promoción de la participación de las víctimas

Departamento	Municipio	Proyecto	Proponente
Amazonas	Leticia	Amazonas, acto simbólico para la paz con víctimas de frontera y connacionales en el exterior en la triple frontera "Colombia, Brasil y Perú"	Mesa Departamental Amazonas
Valle del Cauca	Anserma Nuevo	CULTURA- ES: PAZ-RECONCILIACIÓN Y DESARROLLO: proceso formativo para la promoción de la cultura de paz, competencias ciudadanas y patrimonio cultural	Mesa Municipal de Víctimas
Antioquia	Apartadó	Propuesta para desarrollar habilidades en constructores de paz y reconciliación en Urabá: pedagogía sobre acuerdos de paz con líderes, a través de un Laboratorio de enseñanza para la paz y reconciliación en el Urabá	Mesa Municipal de Víctimas
Chocó	Bahía Solano	MUJERES DEL PACIFICO CONSTRUYENDO PAZ: para la convivencia y la construcción de paz territorial en la frontera pacífico	Mesa Municipal de Víctimas
Valle del Cauca	Cartago	DESARME POR LA PAZ: a partir de un acto voluntario de entrega de armas (reales o simbólicas) para fundir y convertir en	Mesa Municipal de víctimas

Departamento	Municipio	Proyecto	Proponente
		monumento para la paz y la reconciliación.	
Bogotá	Bogotá	NaviPAZ y Túnel del Tiempo y la Memoria: Aula viajera para la construcción de territorios de paz, el posconflicto, el perdón y la reconciliación"	Mesa local de víctimas de La Candelaria
Valle del Cauca	Buenaventura	Construcción de paz territorial desde la recuperación de la memoria cultural de los y las afrodescendientes del Pacífico desplazados en Buenaventura	Mesa Municipal de víctimas
Valle del Cauca	Caicedonia	Líderes Caicedonitas por la paz: para la generación de espacios de diálogo y discusión sobre la construcción de paz	Mesa Municipal de Víctimas
Cauca	Caloto	Caloto reconstruye su historia para construir paz territorial: indígenas, afrodescendientes, campesinos y mestizos unidos.	Mesa municipal de víctimas
Cundinamarca	Caparrapí	Construyendo paz por Caparrapí: reencuentro de víctimas y antiguos victimarios para la construcción de paz y la memoria histórica.	Asociación de Desplazados de San Pedro
Boyacá	Chiquinquirá	Primeras jornadas locales de sensibilización, orientación e integración de la población víctima del conflicto armado para el fortalecimiento de la reconciliación nacional desde el municipio de Chiquinquirá	Organización de jóvenes, desplazados, mujeres, discapacitados, Mesa de víctimas.
Norte de Santander	Chitagá	Proyecto "PAZcifícate- Formación de gestores de cambio para una cultura de paz y sana convivencia comunitaria en el municipio de Chitagá Norte de Santander	Mesa municipal de Chitagá.
Cundinamarca	Choachí	Defensores de la montaña: reencuentro de víctimas y antiguos victimarios para la construcción de paz y memoria histórica	Mesa municipal de víctimas.
Córdoba	Varios municipios	En Córdoba, con el diálogo desarmamos el conflicto: diálogo colectivo para impulsar la construcción de paz con enfoque diferencial (Montería, Los Córdobas, Moñitos, San Andrés de Sotavento, San Antero, Tuchín, Puerto Escondido, Canalete, Lorica, San Bernardo de Viento, Purísima, Momil, Chimá, Chinú, Sahagún, San Carlos, Ciénaga de Oro, Cereté, San Pelayo y Cotorra)	Mesa departamental de víctimas.
Cesar	Curumaní	CLUB DE LECTURA LEYENDO POR LA PAZ: para el diálogo y la reflexión sobre los temas de paz	Mesa municipal de víctimas
Guajira	El Molino	Vacuna contra la no violencia: para promover la participación y valoración de la paz	Mesa municipal de víctimas
Guainía	Cobertura departamental	Proyecto para la construcción de paz local del departamento del Guainía: derechos humanos, convivencia y paz.	Mesa departamental de víctimas
Guajira	Riohacha y Dibulla	El territorio como portador de derechos: saneamiento espiritual, material y cultural como acción de reparación y restitución de derechos étnicos (Rancherías de El Limón, Alewa los Monos, Atigumake, Gonawimake)	Mesa de víctimas departamental
Huila	Neiva	Museo de la Memoria del Huila: para la reconstrucción histórica del conflicto en el departamento	Mesa departamental de Huila
Caquetá	La Montañita	El tren de la paz, la unidad y la reconciliación (TPUR) del municipio de la montañita: para la construcción de paz y reconstrucción del tejido social	Mesa municipal de víctimas del municipio
Magdalena	Buenaventura	Promoción, socialización y divulgación del punto 5° de los acuerdos de paz de La Habana, y el marco jurídico para la paz en	Mesa departamental de Magdalena

Departamento	Municipio	Proyecto	Proponente
		las mesas de participación efectiva del departamento	
Meta		Iniciativas Edificadoras de Paz para el Meta: para la convivencia (Acacías, Villavicencio, San Carlos, Fuente de oro, Puerto López)	Mesa departamental de Víctimas
Norte de Santander	Ocaña	Reconstrucción del tejido humano para la construcción y pedagogía de paz	Mesa municipal de Ocaña
Cauca	Padilla	Pedagogía para la construcción de paz desde el territorio con la socialización de los Acuerdos	Mesa municipal de Padilla
Nariño	Pasto	Memoria colectiva y reconocimiento participativo con la población LGTBI para la construcción de paz territorial a través de la reconstrucción de la memoria colectiva	Mesa municipal de Pasto
Cauca	Popayán	Carnaval de la convivencia y la paz: dejando huellas para contribuir a la paz en las comunas 2, 7 y 9	Organización de víctimas Fundación hombres nuevos.
Antioquia	San Rafael	Ruta de la memoria - reencuentros en el oriente antioqueño por la paz como modelo de turismo solidario ligado a la memoria histórica y cultural de las comunidades víctimas del conflicto armado	Mesa municipal de San Rafael
Vichada	Santa Rosalía	Gafas por la paz- implementación de acciones afirmativas para la apropiación de conocimiento e incidencia en torno a los acuerdos de paz, a través de estrategias comunicacionales y pedagógicas	Mesa municipal de Víctimas
Santander	Cobertura departamental	Proyecto para la construcción de paz local a través de la realización de Cabildos para la Paz	Mesa Departamental de Víctimas
Sucre	Sincelejo	INCLUPAZ: educación popular para llevar el mensaje de la construcción de paz y la reconciliación mediante el lenguaje de la cultura, el arte y el deporte	Mesa municipal de víctimas
Boyacá	Sogamoso	LA CONVIVENCIA ESCOLAR UN PASO HACIA LA PAZ: promoción de la convivencia valores democráticos, derechos humanos y paz en cinco instituciones educativas del municipio.	Mesa municipal de víctimas
Bogotá		Participación de las víctimas en el exterior en la refrendación e implementación de los acuerdos de paz en Colombia.	Asociación Helvética por la paz en Colombia, Capítulo Suiza del Foro Internacional de Víctimas.
Cauca	Toribío	Minga de muralismo del pueblo nasa "los colores de la memoria y la resistencia" en espacios comunitarios del municipio	Mesa Municipal de Toribío y los Cabildos indígenas de Toribio, San Francisco y Tacueyó.
Atlántico	Tubará	Emprendamos un camino a la Paz. Escuela de padres dirigido por niños(as) para la construcción de Paz, para fomentar buenas prácticas y aprendizaje colectivo	Mesa municipal de víctimas
Vaupés	Todo el departamento	Proyecto El Vaupés comprometido con la Paz y el posconflicto en el marco de una estrategia de visibilización y apoyo al proceso de paz	Mesa departamental de víctimas

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2016.


Participación
2013–2015
911 mesas
1 Distrital Bogotá
11 locales de Bogotá
866 municipales
32 departamentales
1 Mesa Nacional
2015–2017
1.024 mesas
990 mesas municipales (incluyendo 16 mesas locales de Bogotá) y las 33 mesas departamentales (incluyendo la de Bogotá), y la Mesa.
2017–2019
1.057 mesas
1.023 mesas municipales
32 mesas departamentales y el Distrito Capital
1 Mesa Nacional
Hoy hay 809 miembros de mesas depertamentales y nacional
450 Mujeres
359 Hombres

C. Instancias de participación del Programa de Reparación Colectiva

1. Construcción colectiva de la ciudadanía política.

La naturaleza del proceso de reparación colectiva se encuentra íntimamente ligada a un ejercicio permanente de participación y concertación con los integrantes de las comunidades, organizaciones o grupos, con quienes se realizan ejercicios de democracia directa y de representación política que garantizan la adherencia del proceso a la dinámica colectiva y por lo tanto a reparar el daño ocasionado por efecto del conflicto armado.

El ejercicio de participación habilita las competencias ciudadanas de las personas víctimas que integran los procesos, y es una oportunidad para desaprender y construir nuevas formas de relacionamiento político con la institucionalidad y entre los miembros de las organizaciones o comunidades. Entonces, los comités de impulso, grupos de apoyo y tejedores y tejedoras se establecen como instancias de participación en el marco del proceso de reparación colectiva, fortaleciendo así la ciudadanía política de los sujetos y haciendo efectiva la participación y capacidad de toma de decisión.

Así mismo, contribuyen a la construcción colectiva de ciudadanía política, generan confianza entre los sujetos y el Estado, permite el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los líderes y promueve la representación del sujeto por medio de mecanismos democráticos.

Con la integración de los comités de impulso, son sus voceros quienes participan de las sesiones convocadas por la institucionalidad, autoridades locales o regionales y entidades del SNARIV para darle tratamiento al Plan Integral de Reparación Colectiva concertado.

Este ejercicio de concertación interna y diálogo institucional que ocurre en el proceso de reparación colectiva restablece la existencia y el papel de comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas en la construcción de la democracia, sin cuya garantía no sería posible la construcción de una paz estable.

2. Comités de Impulso

Los comités de impulso son la instancia de diálogo y concertación, y los voceros de la comunidad que representan. Durante el proceso de reparación colectiva los comités pueden irse renovando y generan su propia dinámica política de consenso y disenso que reflejan también la cohesión interna de la comunidad. El conflicto es propio de estos procesos de construcción y ejercicio de la ciudadanía, pues la reconstrucción de la colectividad implica recuperar confianza y el sentido del nosotros.

La práctica del comité de impulso como instancia de participación, decisión y coordinación sugiere una nueva manera de relacionarse con el Estado, pues la comunidad participa en el ciclo de gestión pública: planificación (alistamiento institucional y comunitario; diagnóstico del daño y formulación del plan de reparación), gestión (implementación del plan), monitoreo y evaluación. El proceso en consecuencia implica una dinámica política permanente entre los miembros de la comunidad. Un proceso de reparación colectiva sin la participación de las personas que individualmente lo integran no podría concretarse.

A 31 de marzo de 2018, se registraron 5.635 personas que integran los comités de impulso y grupos de apoyo de 287 sujetos de reparación colectiva.

Durante los años 2015 a 2017 se llevaron a cabo los Encuentros Nacionales de Sujetos de Reparación Colectiva y Organizaciones Acompañantes, los cuales han abordado temas de participación integral y construcción de paz territorial en el marco del Acuerdos General de La Habana, entre otros temas, y en desarrollo de los cuales se identificaron potencialidades y articulaciones del Programa de Reparación Colectiva para garantizar la participación amplia y efectiva de las víctimas del conflicto armado en la construcción de paz en los territorios.

La política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, particularmente el Programa de Reparación Colectiva, cuenta con 157 comités de impulso.

3. Grupos de Apoyo

Compuesto por personas que representan a los sujetos de especial protección dentro del Sujeto de Reparación Colectiva, son los encargados de garantizar la participación efectiva de toda la comunidad en el Programa de Reparación Colectiva, de garantizar la recopilación del sentir de todas las personas para poderlo transmitir así en los documentos de declaración, de caracterización de daño y en la formulación del plan de reparación integral.

Los grupos de apoyo son, además, el canal para socializar a la comunidad los avances en cada una de las fases que componen el programa, para que la comunidad pueda retroalimentar cada una de éstas y fortalecer al colectivo. A nivel nacional, la política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, particularmente el Programa de Reparación Colectiva cuenta con 131 grupos de apoyo.

Por ende, el fortalecimiento de la participación de los miembros de los sujetos de reparación colectiva étnicos, esencial para la dinámica de trabajo con la comunidad, inicia desde la propia fase de alistamiento. La Unidad para las Víctimas busca que las acciones de fortalecimiento dirigidas a los grupos de apoyo permeen también a la integralidad del sujeto de reparación colectiva, especialmente a los grupos de especial protección (mujeres, jóvenes, niñas y niños, adultos mayores, personas con capacidades diversas, personas con identidades de género no hegemónicas, entre otros). Este fortalecimiento favorece la participación cualificada, no solo durante la implementación del plan integral de reparación colectiva, sino en general en cualquier ejercicio de ciudadanía.

La necesidad de fortalecimiento de los procesos organizativos es recurrente en la caracterización de daños y afectaciones que realiza la comunidad; ejemplo de esto es lo consignado en la caracterización de daños y afectaciones de elaborado por el Cabildo Indígena Nasa de Kitek Kiwe:

"Se profundizó con el asesinato del gobernador del Cabildo de la Playa Elías Tróchez el 8 de diciembre de 2000. "Nadie quería asumir cargos de responsabilidad comunitaria por el miedo de ser asesinados".

"La fragmentación de la dinámica comunitaria es uno de los daños generados por los hechos victimizantes dado que frena el proceso que venimos construyendo por la comunidad. El asesinato del gobernador Elías Tróchez, nos significó un gran retroceso al proceso organizativo al no surgir un líder con ese pensamiento amplio de inclusión y respeto a la diversidad, de convivencia, de visión política, de transparencia, capacidad de dialogo y de concertación".

Tabla 19
Número de integrantes de comités de impulso o grupos de apoyo y acompañamiento por departamento

Departamento	No. Casos	Integrantes
Amazonas	1	47
Antioquia	40	1.127
Arauca	2	16
Atlántico	2	47
Bogotá	13	293
Bolívar	16	365
Caldas	4	60
Caquetá	6	80
Casanare	3	149
Cauca	18	347
Cesar	25	324
Chocó	35	712
Córdoba	6	89
Cundinamarca	5	28
La Guajira	4	62
Magdalena	18	273
Meta	11	252
Nariño	11	203
Norte de Santander	12	188
Putumayo	11	173
Quindío	1	22
Risaralda	6	81
Santander	9	170
Sucre	5	130
Tolima	2	26
Valle del cauca	18	320
Vichada	3	51
Total general	**287**	**5.635**

Fecha de corte: 31 de marzo de 2018.
Fuente: Equipo Sistemas de Información

Tabla 20
Número de integrantes tejedores y tejedoras por departamento

Departamento	No. Casos	Integrantes
Antioquia	28	361
Atlántico	2	18
Bolívar	10	186
Caldas	3	29
Casanare	2	67
Cauca	8	63
Cesar	11	141
Chocó	14	51
Córdoba	5	40
Cundinamarca	5	52
Magdalena	18	243
Meta	5	55
Nacional	14	63
Nariño	5	63
Norte de Santander	10	118
Putumayo	7	70
Quindío	1	12
Risaralda	5	22
Santander	7	122
Sucre	6	83
Tolima	2	28
Valle del cauca	18	114
Total	**186**	**2.001**

Fuente: Unidad para las Víctimas (2018)

D. Otros espacios de participación

1. Ministerio de Salud y Protección Social

El diseño y la implementación del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI ha contado permanentemente con espacios de divulgación y diálogo con las mesas departamentales y municipales de participación efectiva de las víctimas, respecto del acceso y goce de las medidas de asistencia y rehabilitación física, mental y psicosocial.

Para ello, el Ministerio de Salud ha socializado y validado el programa a través de las siguientes acciones:

- Se realizaron 25 jornadas de socialización del PAPSIVI en los espacios transitorios de participación de víctimas del nivel departamental.
- Se presentó el resultado de socialización y validación con las mesas transitorias a la Unidad para las Víctimas y se envió el informe a la Mesa Coordinadora electa, resultado de lo anterior, la Unidad para las Víctimas emite concepto favorable para iniciar la implementación del PAPSIVI
- Se ajustó el documento propuesta del PAPSIVI y se inició su implementación en 18 entidades territoriales en el año 2013.
- En 2014 se desarrollaron 30 jornadas de seguimiento a la implementación del PAPSIVI, con 610 representantes de las mesas departamentales de participación efectiva de las víctimas y la Mesa Nacional de Participación.
- Resultado de las jornadas de seguimiento, se realizaron los primeros ajustes técnicos al proceso de caracterización y se inició la consolidación de una propuesta de orientaciones metodológicas de atención psicosocial en las diferentes modalidades.
- Frente a los ajustes realizados, se crea la figura de promotor psicosocial, seleccionados en las mesas municipales de participación efectiva de víctimas, encargado de focalizar e implementar el componente de atención psicosocial del PAPSIVI, desde la modalidad familiar y comunitaria.
- Durante el año 2015 se desarrolló e implementó una estrategia de validación de la metodología del componente de atención psicosocial del PAPSIVI. La estrategia se desarrolló mediante la triangulación de información proveniente de víctimas que participaron del proceso de atención, profesionales y promotores psicosociales que atendieron, así como los asesores psicosociales que coordinaron el proceso de implementación en el territorio.
- Igualmente se realizó un Plenario Nacional de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas con el fin de hacer seguimiento a la implementación del PAPSIVI.
- Desde el año 2016 se han venido desarrollando más de 200 jornadas con las mesas municipales de participación efectiva de las víctimas, con el fin de presentar la oferta en cada uno de los municipios en donde se implementa el PAPSIVI y garantizar la selección de los promotores psicosociales por parte de las Mesas Municipales.

- Se logró la elaboración del Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial con participación de las víctimas, organizaciones acompañantes de las víctimas, entidades del SNARIV y expertos académicos.
- Respecto a la propuesta de consolidación de la propuesta técnica de los módulos diferenciales étnicos, se realizó el proceso de socialización a 11 Kumpañy y a la Subcomisión de Salud Indígena para su revisión y aprobación.

2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Las acciones puntuales realizadas por el ICBF se derivan especialmente de peticiones formuladas por los representantes de víctimas en las mesas de participación, en el marco de los Comités de Justicia Transicional Municipales y Departamentales y en los diferentes subcomités en los cuales se da respuesta a sus solicitudes a través de la oferta programática institucional en favor de los niños, niñas, adolescentes y familias, la cual obedece a las necesidades particulares de estos, tales como:

- Oferta de los programas regulares de ICBF a la población relacionada con los programas y modalidades de atención a nivel de promoción – prevención (primera infancia, niñez – adolescencia, familia – comunidad) y protección para los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado.
- Acompañamiento psicosocial a los núcleos familiares.
- Acompañamiento a jornadas de víctimas.
- Articulación de las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familia (SNBF) para la garantía de derechos.
- Atención en los servicios de protección en el evento de requerirse.
- Atención a través de la estrategia de unidades móviles para la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, mediante la cual se viene realizando el proceso de articulación con las mesas municipales de víctimas para adelantar el acompañamiento psicosocial a las familias en etapa tanto de emergencia como de transición.
- Participación en las jornadas de atención y eliminación de barreras convocadas por los entes territoriales.
- Promoción de campañas para transformar patrones culturales relacionados con prácticas violentas como el maltrato infantil, violencia sexual, trabajo infantil, teniendo en cuenta las diferencias en los contextos rurales y urbanos.
- Promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes en espacios de toma de decisiones.
- Priorización en la agenda de política social de los Departamentos la ampliación de oferta pertinente para la disminución del riesgo de reclutamiento.
- Construcción de escenarios de riesgos y formulación de planes de prevención.

3. Unidad de Restitución de Tierras

Desde el año 2012 la Unidad de Tierras ha concretado espacios de diálogo y participación con las víctimas, desde el "Primer Foro Nacional sobre Restitución de Tierras" que contó con el apoyo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES y con la asistencia de los representantes de las mesas de víctimas del espacio transitorio de participación.

Los aportes de los representantes de las mesas departamentales de víctimas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Acompañamiento en la implementación del Protocolo de Participación y la instalación de los espacios formales de participación (mesas a departamental y nacional desde el espacio transitorio en 2012).
- Promoción y generación de espacios continuos de diálogo con las mesas departamentales de víctimas mediante la implementación de la construcción de agendas públicas de trabajo, lo anterior, con el objeto de generar participación e incidencia en los territorios por parte de los representantes, en el marco de la implementación de la política de restitución de tierras. Como resultado, entre 2014 - 2015 se generaron 17 agendas con la participación de 240 representantes departamentales. Posteriormente, las agendas son socializadas a nivel nacional y departamental en los Subcomités de Restitución de Tierras.
- En la construcción de las agendas públicas a nivel departamental han participado 241 representantes de las víctimas. Se han acordado 17 agendas que corresponden a los departamentos de Cesar, Bolívar, Santander, Córdoba, Putumayo, Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Meta, Norte de Santander, Tolima, Cauca, Choco, Sucre, Magdalena y Cundinamarca.
- En la construcción de las agendas públicas departamentales, se generan capacitaciones a nivel municipal, en las cuales han participado 89 representantes de las víctimas. En total, se llevaron a cabo seis agendas y corresponden a los municipios de San Pablo, Cantagallo, Santa Rosa y Simiti en el departamento de Bolívar. En Santander, la Unidad de Restitución de Tierras realizó este proceso en Carmen de Chucuri y Puerto Wilches Santander.
- La participación de la mujer es activa en los diversos escenarios, en total asistieron 166 respecto a 164 hombres, compartiendo un porcentaje de 50% para cada género.

Balance de los compromisos de las agendas:

- Acompañamiento de expertos en materia de seguridad para la creación de un protocolo de protección y seguridad para reclamantes de tierras.
- • Generar procesos que den cumplimiento a las sentencias de restitución de tierras con proyectos productivos acordes a las regiones y a las comunidades, trabajados directamente con los reclamantes y no mediados con operadores, ni terceros.
- Garantizar medidas de satisfacción y protección de los derechos de los reclamantes articulada con las entidades del estado desde lo municipal, departamental y nacional en materia de salud, educación, empleo rural, vivienda, servicios públicos, seguridad alimentaria, proyectos productivos (garantizando un centro de acopio para garantizar beneficios para el productor y el consumidor).
- Vinculación de los Comités de Justicia Transicional y los subcomités de restitución de tierras que se encuentran en las zonas micro focalizadas para apoyar y acompañar a los reclamantes en los procesos de posfallo.

E. Conclusiones.

Logros

- La expedición del Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas, (Resolución 0388 de 2013) institucionalizó las mesas de participación efectiva de víctimas, como expresión de la democracia participativa; como parte de los espacios que el Estado debe garantizar a la población víctima para la incidencia en las políticas que los afectan.

- El Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas precisó el alcance y mecanismos democráticos para la interlocución con el Estado en todos los niveles territoriales (municipal, departamental, distrital y nacional).

- Las Mesas de Víctimas son espacios legales de representación de las víctimas y parte fundamental del SNARIV. No son concebidas como asambleas de víctimas o de organizaciones, a pesar que sus integrantes son postulados por organizaciones de víctimas; una vez son elegidos y forman parte de una mesa de participación representan a la totalidad del colectivo presente en el municipio, el distrito, el departamento o la nación.

- El sistema de participación derivado de la Ley 1448 de 2011 y estructurado por el Protocolo de Participación Efectiva, ha sido un avance significativo del Gobierno, razón por la cual la Corte Constitucional a través del Auto 373 de 2016, declaró el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en participación de las víctimas, reconocimiento avalado por los Entes de Control.

- La Unidad para las Víctimas implementó un programa de formación masiva, PARTICIPAZ, la ruta de los derechos; como una propuesta formativa con población víctima, funcionarios y líderes sociales, como un proceso de comprensión y cualificación sobre temas, conceptos y fenómenos relacionados con la participación ciudadana, la búsqueda de la paz, la reparación de las víctimas y la dignificación de su memoria.

- La formación masiva impartida a víctimas del conflicto armado organizadas y a las que integran las mesas de participación de víctimas a nivel municipal, departamental y nacional jugó un rol estratégico en la consolidación de una cultura basada en el consenso, la reconciliación y el respeto a los Derechos Humanos, a través de contextos de formación, que procuraron el desarrollo de habilidades y destrezas en el manejo de la conflictividad ciudadana y fortalecimiento del tejido social, en un país diverso y con referentes socio culturales particulares. Se potenció en los participantes habilidades y respuestas efectivas en el marco del proceso de reconciliación nacional, en múltiples escenarios generados en el post-acuerdo.

- En el proceso de fortalecimiento a la participación efectiva de las mesas, la Unidad para las Víctimas implementó un Banco de Proyectos de Promoción de la Participación de las Víctimas. Durante los años 2014 y 2016 adelantó convocatoria que tuvieron como fin apoyar la ejecución de proyectos de participación dirigidos a las víctimas, que favorecieran la incidencia en la construcción de la paz territorial. Éstos fueron presentados por las mesas de participación y organizaciones de víctimas. El Banco de Proyectos ejecutó 128 proyectos en 2014 y 35 en el año 2016, con importantes avances en el

fortalecimiento de los escenarios de participación de las víctimas

Lecciones aprendidas

- El fortalecimiento de la participación, incidencia y visibilización de las víctimas del conflicto armado en Colombia a través de la constitución de las Mesas de Participación fue un paso importante para pasar de movilizaciones a través de acciones de hecho a una representación democrática en un escenario institucional, con una secretaría técnica en cabeza del Ministerio Público.
- Desde su conformación las mesas de participación han sido infraestructura para la Paz, pues expresan la acción política como alternativa de diálogo y concertación. Igualmente, los representantes de las víctimas que trascendieron a la acción política como candidatos a concejos, asambleas y alcaldías han sido una muestra de madurez política, expresada en el diálogo propositivo con autoridades locales y departamentales.
- La organización e institucionalización de las mesas de participación ha evidenciado, promovido y fortalecido liderazgos de sectores usualmente marginados y excluidos como las mujeres (a quienes el protocolo de participación garantizó paridad en la representación), los jóvenes, víctimas con discapacidad y población LGBTI.

Retos y Recomendaciones

- Las entidades del SNARIV en los distintas niveles político administrativos deben fortalecer su capacidad de respuesta, de manera que oportunamente, con eficiencia y eficacia contesten a las iniciativas emanadas de los espacios de participación de las víctimas, sean las mesas de participación o los espacios originados en la ruta de reparación colectiva.
- Es necesario continuar fortaleciendo el acompañamiento técnico a las mesas de participación por parte del Gobierno nacional y la Defensoría del Pueblo, en su rol de secretaría técnica de estos espacios, particularmente en la capacitación a los representantes para el ejercicio de sus funciones y en el seguimiento y monitoreo a la gestión, realizada por las mesas de participación en los distintos niveles político-administrativos.
- Se requiere que alcaldías, gobernaciones y el Gobierno nacional designen de mayor presupuesto para el funcionamiento de las mesas de participación, en coherencia con lo dispuesto en los planes de desarrollo.
- El proceso de participación política de las víctimas requiere fortalecer la articulación de las mesas del nivel municipal, departamental y nacional de manera que la incidencia política de estos espacios tenga mayor impacto en las acciones, proyectos o programas formuladas por el Estado.
- Las mesas de participación se constituyen en espacios para promover el proceso de construcción de paz y reconciliación nacional, siendo espacios naturales de diálogo y concertación, deben entonces apoyarse los procesos de rehabilitación psicosocial.

Capítulo III. El ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS

La Ley 1448 de 2011 dispone el enfoque diferencial como uno de sus principios generales, a partir del reconocimiento de grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones en razón a su pertenencia étnica, edad, género, orientación sexual e identidad de género y discapacidad. De esta manera, se establece que el diseño e implementación de criterios diferenciales deberá responder a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas, y contribuir a la "eliminación de esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes"[38].

Igualmente, la Ley 1448 en su artículo 205 facultó al Presidente de la República para expedir decretos[39] con fuerza de ley que regulen los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras[40] y pueblo Rrom. Como resultado, fueron expedidos los Decretos Ley:

- 4633 ¨Por medio de la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas";
- 4635 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras";
- 4634 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano".

Esta normatividad en conjunto reconoce la diversidad étnica y cultural, y sus manifestaciones en las identidades que caracterizan los grupos y sociedades existentes en el territorio colombiano, así como su condición de sujetos de especial protección constitucional, en razón de la discriminación histórica que han sufrido y por los impactos desproporcionados del conflicto sobre estas poblaciones que las ha puesto en riesgo de exterminio físico y cultural[41].

El Decreto 4633 define un marco especial y diferenciado para la política pública de atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales tanto de las víctimas individuales como colectivas de los pueblos y comunidades indígenas, observando la coexistencia y desarrollo de sus sistemas normativos y el carácter especial de

[38] Ley 1448 de 2011. Artículo 13.
[39] Dentro de los 6 primeros meses de la promulgación de la Le 1448
40 La Ley 70 de 1993 define Comunidad negra como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Las comunidades palenqueras son aquellas provenientes de San Basilio de Palenque, municipio de Mahates y se caracterizan por contar con un dialecto propio y expresiones culturales y religiosas particulares. Las comunidades raizales son originarias del Archipiélago de San Andrés y Providencia, también cuentan con un dialecto propio, el creole. (ABC Decreto Ley 2635, Unidad para las Víctimas)
[41] "ABC del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género". USAID, OIM, Unidad para las Víctimas. 2016

los cabildos y autoridades tradicionales indígenas. El Decreto también establece que: *"Las medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para pueblos comunidades indígenas como sujetos colectivos y para sus integrantes individualmente considerados, serán acordes con los valores culturales de cada pueblo y garantizarán el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultura (…)"*[42]

Por su parte, el Decreto 4635 favorece en materia de prevención y protección al conjunto de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales del país. En materia de atención, asistencia, reparación integral y restitución, contempla a las comunidades que han sido víctimas del conflicto de manera colectiva, así como a las personas de las comunidades que individualmente hayan sufrido violaciones graves. La política pública de atención y reparación a víctimas reconoce diferencialmente el riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos y la estructura social de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por el desplazamiento forzado. Igualmente, considera las afectaciones generadas por el confinamiento y la resistencia que agudizan condiciones de pobreza y desigualdad.

Finalmente, el Decreto 4634 protege la supervivencia cultural del pueblo Rrom en un escenario democrático, participativo y pluralista. La normatividad contempla los daños ocasionados por el conflicto a esta comunidad en su integridad étnica y cultural y en las restricciones a la libre circulación y busca que *"las medidas de atención, asistencia y reparación para el pueblo Rrom y las Kumpañy como sujetos colectivos y para sus miembros individualmente considerados, incorporarán un enfoque diferencial y acciones afirmativas, garantizarán el derecho a la integridad cultural, la igualdad material y la pervivencia física y cultural"*[43]

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, ha promovido la incorporación de los enfoques étnico, diferencial y de género mediante la implementación de acciones transversales en el marco de la ruta de atención, asistencia, reparación integral, y la implementación de medidas y acciones afirmativas en la política pública dirigidas a comunidades étnicas, mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes y personas mayores orientadas *a: i) garantizar la igualdad efectiva en el acceso a la atención, asistencia y reparación integral; ii) responder a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas; iii) eliminar esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser causa o contribuyeron a la ocurrencia de hechos victimizantes*[44] *y iv) dar cumplimiento a los acuerdos y convenciones internacionales suscritos por Colombia y a las sentencias y autos de la Corte Constitucional que protegen los derechos de estos grupos vulnerables como sujetos de especial protección constitucional.*

[42] Art. 1. Decreto 4633
[43] Art. 1. Decreto 4634
[44] Definición incluida en la Resolución No. 0758 de 0214 de la Unidad para las Víctimas.

A. Un modelo de operación con enfoque diferencial y de género

En 2014 la Unidad para las Víctimas, como entidad coordinadora del SNARIV, inició el diseño del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género. El Modelo se definió como el conjunto de orientaciones prácticas y operativas para concretar acciones y mecanismos que posibiliten la incorporación, apropiación e implementación efectiva del enfoque diferencial y de género en los procesos misionales y de apoyo de la Unidad para las Víctimas, con base en las necesidades y particularidades de las víctimas del conflicto armado que han sido previamente identificadas[45]. En general, el Modelo incluye:

a) Se estructura sobre las medidas a las que tienen derecho todas las víctimas en materia de atención, asistencia y reparación.

b) Parte de los elementos e instrumentos comunes que deben operar hacia todo el conjunto de víctimas, adaptándolos con el objeto de: i. Dar respuestas adecuadas a las particularidades según la pertenencia étnica, el curso de vida, género, orientación sexual o condición de discapacidad; ii. Mitigar barreras actitudinales, de comunicación, de información, físicas, que pueden excluir a estos grupos poblacionales del goce efectivo de sus derechos.

c) Debe responder a los derechos consignados en instrumentos internacionales de derechos humanos, los derechos constitucionales, lineamientos y orientaciones jurisprudenciales y del orden de política pública para sujetos de especial protección constitucional.

d) Se traduce en el conjunto de acciones afirmativas, acción sin daño, acciones de atención y orientación especializada hacia sujetos de especial protección constitucional.

A continuación, se presentan algunos de los hitos más relevantes en la incorporación y aplicación del Enfoque Diferencial en el marco de la Política pública.

[45] La Unidad hace la distinción entre el enfoque diferencial y el enfoque de género, en tanto este último abarca el análisis y el desarrollo de acciones para disminuir las brechas que se establecen entre hombres y mujeres, con base en las características, los roles, las oportunidades y las posibilidades, en este sentido, identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas para avanzar en la igualdad de género entre hombre y mujeres.

B. El Enfoque Diferencial de Género y Derechos Humanos de las Mujeres

- **CONPES 3784 de 2013.** Para las más de cuatro millones y medio de mujeres que han sido "víctimas de múltiples y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado" (DNP, 2013) se construyó el CONPES 3784 de 2013, que aportó lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. Específicamente, se buscó diseñar una respuesta integral a las problemáticas de las mujeres víctimas del conflicto armado interno y cumplir con las exigencias planteadas en la legislación, sentencias y autos de la Corte Constitucional.

  En el CONPES se desarrolla un diagnóstico a partir de tres ejes: 1) "las mujeres son víctimas de graves y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado"; 2) "los entornos y prácticas socioculturales desconocen a las mujeres como sujetos de derechos", y 3) "las mujeres víctimas enfrentan dificultades en el acceso a la atención y restablecimiento de derechos" (DNP, 2013). Para superar los problemas identificados, se desarrollaron tres objetivos: 1) Generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos, vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres y garantías de no repetición; 2. Promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales, y 3). Fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado. De estos objetivos se deriva un Plan de Acción para el período 2013-2015, con 223 acciones enfocadas principalmente hacia procesos de capacitación, instructivos, protocolos y guías, dirigidas a las entidades del orden nacional a cargo de diversas entidades encargadas de su ejecución; y acciones dirigidas a las mujeres como el fortalecimiento de organizaciones de mujeres víctimas, la capacitación y formación en rutas de atención y derechos, atención psicosocial, entre otras[46].

- La implementación del CONPES 3784 de 2013 fue un avance significativo de la política pública de atención a las mujeres víctimas logrando un mayor alistamiento y articulación de la institucionalidad en el reconocimiento del Gobierno Nacional de su problemática diferencial, la identificación y prevención de violencias, así como la inclusión la participación de las mujeres en la construcción de la política. Aún persisten retos en la continuidad presupuestal de las actividades planteadas, la cualificación de la información que permita identificar y cuantificar las brechas de género y tomar mejores decisiones frente a las acciones a realizar, además de la profundización de las orientaciones técnicas de ejecución de la política pública por parte de las entidades del orden nacional. En ese sentido, el Gobierno Nacional avanza en la construcción Fase II del CONPES 3784 de 2013 para incorporar las recomendaciones encontradas.

- En los criterios de gradualidad y progresividad para la priorización en el inicio de la Ruta de

[46] INFORME DE RESULTADOS 15 de junio de 2017. Consorcio Econometría – SEI. CONTRATO No. DNP-606-2016: "Realizar una evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 3784 de 2013."

Reparación Individual se han incluido criterios desde el enfoque de género y derechos humanos de las mujeres, como la jefatura de hogar femenina, mujeres víctimas de violencia sexual, entre otros.

- **Reconocimiento de víctimas de violencia sexual**. En atención al artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, que establece que son víctimas los niños, niñas y adolescentes concebidos como consecuencia de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado interno, el Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, realizó el lineamiento para la inclusión de los hijos e hijas menores y mayores de edad a través del procedimiento de novedad de registro. Asimismo, diseñó lineamientos para adecuar la ruta integral para los casos de las mujeres y sus hijas e hijos en el proceso de reparación.

- Actualmente, la Unidad para las Víctimas ha avanzado en lineamientos de atención psicosocial con enfoque diferencial y de género, para incorporar en la ruta de acompañamiento psicosocial el abordaje de aquellas mujeres que voluntariamente manifiestan querer recibir esta atención para ellas y sus núcleos familiares. Actualmente, se está realizando la depuración del Registro Único de Víctimas para identificar, dentro del universo de las víctimas registradas por delitos contra la libertad y la integridad sexual, aquellas víctimas nacidas como consecuencia del hecho victimizante.

- Con el objetivo de generar espacios de construcción, dialogo y fortalecimiento del proyecto de vida de las mujeres con enfoque de derechos, en el marco de su proceso de reparación integral, la Unidad para las Víctimas en coordinación con el Ministerio de Salud vienen implementando la Estrategia para mujeres víctimas de violencia sexual, en la cual han participado hasta el momento más de 2 mil mujeres desde 2013.

- Incorporación en el RUV de las variables que permiten identificar a las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, bajo el acrónimo LGBT y en la Encuesta Única de Caracterización. Tales variables capturan de forma desagregada la información relacionada a las variables de sexo, orientación sexual e identidad de género. Lo anterior constituye un avance significativo en el reconocimiento de las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (hombres trans y mujeres trans) y el desarrollo de medidas de asistencia y reparación con enfoque diferencial a partir de insumos de caracterización de necesidades y contextos.

- Con el liderazgo del Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, desde el año 2015 se desarrolla la Estrategia de Acceso a la Justicia y Jornadas de Declaración y Denuncia (hoy Estrategia Red Construyendo), por medio de la cual se proporciona acompañamiento técnico en el proceso de implementación interinstitucional, acompañamiento psicosocial y acceso a la justicia. A la fecha la Estrategia ha acompañado a 1.700 mujeres y 130 personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas víctimas del conflicto armado.

- En el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, desde el año 2015 se viene implementando la estrategia "Reparando el Derecho a Ser", con metodología propia y basada en el caso colombiano, se procura la recuperación emocional con un enfoque de derechos de los integrantes de sectores sociales LGBTI que han soportado el conflicto armado. En el marco de este proceso se realizan acciones de

reparación tales como la entrega de la indemnización administrativa y acciones en el marco del Programa de Acompañamiento a la Inversión de los recursos de la Indemnización, espacios de atención psicosocial (el abordaje del cuerpo, de las identidades, de las historias de violencia y de los recursos y procesos de resistencia), escenarios en el marco de las medidas de satisfacción, procesos de memoria reivindicativa y en general, la presentación de la oferta territorial para su priorización. En el año 2016 se dio inicio a la implementación de la estrategia en Mocoa, Nariño y Bogotá, donde participaron 72 víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas.

- Con el objetivo de reivindicar los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en los escenarios de construcción de paz territorial derivados de los procesos colectivos, los cuales tienen un gran impacto comunitario, y aportan en el desmonte de los imaginarios colectivos de discriminación, en la alianza Unidad para las Víctimas (UARIV)- Centro nacional de memoria Histórica (CNMH) - Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2016 se identificó el Grupo Mesa Diversa de la Comuna 8 de Medellín como Sujeto de Reparación Colectiva. A partir de febrero del año 2017 se ha venido construyendo el plan de reparación colectiva desde la subdirección de reparación.

Evaluación de la Política de Atención a las

Mujeres Víctimas del Conflicto Armado

(CONPES 3784 DE 2013)

DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

El conflicto armado en Colombia ha dejado

4'311.599

mujeres víctimas quienes han estado en especial situación de riesgo y vulnerabilidad.

OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Realizar la evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 3784 de 2013.

El CONPES 3784 de 2013 formuló una política pública para la prevención de riesgos, protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado con el fin de:

1. Generar y fortalecer las estrategias de prevención de riesgos, la protección de derechos y garantías de no repetición y el acceso a la justicia por delitos de violencia sexual.
2. Promover el ejercicio de derechos de las mujeres víctimas, fortaleciendo sus organizaciones y los mecanismos de participación.
3. Fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a las mujeres víctimas del conflicto armado.

Estrategia de la evaluación

Se utilizó una metodología mixta cualitativa y cuantitativa con:

- **656** Encuestas a mujeres víctimas del conflicto armado
- **6** Grupos focales
- **113** Entrevistas a funcionarios del orden nacional, territorial, mujeres víctimas lideresas y organizaciones acompañantes
- **1** Mesa de expertas
- **6** Talleres regionales con mujeres víctimas lideresas
- **20** Casos territoriales documentados
- **1** Taller nacional con mujeres víctimas lideresas

DNP · econometría · Sinergia

C. Inclusión social de víctimas con discapacidad

- El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas, principalmente, ha generado diferentes acciones para que la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas contemple el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en los términos previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[47], la Ley estatutaria No. 1618 de 2013[48], y dentro de la articulación entre el Sistema Nacional de Discapacidad – SND con el SNARIV.[49] Particularmente, se han presentado avances en temas como: eliminación de barreras para el acceso a la política, capacidad jurídica y desarrollo de una oferta diferenciada para la inclusión social de las víctimas con discapacidad, entre otros aspectos.

- Identificación y caracterización de las víctimas con discapacidad. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, incorporó variables para la inclusión de víctimas con discapacidad tanto en los formularios únicos de declaración -FUD- así como en el proceso de valoración de las declaraciones. A marzo 31 de 2018, 230.858 personas inscritas en el RUV se reconocen como víctimas con discapacidad. La Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Salud avanzan en articular la información de identificación de víctimas con discapacidad incluidas en el RUV y personas con discapacidad incluidas en el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad –RLCPD[50], a partir de la implementación de la Certificación de la Discapacidad (Resolución 583 de 2018), con el propósito de armonizar el RUV con información precisa sobre la existencia de la discapacidad.

- Se promovió la accesibilidad[51] de las víctimas en la ruta de atención, asistencia y reparación integral a través de ajustes razonables[52], o adaptaciones para el acceso de personas con discapacidad en igual de condiciones, en los canales de atención, encaminados a mitigar las barreras en la

[47] Adoptada en Colombia a través de la Ley 1346 de 2009

[48] El Objeto de la Ley 1618 es "garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad en concordancia con la Ley 1346 de 2009", que adopta la Convención de las Naciones Unidas para las Derechos de las Personas con Discapacidad. Art. 1. Ley 1618.

[49] El Auto 173 de 2014, propende porque la institucionalidad genere acciones para la protección y garantía de derechos de las víctimas con discapacidad y ordena (Orden 11) que las entidades se "articulen la lógica de los componentes de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas tanto con la Política de Discapacidad e Inclusión Social como con las políticas dirigidas a garantizar el acceso a las personas con discapacidad a educación, cultura, salud, trabajo", e igualmente, "INSTA al Consejo Nacional de Discapacidad que.. verifique el cumplimiento de esa orden y promueva la apropiación presupuestal con las entidades del SNARIV para garantizar la aplicación del enfoque diferencial en discapacidad y desplazamiento forzado"

[50] El Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad es un sistema de información que permite recolectar datos continuos y actualizados de las personas con discapacidad, para localizarlas y caracterizarlas, con el fin de disponer de información a nivel nacional, departamental, distrital y municipal para apoyar el desarrollo de planes, programas y proyectos orientados a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad en Colombia. El RLCPD hace parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social –SISPRO. Consultado en: https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/registro-localizacion.aspx

51 Acceso y accesibilidad, se refiere a aquellas "condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y servicios de información para adaptar el entorno, lo productos y servicios para asegurar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones a las personas que o tienen discapacidad". Art. 2. Ley 1618

[52] " "Ajustes razonables" son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás" (http://www.coag.es)

información con el fin de impulsar la inclusión social de las víctimas con discapacidad.

- Se garantizó el acceso prioritario a la atención y ayuda humanitaria para las víctimas con discapacidad, dando prioridad para la entrega a familias que registren una persona con discapacidad.
- Protocolo para la toma de decisiones con apoyo para reconocer la capacidad jurídica de las víctimas con discapacidad intelectual/cognitiva o mental-psicosocial. Desde 2013 se viene trabajando en este protocolo, entendido como un mecanismo de apoyo en la toma de decisiones que permite que las decisiones relativas a la asistencia y la reparación sean tomadas por las personas con discapacidad, conforme a sus preferencias y voluntades sin que se acuda a la sustitución de su capacidad jurídica.
- El Protocolo para la toma de decisiones cuenta con unas herramientas diseñadas para la implementación del instrumento de valoración de apoyos, aplicable a personas mayores de 18 años, siendo esta la primera iniciativa del país y una de las pioneras en América Latina relacionada con la operativización de la identificación de apoyos requeridos para la garantía de la capacidad jurídica. Durante 2017 se llevó a cabo una primera fase de varios casos piloto con víctimas que requerían acceso a la medida de indemnización, que se encuentra en revisión y validación por las instancias técnicas del Sistema Nacional de Discapacidad y el equipo de la Unidad para las Victimas, a fin de realizar algunos ajustes del instrumento con el fin de garantizar la mejora continua del mismo y su plena implementación.
- Con el apoyo del Proyecto para la Inclusión Social de las víctimas con discapacidad, desarrollado con la financiación de la Agencia para la Cooperación Internacional del Japón y en alianza con el Ministerio de Salud, la Dirección de Acción Integral contra Minas – Descontamina Colombia, el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y algunos entes territoriales, se vienen implementando una estrategia de inclusión social que incluye mejoramiento de la accesibilidad, toma de conciencia sobre la discapacidad, y empoderamiento de las víctimas con discapacidad, esta última a través de formaciones a líderes y personas con discapacidad – tanto víctimas como no víctimas, en Equidad en Discapacidad y Consejería entre pares, incidiendo directamente en la cualificación de los procesos de participación de las víctimas con discapacidad.

D. Atención, Asistencia y Reparación en las distintas etapas del curso de vida

1. Primera infancia

La atención integral y protección de los menores de 0 a 5 años, uno de los ejes estratégicos de los planes de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos durante sus dos períodos de gobierno, se consolidó en una Política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia a través de la Ley 1804 de 2016, que recoge y orienta los esfuerzos intersectoriales para garantizar los derechos de los niños, niñas y madres gestantes.

En el marco de esta política, la Unidad para las Víctimas, en su rol coordinador del SNARIV, es responsable por brindar las medidas de atención y

reparación integral a esta población, promover la articulación interinstitucional para la atención y reparación de la primera infancia víctima así como la armonización entre las dos políticas[53]. La Unidad para las Víctimas hace parte de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, instancia liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Primera Infancia como ente articulador de las diferentes acciones institucionales desarrolladas para la atención de niños y niñas de 0 a 5 años.

La Política de Primera Infancia considera a los niños y niñas como sujetos de derechos, seres sociales y únicos en la diversidad de nuestro país que deben alcanzar un desarrollo integral en esta etapa de su vida. La Política de Primera Infancia ha definido una Ruta integral de atenciones integrales para que los niños y las niñas de 0 a 5 años logren el desarrollo integral, con énfasis en ocho atenciones prioritarias. En 2017, la Unidad para las Víctimas y la Comisión establecieron Ruta de atenciones integrales especializadas de 22 atenciones para que los más de 430.000 niños y niñas de 0 a 5 años víctimas incluidas en el RUV, y sus cuidadores o madres gestantes, accedieran a las medidas de asistencia, atención y reparación integral en los entornos en donde se desenvuelve su vida: hogar, salud, educación y espacio público y atendiendo a cada hecho victimizante. La implementación de la Ruta se lleva a cabo bajo la premisa de que la atención a este grupo poblacional contribuye a superar las conflictividades y construir una paz estable y duradera en las nuevas generaciones, garantía de no repetición de los hechos que desencadenaron el conflicto. En el marco de las atenciones previstas en la Ruta, desde 2011 se han constituido más de 13.000 encargos fiduciarios a niños de 0 a 6 años[54], y entre 2016 y 2017 1.247.710 hogares recibieron medidas de asistencia y atención con por lo menos un niño o niña de 0 a 17 años.

Igualmente, la Unidad para las Víctimas ha establecido espacios en los centros regionales de atención y reparación a las víctimas adecuadas para la recepción de niños y niñas de 0 a 5 años y sus familias. Actualmente, 13 centros regionales cuentan con espacios de ludotecas en funcionamiento, 12 de ellos han sido dotados con colecciones especializadas para la Primera Infancia por parte del Ministerio de Cultura.[55]

2. Niñez y adolescencia

- El Gobierno de Colombia, a través de la Unidad para las Victimas, impulsó la inclusión de diversos lineamientos para la atención y reparación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes – NNAJ víctimas en: a) la Política pública de Niñez, Adolescencia y Juventud, desarrollada por el ICBF[56]; b) jornadas de acompañamiento para la atención y reparación de niños, niñas y adolescentes; c) estrategias para la garantía de medidas de satisfacción como la DIME (Dignidad y Memoria); d) la efectiva exención del servicio militar obligatorio para jóvenes; e) articulación con el proceso de restablecimiento de derechos, en cabeza del ICBF como parte fundamental del proceso de reparación integral.

[53] La Ley 18 04, ARTÍCULO 20, indica: " FUNCIONES DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. a) Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado en lo que a primera infancia se refiere; b) Coordinar con otras entidades los planes programas y proyectos para la asistencia humanitaria y reparación integral de los niños y niñas en primera infancia víctimas del conflicto armado según lo establecido por la Ley 1448 en concordancia con lo dispuesto para esta población en la presente ley."

[54] A 31 de diciembre de 2017, desde 2011 se han entregado 13.016 encargos fiduciarios (indemnización) a niños de 0 a 6 años. Más del 70%, por el hecho victimizante de desplazamiento.

[55] Análisis Información aportada por Ministerio de Cultura y Grupos de Centros Regionales - Grupo de Enfoque Diferencial Unidad para las Víctimas

[56] Estos avances también hacen parte del trabajo logrado en la articulación con el

- Con el fin de garantizar la participación, construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes como sujetos de decisión, se creó el "Protocolo para la participación de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano". A marzo de 2018, alrededor de 1.400 niños y niñas víctimas del conflicto armado habían participado de la difusión del protocolo y su implementación en varias regiones del país y especialmente en los departamentos de Valle, Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño.

- En articulación del SNARIV, bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas, con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF, otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, entre 2014 y 2016 se construyó una propuesta de participación de niñez y adolescencia en el marco del Consejo Nacional de Participación.

- La Unidad para las Victimas realizó un proceso de fortalecimiento a los representantes jóvenes de las mesas de participación efectiva para las víctimas, impulsando la construcción y dinamización de una agenda juvenil de incidencia que resultó abordando temas de educación, trabajo y generación de ingresos, logrando convenios y oportunidades con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación e instituciones de educación superior, así como la inclusión de un capitulo especifico de jóvenes víctimas en la reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil en 2018.

- El ICBF, en articulación con el Ministerio de Salud, diseñaron la ruta para la implementación de la medida de rehabilitación, dirigida a niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado, teniendo en cuenta las afectaciones que alteran el curso de vida de dicha población.

- En 2015, en el marco de la mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC-EP en La Habana, y con ocasión de la discusión del punto quinto, la Unidad para las Víctimas y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz realizaron el Encuentro Nacional de Niños y Niñas Jugándole a la Paz, con el fin de llevar presentar propuestas concretas; se presentaron más de 100 iniciativas, relacionadas principalmente con visibilizar su voz frente a los adultos, aumentar su participación y garantizar sus espacios de protección y desarrollo (como escuelas y colegios) para que los hechos violentos no se vuelvan a repetir.

3. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados y reincorporados

- Procurando la atención inmediata y la acción interinstitucional en eventos donde se presente la desvinculación o recuperación de los niños, niñas y adolescentes del grupo armado, se construyó una ruta de articulación entre Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, la Unidad y la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización - ARN[57], para niños, niñas y adolescentes desvinculados. En el RUV se encuentran incluidos 7.509 personas víctimas por el hecho de "vinculación de niños, niñas adolescentes y jóvenes a grupos armados ilegales".

- Particularmente y con ocasión de la recepción de los adolescentes y jóvenes de niños que salieron de las zonas veredales transitorias de normalización -ZVTN- durante el proceso de Paz

[57] Antigua Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)

con las FARC, desde 2016, bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se ejecuta el programa "Camino Diferencial de Vida", como un proceso para la acogida, el restablecimiento de derechos, la reparación integral y reincorporación de estos jóvenes, con la participación del ICBF y la ARN. De los 124 jóvenes que salieron de las ZVTN, 109 han sido incluidos en el RUV; 77 han recibido el componente de Ayuda Humanitaria y 65 han recibido la medida de indemnización (50 cuentan con encargos fiduciarios y 15 recibieron giro de indemnización). Durante 2018, 43 de estos jóvenes participarán a partir del mes de julio de una estrategia grupal que busca identificar los recursos necesarios para establecer propósitos de vida a corto y mediano plazo.

4. Persona Mayor

- Más de 700 mil[58] personas de 61 a 100 años se han incluido en el RUV desde 2012. En armonía con la Convención Interamericana de Derechos Humanos para las Personas Mayores y la Declaración de Asunción, el Gobierno de Colombia, a través de la Unidad para las Víctimas y varias entidades que conforman el SNARIV, como Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad de Restitución de Tierras y Departamento de Prosperidad Social, vienen incorporando acciones afirmativas y lineamientos para garantizar un envejecimiento con dignidad y derechos, en los diferentes momentos de la ruta de atención, asistencia, reparación. A la fecha se han institucionalizado las conmemoraciones del Día Toma de Conciencia Contra el Abuso y Maltrato en la Vejez y el Día Mundial de las Personas de Edad.[59]

- Considerando que el conflicto de Colombia ha tenido efectos tras generacionales y con el fin de favorecer y dignificar la memoria de las personas mayores víctimas, la Unidad para las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica desarrollaron e implementaron talleres de 2014 a 2016 del Proyecto Voces Mayores, resultado del mismo la Proclama "Basta Ya, Aportes de los Mayores a la Construcción de la Paz" y propuesta de Caja de Herramientas sobre diálogos de saberes, reconstrucción del tejido social y construcción de paz.

- En los procesos de reparación individual liderado por la Unidad para las Víctimas, se diseñó e implementó la Metodología de memorias reparadoras, jornadas para entrega de la medida de indemnización. Esta estrategia se desarrolló por primera vez en el primer semestre del 2015, con pilotos simultáneos en Apartadó, Cali, Medellín, Pasto y Popayán. Los resultados de las mismas se tuvieron en cuenta para hacer cambios y mejoras en las siguientes jornadas. En total, se llevaron a cabo 33 Jornadas de Memorias Reparadoras, con una participación de 1.518 personas mayores, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 21
Víctimas que participan en las jornadas Memorias Reparadoras

Año	Cantidad Jornadas	Cantidad Personas
Año 2015	33	1.518
Año 2016	20	573
Año 2017	12	411

[58] A 31 de marzo de 2018, 741.123 personas entre 61 a 100 están incluidas en el RUV.

[59] Día Toma de Conciencia Contra el Abuso y Maltrato en la Vejez y el día Mundial de las Personas de Edad; 15 de junio y 1 de octubre respectivamente.

Año	Cantidad Jornadas	Cantidad Personas
A marzo 2018 *	0	0
Total	65	2.502

Fuente: Unidad para las Víctimas.

- Como resultado del llamado y propuesta de las víctimas mayores ante el SNARIV, en 2014 se consolidó la Mesa Interinstitucional de Envejecimiento y Vejez, conformada por más de diez entidades que han impulsado el fortalecimiento de estrategias para la garantía y restitución de derechos de las victimas mayores. Dentro de estas estrategias se destacan: eventos de empoderamiento de las víctimas mayores denominados "Palabras Mayores", intercambios y encuentros intergeneracionales con las víctimas, , diseño y publicación de piezas "no me olvides" desde Centro Nacional de Memoria Histórica, Ruta para Victimas Mayores de la Unidad de Restitución de Tierras, Ampliación de Cobertura desde Colpensiones a través del programa BEPS - Beneficios Económicos Periódicos y Sociales , y Subsidio Colombia Mayor , así como la puesta en marcha de la Estrategia para Victimas en Situación de Extrema Urgencia , mediante el direccionamiento a los Centros de Protección y Promoción Social , en alianza con Ministerio de Salud y Protección Social.

- "Palabras Mayores" ha brindado herramientas para el empoderamiento e incidencia de la población mayor permitiendo el fortalecimiento de la política pública de víctimas con la participación de 160 mayores miembros de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva Víctimas a nivel nacional. Los Encuentros Intergeneracionales, por su parte, han logrado en 6 oportunidades en diferentes regiones del país, integrar a jóvenes y personas mayores víctimas, con el objetivo de promover la solidaridad entre estos grupos poblacionales, así como la reflexión en cuanto a las brechas generacionales y los roles de cada uno en la construcción de paz. Estos encuentros dejan productos como el manifiesto "Por una sociedad en Paz para todas las edades" donde se plasman los derechos y los roles en la construcción de la Paz, destacando entre otros la necesidad de la educación transformadora aprovechando el conocimiento, experiencia y saberes de las personas mayores y la implementación en el uso adecuado de las nuevas tecnologías, así como mejor acceso a servicios de vivienda, salud, proyectos productivos y de generación de ingresos. Igualmente, se han elaborado piezas comunicativas desde el sentir y experiencia de las victimas mayores, las Cartillas "Memoria viva de nuestro trabajo" y "Recuperar el valor de la vida", además de plegables, afiches y rota-folio, entre otros.

- En convenio con la Fundación Saldarriaga Concha, llevado a cabo durante 2016, se realizó la investigación sobre impactos y riesgos desproporcionados del conflicto armado en el envejecimiento y la vejez, sistematización de prácticas y experiencias significativas y aportes de los mayores en la Reparación colectiva y construcción de la paz y se desarrolló la metodología "huellas , talanqueras y puertas" , que permitió evidenciar los principales retos de las personas mayores en los procesos de Reparación colectiva. Derivado de este acompañamiento, se realizó una intervención en más de 10 casos de Reparación, aportando insumos para la incorporación y visibilización de la participación de las victimas mayores en la construcción de los planes de reparación colectiva desde sus necesidades intereses y expectativas, a través de los diálogos de saberes e intercambio intergeneracional.

E. Enfoque Étnico

El conflicto colombiano ha tenido un impacto desproporcionado en los pueblos y las comunidades étnicas colombianas. Son numerosas las afectaciones a estas comunidades generadas por graves violaciones a los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y los derechos territoriales, el despojo y el abandono de tierras del que han sido objeto, han puesto en crisis su proyecto de vida y las condiciones para su existencia.

El impacto ha ocasionado daños a la cultura, violación y riesgos al derecho a la vida colectiva e individual como al medio ambiente.[60] Con el propósito de atender de forma particular la problemática de las victimas pertenecientes a los grupos étnicos y con ello propender por la diversidad étnica y cultural del país, de manera novedosa y única en el mundo el gobierno colombiano expidió una triada de decretos ley (decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011), con los cuales estableció la ruta para una reparación colectiva con enfoque étnico.

A continuación, se enunciarán algunos de los logros más relevantes del Gobierno Nacional en la implementación de la política pública para víctimas pertenecientes a grupos étnicos:

1. Marco jurídico específico.

Como se mencionó anteriormente, previo a la expedición de los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 no existía marco jurídico específico para las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Por medio de un amplio proceso de consulta previa, el cual se resume en los siguientes puntos, se dio paso a la expedición consultada de la normatividad que rige la reparación colectiva de los grupos étnicos en Colombia:

- Expedición del decreto ley 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas: 20 sesiones departamentales, cuatro encuentros macro regionales, seis reuniones con la Amazonía, un espacio autónomo de la Sierra Nevada de Santa Marta, un encuentro nacional de víctimas desplazadas y urbanas y una reunión nacional de la Mesa Permanente de Concertación.
- Decreto Ley 4634 para el Pueblo Rrom o Gitano: ocho reuniones realizadas con las diferentes Kumpañy del pueblo Rrom asentadas en el país.
- Decreto Ley 4635 de 2011 para víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras: socialización y consulta del proyecto de decreto con 22 consultivas departamentales de carácter ampliado (con la participación de autoridades étnicas, víctimas y organizaciones) en el marco de la Comisión Consultiva de Alto Nivel (Decreto 3770 de 2008).

A través de la información recogida en estos espacios el Gobierno Nacional desarrolló un marco normativo coherente con los derechos colectivos, territoriales y culturales de los grupos étnicos, mediante el cual se establecen las medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para estos grupos. Dichas acciones se corresponden de manera armónica a todo el conjunto de normas internacionales, nacionales y al desarrollo jurisprudencial que ha venido amparando de manera general y específica los

[60] Guía para la orientación adecuada a victimas pertenecientes a Grupos Étnicos, pag 26

derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos.

2. Institucionalidad para las víctimas étnicas.

Los decretos ley dieron lugar a la creación de una institucionalidad diferenciada para la implementación y seguimiento de la política de atención y reparación para para víctimas pertenecientes a grupos étnicos, a decir:

- Subcomité técnico de enfoque diferencial.
- Comisión de seguimiento conformada por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y delegados de los grupos étnicos.
- Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para las Víctimas
- Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras

La creación de esta institucionalidad ha sido crucial en la promoción de una cultura de trabajo basada en la concertación y la construcción conjunta de lineamientos para la implementación de la política para victimas étnicas, entre el Gobierno Nacional y los representantes de los espacios de concertación y diálogo de las organizaciones y autoridades étnicas, tanto a nivel interno, como con las entidades del SNARIV.

El hecho de tener dependencias encargadas exclusivamente del tema étnico ha visibilizado su situación de manera particular, generando con ello que las entidades del SNARIV propendan por una atención diferenciada y concertada de sus problemáticas.

2.1. Logros en materia del Registro Único de Víctimas y sistemas de información:

- La incorporación de las variables de autoreconocimiento étnico en los Formatos Únicos de Declaración Individual y Colectivo, ha permitido el reconocimiento al derecho a la identidad étnica individual o colectiva que facilita la consolidación del Módulo Étnico del Registro a nivel conceptual y en Sistemas de Información.
- La identificación específica a partir del auto reconocimiento ha contribuido a la superación del subregistro de la condición étnica y, por tanto, de las limitantes en el acceso a un tratamiento especial en la ruta de atención, asistencia y reparación integral ligada justamente a la condición de auto reconocimiento étnico.
- La adecuación de las herramientas técnicas de valoración de las declaraciones por hechos victimizantes individuales y colectivos, permite el ajuste de los mecanismos de ingreso al Registro Único de Víctimas, de acuerdo con la normatividad correspondiente.
- La expedición de la Circular 002 de 2015 por la cual se establece un margen de 2 años adicionales a los términos de la Ley 1448 de 2011, para la valoración de las declaraciones de hechos victimizantes sobre sujetos colectivos étnicos y sus víctimas individualmente consideradas, bajo el criterio de extemporaneidad se ha generado el beneficio para las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, que por condiciones de aislamiento geográfico, barreras lingüísticas o simple desconocimiento, no había podido acceder al Registro Único de Víctimas.

- El ajuste institucional en la modalidad de acceso al Registro de Sujetos de Colectivos desde la vía de oferta[61] a la vía de demanda por declaración ante el Ministerio Público, aportó los siguientes impactos para los ciudadanos víctimas étnicos:

  a) Formación de talento humano especializado en la valoración de sujetos colectivos étnicos en la Unidad para las Víctimas.

  b) Se abrió, de manera eficaz, una puerta de acceso a los derechos de las víctimas étnicas.

- Asistencia técnica a los entes territoriales en su responsabilidad en la identificación de la población víctima asentada en su jurisdicción, a través de la ficha de caracterización de víctimas:

  a) Considerando la necesidad de articular acciones entre el nivel nacional con el nivel territorial para lograr de manera coordinada implementar la política pública para víctimas, el gobierno nacional a través de la Unidad para la Víctimas desarrolló la herramienta de caracterización de hogares. Dicha herramienta busca recabar y brindar información a las entidades territoriales para definir mecanismos de atención en el gobierno local con la formulación de los Planes de Acción Territorial de manera general y otros como los Planes de Contingencia, Planes de Prevención y Protección, Planes de Retornos y Reubicaciones y Planes de Reparación Individual o Colectiva.

  b) Dada la particularidad de las víctimas étnicas consideradas de manera individual o colectiva, en relación con sus formas propias de vida, usos y costumbres, la ficha de caracterización ha sido sujeto de un proceso de revisión por parte de organizaciones étnicas, Teniendo en cuenta los avances en dichos escenarios de participación, la ficha ya incorpora variables étnicas no solo en el componente de identificación sino en los componentes de análisis relacionados con el restablecimiento socioeconómico de los hogares víctimas en armonía con la cultura, el gobierno y la organizaciones propias y el territorio.

2.2. Logros en materia de atención y asistencia.

- Considerando la necesidad de superar las barreras de acceso a oferta institucional y conocimiento de derechos por parte de los ciudadanos víctimas étnicos, la Unidad para las Víctimas diseñó una estrategia de comunicaciones para grupos étnicos y desarrolló piezas comunicativas considerando medios propios, característicos, territoriales y lingüísticas:

  a) Decreto Ley 4635 de 2011 en Creole y Palenquero

  b) Cartilla de orientación para el abordaje del Decreto Ley 4634 de 2011 en Romaní o Romanés

  c) Audiovisuales con contenidos de atención, asistencia y reparación en lenguas indígenas Embera, Tukano y Sikuani de acuerdo con el Decreto Ley 4633 de 2011.

  d) Metodología implementada de socialización del Auto 073 de 2014 para comunidades negras y afrocolombianas asentadas en el pacífico nariñense, construida conjuntamente con las comunidades de base y organizaciones.

[61] Por las condiciones propias del contexto de los grupos étnicos, la vía de oferta hacía que la Administración ofreciera el acceso al Registro Colectivo, solo a los casos de su conocimiento.

e) Articulación con el Ministerio del Interior y la Organización Internacional para las Migraciones - OIM – para el diseño de maletines divulgadores de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, dirigidos a la formación de entes territoriales, representantes y autoridades y de las comunidades étnicas.

f) Especiales web (tres) dirigidos a la dignificación de las víctimas de pueblos y comunidades indígenas y de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a partir del año 2017 (especial 2017 y 2018).

- La Unidad para las Víctimas emitió la Circular 0014 del 17 de mayo de 2018, por la cual se establece la ruta de atención para el hecho victimizante de confinamiento, en concordancia con la Resolución 0171 de 2017. La ruta definida incluye el enfoque étnico para su abordaje desde el territorio a partir de las dinámicas y derechos individuales y colectivos de las comunidades y pueblos indígenas y comunidades negras. El impacto se materializa en la entrega de la ayuda humanitaria (de preferencia en especie por la naturaleza del hecho) a las comunidades víctimas de confinamiento para atender sus necesidades en subsistencia mínima cuando así se requiere, en una ruta diferente a la ruta de desplazamiento forzado.

  Estos procesos de atención diferencial no sólo del enfoque étnico sino del tratamiento específico de los diferentes sujetos de especial protección constitucional que hacen parte de las comunidades, permiten a partir de la atención y asistencia adecuada, que todas las fases allí contenidas sean de carácter dignificador y respeten los derechos específicos de estas comunidades.

2.3. Logros en materia de prevención y protección

- Ajuste de la Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia, siendo esta la herramienta fundamental para la asistencia técnica a las entidades territoriales.

  Durante el ajuste se integra o vincula dentro de la estructura metodológica la participación de autoridades étnicas u organizativas étnicas y el desarrollo de un diagnóstico que incluye la elaboración de una línea de tiempo, escenario y mapa de riesgo para identificar las características del territorio y población que puede ser afectada y que debe atender el municipio, entre la que se cuenta a la población étnica para definir acciones diferenciales.

2.4. Logros en materia de reparación

Reparación individual:

- Diseño de un Programa de Acompañamiento a la adecuada inversión de los recursos de indemnización con énfasis en grupos étnicos: El Programa de acompañamiento a la inversión de la indemnización con enfoque diferencial étnico, hace parte de la Ruta integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas y permite que las medidas de reparación económica impacten positivamente a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos y se traduzcan en una mejora de sus condiciones de vida, a través de la conformación de proyectos o planes de inversión que apunten a la transformación de su realidad y se encuentren en armonía con sus procesos colectivos, incluso con la indemnización colectiva.

- Construcción de la versión étnica de la Estrategia Convivencia y Paz. Esta iniciativa ha permitido

mejorar la percepción de confianza de las víctimas con el Estado y sus instituciones. También, construir relaciones en territorio y trabajar en alianza para reparar de manera integral a las víctimas del conflicto armado. El proceso de esta estrategia genera la comprensión de la reparación integral, a través de medidas de rehabilitación psicosocial, satisfacción e indemnización con enfoque diferencial y de género y la articulación y fortalecimiento de la SNARIV.

- Construcción del Protocolo Étnico de la Estrategia de Recuperación Emocional y Acompañamiento para la Reparación Integral. El objetivo primordial de esta estrategia es implementar medidas de rehabilitación individual con enfoque psicosocial y con enfoque diferencial étnico, teniendo en cuenta el pensamiento propio sobre la salud mental para los pueblos y comunidades étnicas, proponiendo que sea pertinente y adecuada a los contextos de estas. Adicionalmente, a través de esta, se vivencian las prácticas propias entendidas como la manifestación de los derechos a la identidad cultural y a la autonomía y se brinda educación financiera para fomentar las prácticas económicas propias.

Reparación colectiva:

- El Modelo de Caracterización de Daños en Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva permite identificar, bajo un enfoque adecuado, sistémico, étnico y diferencial, los hechos ocurridos, las victimizaciones generadas, las conductas violatorias, los patrones sistemáticos, el daño colectivo, el daño individual con efecto colectivo, los factores subyacentes y los riesgos asociados al conflicto que ha impactado la vida, usos y costumbres de estas comunidades étnicas; así como también la integridad y la unidad del sujeto colectivo, la autonomía y gobierno propio, su cultura y su territorio.

- Construcción y concertación de los módulos étnicos del PAPSIVI con 11 Kumpany y la Subcomisión de Salud Indígena.

- Implementación del módulo étnico afro, en el Sujeto de Reparación Colectiva Guacoche, en el municipio de Valledupar, Cesar.

2.5. Logros en materia de participación

- Garantías para el diseño y concertación de protocolos específicos para la participación de los grupos étnicos.

- En ausencia de protocolos específicos de participación para grupos étnicos, el gobierno nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, ha actuado de dos maneras:

  a) Generando adecuaciones en el protocolo de participación general para víctimas, que permiten la participación efectiva y diferenciada de representantes étnicos en los espacios creados por la ley 1448 de 2011.

  b) Expidiendo instrumentos normativos que consignan no solo el enfoque étnico sino también expresiones territoriales y serios ejercicios de concertación:

  - Resolución 0930 de 2015, Protocolo de Participación Efectiva para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

  - Resolución 0680 de 2015, Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas del Pueblo Rrom.

- Resolución 0812 de 2015, Protocolo Participación Efectiva de Comunidades y Pueblos Indígenas del Chocó.
- Resolución 0334 de 2016, Protocolo Participación Efectiva de Comunidades y Pueblos Indígenas del Amazonas.

F. Conclusiones

I. Retos

En cuanto al enfoque de género, aún persisten retos en la continuidad presupuestal de las actividades planteadas, la cualificación de la información que permita identificar y cuantificar las brechas de género y tomar mejores decisiones frente a las acciones a realizar, además de la profundización de las orientaciones técnicas de ejecución de la política pública por parte de las entidades del orden nacional. En ese sentido, el Gobierno Nacional avanza en la construcción Fase II del CONPES 3784 de 2013 para incorporar las recomendaciones encontradas, socializar su evaluación y construir un nuevo Plan de acción, acorde con las recientes órdenes de la Corte Constitucional incluidas en el Auto 737 de 2018.

Respecto al enfoque étnico, lograr la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas étnicas es el principal reto del Gobierno Nacional, para lo cual se propone continuar la implementación del Modelo de Gestión Integral de los Asuntos Étnicos, fortaleciendo los procesos relacionados con éste; abordando cada los ejes estratégicos y los componentes de la política pública.

Con relación a la implementación de los decretos ley en los territorios, y en particular, la definición de medidas en las herramientas de planificación, implementación y seguimiento de la política pública:

- La implementación del CONPES 3784 de 2013 fue un avance significativo de la política pública de atención a las mujeres víctimas logrando un mayor alistamiento y articulación de la institucionalidad en el reconocimiento del Gobierno Nacional de su problemática diferencial, la identificación y prevención de violencias, así como la inclusión la participación de las mujeres en la construcción de la política. Aún persisten retos en la continuidad presupuestal de las actividades planteadas, la cualificación de la información que permita identificar y cuantificar las brechas de género y tomar mejores decisiones frente a las acciones a realizar, además de la profundización de las orientaciones técnicas de ejecución de la política pública por parte de las entidades del orden nacional. En ese sentido, el Gobierno Nacional avanza en la construcción Fase II del CONPES 3784 de 2013 para incorporar las recomendaciones encontradas, socializar su evaluación y construir un nuevo Plan de acción, acorde a las recientes órdenes de la Corte Constitucional incluidas en el Auto 737 de 2018.
- Implementar la ficha de caracterización de hogares de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, ajustada en los componentes con las variables del enfoque étnico, manteniendo la concertación como

principio de la aplicación y el trabajo mancomunado entre la institucionalidad y las comunidades, para definir las competencias y generar responsabilidades en los diferentes componentes de la política pública referente a grupos étnicos.

- Reformulación de la batería de indicadores referentes a monitoreo y seguimiento de la política pública para víctimas étnicas.

- Fortalecer el recurso humano con experticia en el tema étnico y fortalecimiento de la capacidad técnica, operativa, financiera y administrativa de la Unidad para las Víctimas (nacional y territorial) y de las entidades del SNARIV frente a los procesos de atención con enfoque diferencial étnico.

Con relación a la participación:

- Garantizar que las víctimas étnicas participen efectivamente bajo los mecanismos creados conjuntamente, bajo los usos y costumbres de las comunidades y respaldados en la normatividad vigente, es decir, mediante la implementación de los protocolos de participación efectiva para cada grupo étnico.

Con relación al Registro Único de Víctimas:

- Definir mecanismos de coordinación, articulación y concertación interinstitucional y con las comunidades étnicas, para desarrollar la variable de pertenencia (socio-cultural, territorial y comunitaria) que debe acompañar a la de autoreconocimiento, de tal manera que se logre una adecuada identificación.

Con relación a la atención y la asistencia:

- Fortalecer y ampliar el cubrimiento de las estrategias de comunicación y socialización de decretos ley, derechos específicos, rutas etc., para garantizar la apropiación de los mismo por parte de las comunidades étnicas, de los entes territoriales y de las entidades del SNARIV en el nivel local, regional y nacional.

- Consolidar, a través de la asistencia técnica y la utilización de la guía metodológica, la incorporación del enfoque étnico en los planes de contingencia, favoreciendo la participación de las autoridades de los grupos étnicos o las comunidades a intervenir.

- Validación territorial, concertación y puesta en marcha del Modelo de Identificación de Necesidades y Capacidades relacionadas con Subsistencia Mínima en Comunidades Étnicas, para lo cual se requiere avanzar en los escenarios de concertación Nacional y realizar ajustes en los sistemas de información de la Unidad para las Víctimas, de manera articulada con las entidades del SNARIV.

- Avanzar en la definición de la entrega de atención y ayuda humanitaria con enfoque diferencial en las modalidades de dinero y especie, para lo cual se requiere definir un equipo interinstitucional con la capacidad técnica para proponer los mecanismos de articulación entre los entes territoriales y las entidades del SNARIV, con el ánimo de brindar una respuesta ajustada a la realidad de las comunidades en dichas entregas.

- Impulsar los ajustes tecnológicos sobre los sistemas de información de la Unidad para las Víctimas para dar viabilidad a la implementación de la ruta especial de atención a comunidades víctimas de confinamiento, de acuerdo con la Circular Interna de la Unidad para las Víctimas 0014 del 17 de mayo de 2018.

- Avanzar en el diseño, validación territorial y concertación del mecanismo de medición de superación de vulnerabilidad para grupos étnicos, tanto individual como colectivo, de manera armónica con lo ordenado por los decretos ley y la Corte Constitucional en los autos de seguimiento 004 y 005 de 2009 y el auto 266 de 2017.

Con relación a la Reparación:

- Adecuación de la institucionalidad para la implementación de los Decretos Ley no solo al interior de la Unidad para las Víctimas, sino de todas las entidades del Sistema, en programas, proyectos, criterios de focalización, sistemas de información etc., para brindar una respuesta adecuada.

- Con lo anterior, establecer un plan de implementación de política pública que incluya adecuación de planes de acción de las entidades del SNARIV con enfoque étnico y definición de competencias sobre cada componente de la ruta de reparación colectiva; ajustes sobre los criterios de certificación de orden nacional y territorial; y, adecuación de los Comités de Justicia Transicional y Planes de Acción Territorial.

Capítulo IV. INVERSIÓN Y PRESUPUESTO

A. Suficiencia y coherencia del gasto

Para el Gobierno nacional el compromiso con las víctimas, y en especial las de desplazamiento forzado[62], ha contado con un esfuerzo constante en materia presupuestal con el objeto de procurar la garantía del goce efectivo de sus derechos. En este sentido, el Gobierno ha realizado un ejercicio permanente en la asignación de recursos, y ésta ha sido coherente con la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el principio de implementación gradual y progresiva de esta política.

Así entonces, la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento y, posteriormente, el artículo 11 de la Ley 1151 de 2007 (por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010), permitieron desarrollar una institucionalidad para la atención a población víctima que triplicó el presupuesto entre 2002 y 2007 (Gráfico 1). En el año 2011, al sancionarse la Ley 1448, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se materializó la mayor apuesta nacional[63] para avanzar en la garantía de derechos de la población víctima, al brindar asistencia, atención y reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado interno colombiano.

Es de igual importancia señalar que las leyes de presupuesto aprobadas desde 2012 hasta 2017 han incluido apropiaciones exclusivas para población víctima y han establecido lineamientos específicos que buscan unificar criterios y procedimientos para que las entidades del orden nacional focalicen, flexibilicen y regionalicen sus proyectos de inversión, atendiendo las necesidades de la población y las características particulares de los territorios. Asimismo, a través de las leyes de presupuesto de cada vigencia se ha instado a las entidades del Gobierno nacional a priorizar recursos para atender la totalidad de la población víctima, especialmente la población víctima de desplazamiento forzado[64].

Por su parte, como lo evidencia el Gráfico 16, la totalidad de recursos apropiados para la Política de Víctimas ascendieron a 13,8 billones en el 2017, y se apropiaron 13,9 billones en la actual vigencia presupuestal -a pesos contantes de 2018-.

A partir de 2011, año de entrada en vigor de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el presupuesto para víctimas ha aumentado en un 93%, pasando de 6,1 billones en 2011 a 13,9 billones en 2018. Evidenciando que el Gobierno nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante en la atención a víctimas, llegando a duplicar los recursos destinados a esta población.

[62] Las víctimas de desplazamiento forzado representan el porcentaje más alto en el Registro Único de Víctimas (85%).

[63] En la ley 1448 reconocen 9 hechos victimizantes con derecho a indemnización administrativa (homicidio, desaparición forzada, tortura, tratos crueles o degradantes, secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual y reproductiva, reclutamiento ilegal de menores, lesiones que causaron incapacidad, lesiones que no causaron incapacidad y desplazamiento forzado). A su vez la ley reconoce la existencia de otros hechos victimizantes (acto terrorista / atentado / combate / enfrentamientos / hostigamientos, amenaza, despojo y abandono de bienes y minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado).

[64] La Ley 1873 de diciembre de 2017, Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2018, define estos parámetros presupuestales relacionados anteriormente en los artículos 52 a 55 y 59.

Gráfico 16
Presupuesto asignado para la política de víctimas y participación dentro del PIB 2002-2018*
Billones de pesos constantes de 2018 (eje izquierdo) – Proporción del PIB (eje derecho)

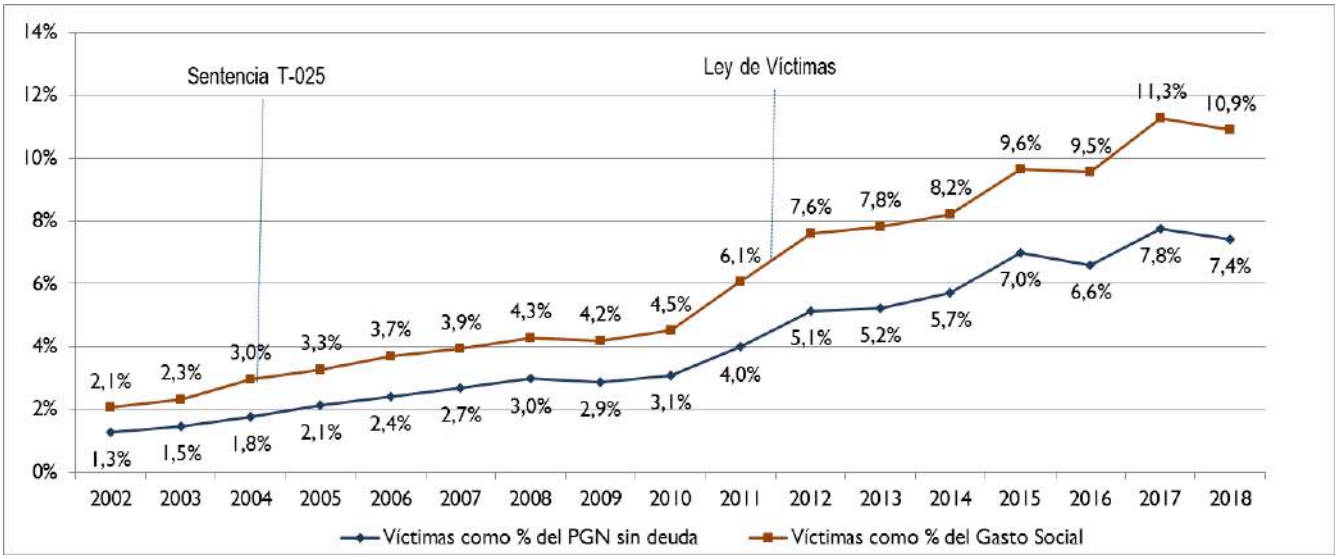
* 2002-2017: apropiación final; 2018: apropiación inicial. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2017, proyección de inflación 2018. Datos actualizados a febrero de 2018
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP

Por otro lado, la priorización presupuestal en programas que atienden a toda la población víctima del conflicto armado interno también se ha aumentado desde 2002. Adicionalmente, la participación del total del presupuesto para toda la población víctima dentro del PIB[65] ha pasado de 0,2% en 2002 a más de 1,4% en 2018. Es significativo que del total de recursos invertidos en población víctima desde el 2002, el 73% de los recursos (81,2 billones) se han asignado desde el 2012 hasta el 2018.

El Gobierno nacional ha realizado los esfuerzos necesarios para mantener los recursos asignados a la atención a la población víctima, no solo en niveles sino en proporción del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del gasto social como se evidencia en el gráfico 2. Los recursos destinados a la atención de víctimas han pasado del 5,1% del PGN en el 2012 al 7,4% en el 2018, evidenciando el esfuerzo presupuestal que se ha dado a pesar de la situación fiscal que han vivido las finanzas públicas. Por otro lado, es importante resaltar el aumento que se ha tenido en los recursos de víctimas como porcentaje del gasto social, desde la entrada en vigencia de la ley 1448 éstos han pasado de ser el 7,6% del gasto social al 10,9% en el 2018, teniendo un aumento de 3,3% en la vigencia de la ley.

[65]Producto Interno Bruto.

Gráfico 17
Participación de los recursos de víctimas dentro del PGN sin deuda y el gasto social 2002-2018*



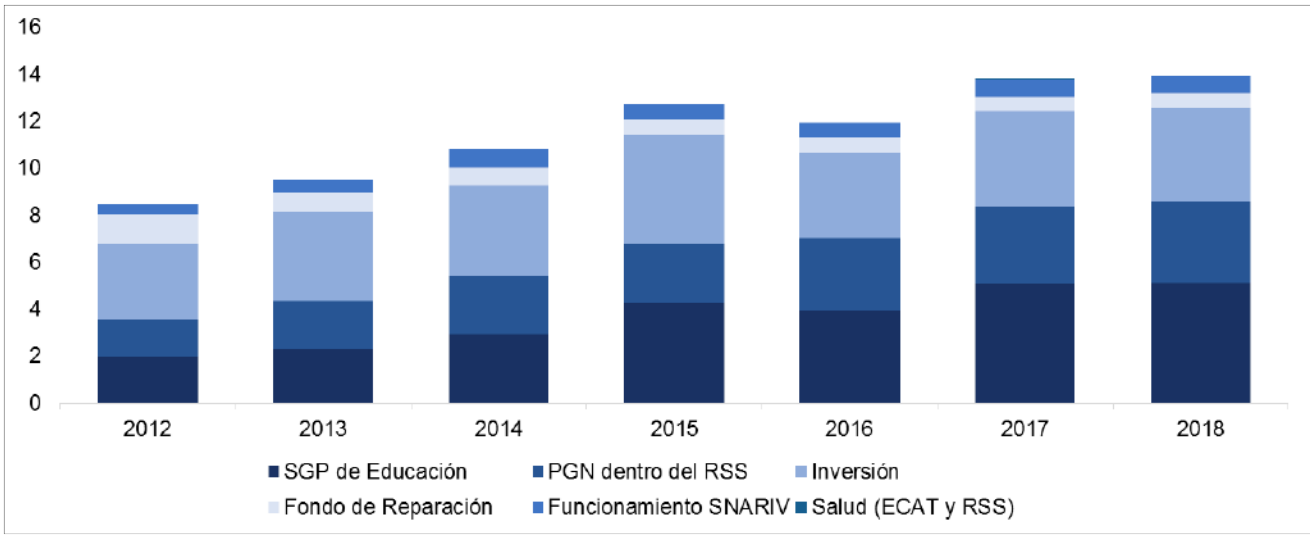
* 2002-2017: apropiación final; 2018: apropiación inicial. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2017, proyección de inflación 2018. Datos actualizados a febrero de 2018
Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP

B. Evaluación de la dimensión presupuestal

A partir de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, el gasto focalizado en víctimas ha diversificado su composición y fuentes de financiación. Actualmente, el gasto total está compuesto por recursos de Inversión, Sistema General de Participación -SGP- de Educación, Inversiones del PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud, el Fondo de Reparación (indemnizaciones) y el funcionamiento de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV.

Durante la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras el presupuesto de inversión ha sido la fuente más representativa para la financiación de la política de víctimas, con un promedio anual de 34% del gasto total, seguido por los componentes de SGP en Educación y Régimen Subsidiado de Salud con 31% y 22% respectivamente. El Fondo de Reparación, con el cual se realiza el gasto en indemnizaciones, representa el 7%, mientras que el gasto en funcionamiento de las entidades del SNARIV participa en promedio con el 6%.

Gráfico 18
Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2018
Billones de pesos a precios constantes de 2018



Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2018. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y después del 2017 Banco de la República.

La implementación de la política pública para la atención a la población víctima ha requerido un esfuerzo presupuestal importante del Gobierno nacional, desde el 2002, 62 entidades nacionales han reportado recursos relacionados con la atención a la población sujeto de la política, recursos por un valor aproximado de 50 billones de pesos.

El fortalecimiento institucional que se ha dado para la atención a la población víctima ha generado la creación de entidades cuya función específica es la implementación de la ley 1448, como la Unidad para las Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Entre estas tres entidades se han asignado 15,6 billones de pesos, los cual representa el 31% de los recursos de las entidades del nivel nacional que atienden víctimas. De estos, 9,1 billones corresponden a recursos de inversión, mientras que los 6,5 billones restantes corresponden a recursos de funcionamiento; cabe aclarar que dentro de los gastos de funcionamiento se encuentra el Fondo de Reparación a las Víctimas (5,4 billones).

A lo largo de la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se han programado y ejecutado $81,2 billones de pesos a precios constantes de 2018 para la atención a la población víctima del conflicto armado, lo cual representa el 72,5% de los recursos destinados a esta población desde el 2002.

Como se observa en la tabla 1 de presupuesto de víctimas por medidas y componentes de la Ley 1448, las medidas que más se destacan en el componente de Asistencia son los de educación y salud, dado que el Estado colombiano garantiza estos derechos para las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas que posean las condiciones para acceder al sistema educativo público y al régimen subsidiado de salud.

Tabla 22
Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2018
Miles de Millones de pesos de 2018

Medida y componente de la ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018	Part. %
Asistencia	Asistencia Judicial	45	36	38	43	42	49	51	304	0.37%
	Identificación	3	4	5	5	5	6	5	33	0.04%
	Salud	1.858	2.234	2.703	2.713	3.241	3.328	3.456	19.533	24.06%
	SGP (Educación)	1.978	2.314	2.933	4.259	3.945	5.070	5.108	25.607	31.54%
	Total Asistencia	**3.884**	**4.588**	**5.678**	**7.021**	**7.233**	**8.453**	**8.620**	**45.477**	**56.02%**
Atención	Asistencia	13	34	35	25	27	76	74	283	0.35%
	Atención Humanitaria	1.703	1.751	1.896	2.429	2.096	1.927	1.236	13.039	16.06%
	Retornos	24	141	131	138	147	139	139	859	1.06%
	Total Atención	**1.740**	**1.925**	**2.063**	**2.592**	**2.270**	**2.142**	**1.450**	**14.182**	**17.47%**
Reparación	Educación Superior	-	42	35	17	17	5	24	140	0.17%
	Garantías de no repetición	4	32	30	29	24	22	662	803	0.99%
	Generación de Ingresos	436	318	287	448	273	244	248	2.253	2.78%
	Indemnización	1.225	823	763	682	695	614	614	5.416	6.67%
	Medidas de Satisfacción	24	55	51	47	43	57	72	349	0.43%
	Reparaciones Colectivas	-	57	27	35	42	333	173	667	0.82%
	Restitución de Tierra	26	170	133	153	171	136	195	984	1.21%
	Vivienda	588	729	704	757	328	720	739	4.564	5.62%
	Total Reparación	**2.304**	**2.226**	**2.029**	**2.167**	**1.592**	**2.131**	**2.728**	**15.177**	**18.70%**
Otros	Coordinación Nación - Territorio	-	38	22	19	21	38	41	180	0.22%
	Enfoque diferencial	38	39	75	137	71	73	86	520	0.64%
	Fortalecimiento institucional	516	666	918	815	757	956	1.007	5.635	6.94%
	Justicia y del Derecho	-	-	-	-	3	3	2	7	0.01%
	Total Otros	**554**	**743**	**1.015**	**972**	**852**	**1.070**	**1.137**	**6.342**	**7.81%**
	Total general	**8.482**	**9.482**	**10.784**	**12.752**	**11.947**	**13.796**	**13.934**	**81.178**	**100%**

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2018. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y después del 2017 Banco de la República.

Por otra parte, en el componente de Atención, es la atención humanitaria[66] la medida de mayor peso presupuestal. Uno de los efectos del reconocimiento de las víctimas y del acercamiento del Estado a las víctimas es el crecimiento del Registro Único de Víctimas, que repercute en la Atención Humanitaria que se ha extendido operativamente, razón por la cual su presupuesto se ha incrementado a lo largo de los años de ejecución de la política. Por su parte, en el componente de reparación se destacan los recursos de indemnización, vivienda y restitución de tierras, que corresponden a los pilares sobre los cuales se brinda la reparación.

Cabe mencionar la existencia de medidas transversales ("Otros") que se ejecutan durante toda la ruta de Asistencia, Atención y Reparación. En total, dichos recursos se acercan a la suma 6,3 billones en el periodo 2012-2018 y representan el 7,8% de los recursos destinados para la política. Se resalta que, de estos recursos, 5,6 billones han sido destinados al fortalecimiento institucional para la atención a la población víctima. Fortalecimiento Institucional que se enfoca en aumentar la capacidad institucional del

[66] Las medidas de asistencia dirigidas a las víctimas del conflicto armado interno tienen por objetivo generar condiciones que les permitan volver a gozar efectivamente de los derechos que les han sido vulnerados.

Estado para atender al mayor número de víctimas posible.

La tabla 2 presenta la información de presupuesto de la política desagregada a nivel de derechos. Los derechos con mayor participación son Educación, con el 42,2%; Salud, con el 24,8%; Subsistencia Mínima, con el 5,5%; Vivienda, con 4,9% e Indemnización, con 4,4%. Cabe resaltar que la indemnización pierde participación en el 2018 respecto al 2017, dada una disminución en los recursos de inversión destinados a este derecho, aclarando que el Fondo de Reparación, el cual es la mayor fuente de recursos para el derecho, tiene un aumento entre estas vigencias del 0,1%.

Tabla 23
Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2018
Miles de Millones de pesos de 2018

Derecho	Apropiación Final 2017	Participación	Apropiación inicial 2018	Participación
Educación	5.882	42.63 %	5.884	42.22 %
Salud	3.309	23.99 %	3.454	24.79 %
Subsistencia mínima	758	5.50 %	763	5.47 %
Indemnización	904	6.59 %	614	4.41 %
Vivienda	684	4.96 %	676	4.85 %
Vida, seguridad, libertas e integridad	511	3.70 %	503	3.61 %
Restitución	271	1.96 %	314	2.25 %
Coordinación Nacional	240	1.74 %	274	1.96 %
Alimentación	231	1.67 %	277	1.98 %
Generación de ingresos	204	1,48 %	226	1.62 %
Orientación y comunicación	139	1.01 %	172	1.23 %
Satisfacción	139	1.01 %	156	1.12 %
Reubicación familiar – Reintegración	42	0.31%	173	1.24 %
Coordinación Nación - Territorio	90	0,66 %	120	0.86 %
Empleo	82	0,60 %	83	0.60 %
Protección de predios, tierras y territorios abandonados	71	0,51 %	69	0.50 %
Reparación colectiva	66	0,48 %	58	0.42 %
Retorno y reubicación	66	0,48 %	-	0.00 %
Garantías de No Repetición}	31	0,22 %	29	0.21%
Participación	1	0,01 %	55	0.40 %
Sistema de información	46	0,34 %	8	0.06 %
Rehabilitación	18	0,13 %	16	0.11 %
Identificación	9	0,06 %	8	0.06 %
Créditos y pasivos	0	0,00 %	1	0.01 %
Total	**13.796**	**100,00%**	**13.934**	**100.00 %**

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2018. Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y después de 2017 Banco de la República.

C. Asignación para la paz del Sistema General de Regalías (SGR)

Con el fin de aumentar los recursos para la implementación del Acuerdo General de La Habana, puntualmente para la realización de proyectos de inversión que promuevan la garantía de derechos para la población víctima del conflicto, la Unidad para las Víctimas solicitó al Ministerio de Hacienda que tuviera en cuenta la incorporación de la "financiación de proyectos destinados a la reparación integral de las víctimas", en el parágrafo 4° y 9° del proyecto modificatorio del artículo 361 de la Constitución Política colombiana.

Esta modificación buscó establecer la financiación de proyectos orientados a la atención y reparación integral a las víctimas. Como resultado, se logró que en el Fondo Paz del Sistema General de Regalías se establezcan los requisitos para la financiación de proyectos con enfoque reparador y se beneficie a la población inscrita en el Registro Único de Víctimas. Este logro aplica para la disposición de recursos en el periodo 2017 – 2036.

El objetivo de asegurar la financiación es contribuir al proceso de implementación de la estrategia de corresponsabilidad entre las entidades del orden nacional y territorial para la asistencia, atención y reparación a las víctimas.

D. Conclusiones

Retos y recomendaciones

- En cuanto a suficiencia y coherencia del gasto, muestra el compromiso que ha mantenido el Gobierno nacional con la población víctima del conflicto armado en materia presupuestal, asignando recursos importantes para el goce efectivo de derechos de esta población.
- Referente a la evaluación de la dimensión presupuestal, se concluye que el Gobierno nacional ha priorizado la política de víctimas como política transversal, llevándola a tener recursos coherentes y suficientes para la atención a las víctimas y generando un esfuerzo presupuestal importantes dadas las dimensiones de esta.
- En el marco de la asignación para la paz del Sistema General de Regalías (SGR), la política pública de atención y reparación integral a víctimas tiene el reto operar la ruta para la financiación de proyectos de inversión vía el fondo de Paz del Sistema General de Regalías. El papel de la Unidad para las Víctimas deberá ser clave para analizar la viabilidad técnica de cada proyecto y corroborar que cada iniciativa contribuya a implementar el enfoque reparador del Acuerdo de Paz.
- Generar con las entidades nacionales y territoriales del SNARIV una reflexión de la focalización de la inversión a partir de las actuales necesidades de las víctimas, principalmente identificadas por el sistema de corresponsabilidad, y por otra debe entenderse como un proceso evolutivo donde la centralidad de las acciones migran de la emergencia a la asistencia y de ésta a la reparación.
- Las entidades con mayor concentración en competencias de la Ley de Víctimas deben

realizar un análisis para orientar el presupuesto de inversión a la implementación de medidas de reparación, al interior de sus respectivos proyectos.

SEGUNDA PARTE:
Una política para las víctimas

V. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS

VI. ATENCIÓN Y ASISTENCIA

VII. REPARACIÓN INTEGRAL

VIII. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

IX. RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHOS TERRITORIALES

X. VERDAD, JUSTICIA Y MEMORIA HISTÓRICA

XI. CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Capítulo V. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS

En el Plan Nacional de Víctimas se definió el Registro Único de Víctimas (RUV) como elemento transversal para la implementación de los cinco componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de víctimas. Allí se explica el funcionamiento del RUV como la puerta de entrada de las víctimas, por ello su principal propósito ha sido convertirse en un instrumento que permita la identificación de la población y de esta manera contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que materialicen los derechos de las víctimas.

Durante la ejecución de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional ha consolidado el Registro Único de Víctimas como una herramienta solida que soporta el proceso de inscripción de las personas víctimas, tanto sujetos individuales como sujetos colectivos, que hayan sufrido un daño de acuerdo con lo establecido en el artículo 3°. Esto lo ha reconocido a nivel nacional la Corte Constitucional, por medio del Auto 373 de 2016, al señalar que, en materia de Registro, existía una superación del estado de cosas inconstitucional, por cuanto existen mecanismos para que la población rinda su declaración, y que esta sea recepcionada y valorada, con criterios de análisis objetivos, cuya decisión es notificada a través de un acto administrativo, lo que hace del registro una herramienta robusta.

Por todo lo anterior, a continuación, se expondrá cómo el registro en el RUV obedece tanto a un apoyo decidido de las entidades que toman la declaración, como a un proceso inclusivo e incluyente que resulta en la inscripción y reconocimiento de la condición de persona víctima del conflicto armado colombiano.

A. Un apoyo decidido a las entidades que toman la declaración

La declaración de los hechos es la principal fuente de identificación y caracterización de las víctimas, además de ser la base de una adecuada valoración de los hechos ocurridos y de esta manera brindar una oportuna atención a la población víctima. Por esta razón, la Unidad para las Víctimas, en articulación con el Ministerio Público y las entidades encargadas de atender víctimas, diseñó el Formato Único de Declaración (FUD) instrumento a través del cual el Ministerio Público y los consulados toman las declaraciones y recogen la información referida a las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre la ocurrencia de los hechos que ocasionaron su victimización.

Por ello, la Unidad para las Víctimas como responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, ha liderado acciones necesarias para el suministro de los FUD, capacitación en la implementación de Ley 1448 de 2011 con enfoque diferencial y el suministro de equipos tecnológicos y soporte técnico para la implementación de la estrategia de "toma de declaración en línea".

Entre las acciones para el suministro de los FUD, es relevante señalar la coordinación con las entidades del Ministerio Público encargadas de la toma de declaración, dado que ello permitió que desde el año 2012 hasta el 31 de marzo de 2018, la Unidad para las Víctimas entregara un total de 1.197.012 Formatos Únicos de Declaración, como a continuación se discrimina.

Tabla 24
FUD remitidos a las entidades de Ministerio Público

Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Defensoría	33.596	31.176	46.158	58.975	10.614	12.026	3.335	195.880
Personería	213.929	207.351	209.687	196.209	54.742	32.610	5.414	919.942
Procuraduría	24.846	19.340	16.645	11.368	3.630	2.511	690	79.030
Jornadas especiales	2.160	-	-	-	-	-	-	2.160
Total	274.531	257.867	272.490	266.552	68.986	47.147	9.439	1.197.012

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

De igual forma, es de indicar la Unidad para las Víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, recibió de las entidades encargadas de tomar la declaración un total de 1.476.741 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas, de este total, el 76,93% se recibieron de Personerías, el 14,92% de la Defensoría del Pueblo, el 7,17% de la Procuraduría General de la Nación y el restante 0,97% de consulados, sentencias de tierras o sentencias judiciales.

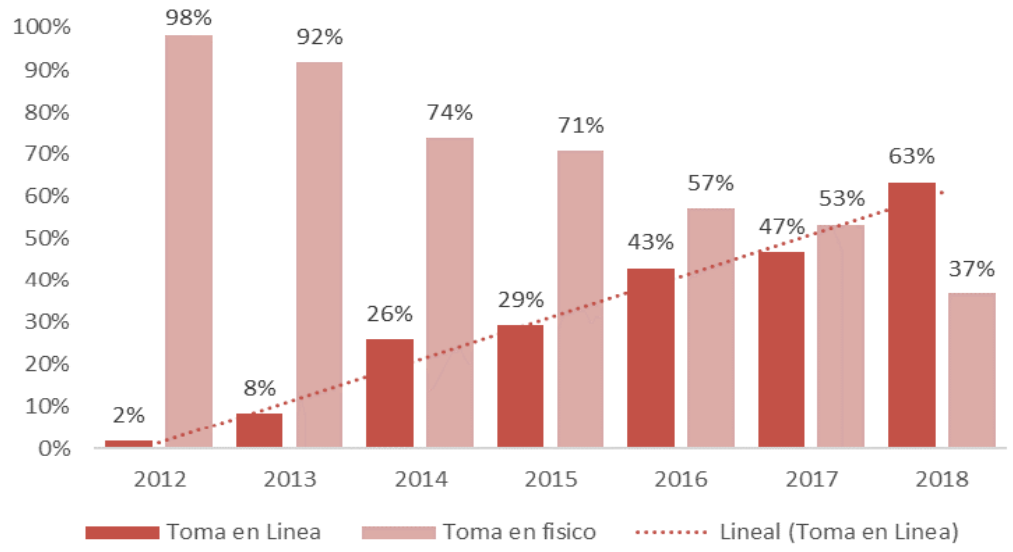
Tabla 25
Número de FUD recibidos de las Oficinas del Ministerio Público y consulados

Entidad	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	Total	%
	I Sem	II Sem	I Sem	II Sem	I Sem	II Sem	I Sem	II Sem	I Sem	II Sem	I Sem	II Sem	I Sem		
Defensoría	10.046	15026	16778	19726	21841	28906	40478	26213	9717	12027	6787	10170	2661	220.376	14,92%
Personería	79.788	93325	119749	122426	134615	144723	188656	88825	38940	45890	33230	31744	14213	1.136.124	76,93%
Procuraduría	10.286	9438	10788	12422	11500	12067	14748	8446	4644	4228	3270	2753	1342	105.932	7,17%
Consulado	6	39	98	64	407	548	1423	1247	1316	1217	3096	1285	208	10.954	0,74%
Otros	1		15	241	134	539	212	497	216	823	283	314	78	3.353	0,23%
Total	**100.127**	**117.828**	**147.428**	**154.879**	**168.497**	**186.783**	**245.517**	**125.228**	**54.833**	**64.185**	**46.666**	**46.266**	**18.502**	**1.476.739**	**100%**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Frente a las acciones desarrolladas para la implementación de la estrategia de "toma de declaración en línea", la Unidad para las Víctimas suscribió contratos de comodato con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá y la Federación Nacional de Personeros – FENALPER, entregando kits tecnológicos para la toma de declaración en línea (computador, impresora, escáner, pad digital y regulador de energía), estas oficinas fueron priorizadas por el alto número de solicitudes de inscripción recibidas. En el periodo 2013 a 2014 se entregaron 494 kits a oficinas del Ministerio Público en el territorio nacional y 116 PADS digital a las personerías de Cundinamarca. Logrando pasar del 2% de las declaraciones tomada en línea en 2012 al 64% en 2018.

Gráfico 19
Comparativo toma de declaración en línea y físico 2012-2018



Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Asimismo, la Unidad para las Víctimas gestionó la donación de equipos por parte de organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, la Organización Internacional para las Migraciones OIM, e International Relief & Development IRD, para la implementación del proceso de Toma en Línea. En estos casos, la Unidad para las Víctimas brindó el acompañamiento técnico a las oficinas del Ministerio Público encargadas de la toma de declaración.

Por último, frente a las acciones de capacitación a los funcionarios encargados de tomar la declaración, la Unidad para las Víctimas desde la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha desarrollado un programa de capacitación anual dirigido a funcionarios del Ministerio Público (personerías, Defensoría del Pueblo y Procuraduría Regional y Provincial). Igualmente, ha capacitado a consulados desde el año 2013 con una estrategia de capacitación práctica personalizada, en el aplicativo para la toma de declaración en línea, a través de herramientas virtuales.

B. Un proceso inclusivo e incluyente

1. Valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV

El reconocimiento de las víctimas del conflicto armado se materializa con la valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas que son presentadas día a día ante las oficinas del Ministerio Público y los consulados.

La Unidad para las Víctimas, como entidad responsable de adoptar una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro[67], debe realizar la

[67] Artículo 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011

valoración de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos declarados, a partir de elementos jurídicos, técnicos y de contexto, que permiten garantizar la debida observancia de los principios constitucionales de dignidad, buena fe, enfoque diferencial y prevalencia del derecho sustancial, en concordancia con los principios generales de la Ley 1448 de 2011 y los derechos de las víctimas establecidos en el artículo 28 de la misma Ley.

Para lograr tal propósito, desde el año 2012 se ha buscado que los criterios de valoración establecidos sean favorables para el reconocimiento de las personas víctimas del conflicto armado desde un enfoque diferencial, pues ello permite tanto una identificación de los declarantes como de las circunstancias de los hechos declarados según sus condiciones diferenciales, acorde a lo establecido no solo en la Ley 1448 sino también en los Decretos Ley 4633, 4635 y 4634 de 2011.

En este sentido, el Formato Único de Declaración - FUD incluyó una batería de preguntas para la identificación de la población con características particulares debido a su etnia, edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad; lo cual permite desarrollar el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se reconoce que hay poblaciones con características particulares, de esta manera, el ejercicio de análisis y valoración tiene como eje transversal el enfoque diferencial.

Es importante destacar el reconocimiento del confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011, pues ello ha permitido reconocer las particularidades y las vulneraciones que trae consigo este hecho victimizante, referenciadas en diferentes pronunciamientos por la Corte Constitucional, atendiendo al enfoque diferencian de cada declaración como a los factores vinculados y subyacentes al conflicto armado que afectan diferencialmente a población indígena y afrodescendiente, de esta manera, la Unidad para las Víctimas ha reconocido 41 solicitudes tipo masivo por este hecho victimizante.

Por otro lado, la consolidación de criterios para valoración del análisis de miembros de la Fuerza Pública, permite dar alcance al análisis de las declaraciones bajo el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977; por último, reconocer las lesiones personales como hecho victimizante independiente ha permitido dar garantías a las víctimas para iniciar un proceso no solo indemnizatorio, si no de reparación integral.

De acuerdo con todo lo anterior, se realizó el manual de valoración en el que se incluyeron los componentes antes mencionados, con el fin de lograr un análisis objetivo por parte del proceso, es importante mencionar que dicho manual es una herramienta de apoyo al proceso, que es complementado con capacitaciones al equipo de valoración, el conocimiento de herramientas técnicas, jurídicas y de contexto, con el fin de lograr un análisis integral de las declaraciones.

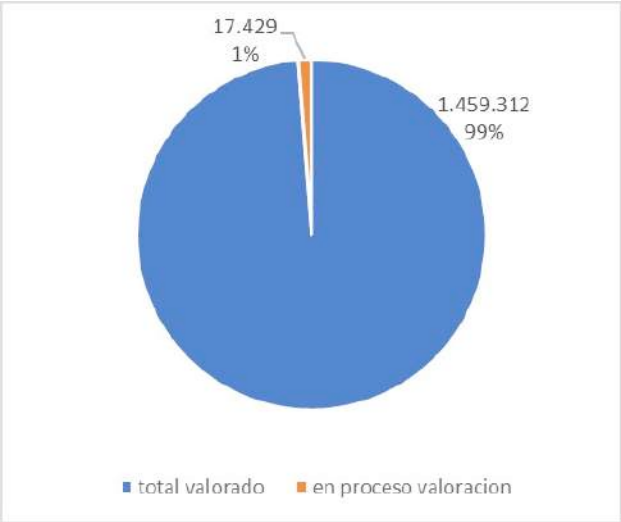
Finalmente, se logró la superación del estado de cosas inconstitucionales en materia de registro a través del Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, en el que se encuentra que en los componentes de participación y de registro las autoridades acreditaron un nivel de cumplimiento alto a la orden de realizar ajustes importantes para avanzar en el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada.

1.1. Resultados del proceso de valoración

Una vez presentada la declaración de solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad para las Víctimas, entre el 1ro de enero de 2012 a 31 de

marzo de 2018, recibió 1.476.741 declaraciones, frente a la cuales ha realizado la verificación de 1.459.312 solicitudes, es decir el 99%.

Gráfico 20
Estado de las declaraciones recibidas a 2018



Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Del total de solicitudes valoradas en 74.3% de los casos se ha otorgado estado de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Tabla 26
Estados de Valoración

Estado valoración	Formatos recibidos - valorado	
	No. Formatos	Porcentaje
Incluido	1.084.870	74,3 %
No Incluido	369.663	25,3 %
Excluido	0	-
Otros estados	4.779	0,3 %
Total	1.459.312	100 %

Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Es importante indicar que la Unidad para las Víctimas en todo el periodo reportado registró y valoró un total de 1.578.066 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV de las cuales 1.459.312 corresponden en el marco de la Ley 1448 de 2011 y las restantes recibidas de la institucionalidad anterior como rezago y extemporaneidad en el marco de las Leyes 387 y 418 de 1997 (29.863 y 1.032 respectivamente) y el Decreto 1290 de 2008 (87.859).

Tabla 27
Solicitudes Valoradas por marco normativo

Proceso	Solicitudes Valoradas							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ley 387 de 1997: rezago - extemporaneidad - Vía gubernativa – Novedades	21.026	1.711	1.552	2.209	1.593	1.602	170	29.863
Decreto 1290	29.453	21.224	30.757	822	1.244	3.350	1.009	87.859
Ley 418 de 1997	-	-	5	58	157	617	195	1.032
Ley 1448 de 2011 **Incluye solicitudes valoradas SIPOD con criterios de 1448	100.124	317.152	345.183	302.341	242.933	135.114	16.465	1.459.312

Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Con base en lo anterior, es de presentar que a 31 de marzo de 2018 en el Registro Único de Víctimas (RUV) se ha incluido a un total de 8.666.577 personas como víctimas del conflicto armado colombiano. Ante el universo de personas únicas incluidas, en la siguiente tabla se presentan los hechos victimizantes reconocidos. Es es de aclarar que el número de personas por hecho victimizante relacionadas en la tabla corresponde a personas únicas, debido a que a

una misma persona se le puede reconocer más de un hecho victimizante.

Tabla 28
Víctimas incluidas por hecho victimizante

Hecho Victimizante	Personas incluidas
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	84.932
Amenaza	428.431
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	26.149
Desaparición forzada	170.803
Desplazamiento forzado	7.708.465
Homicidio	1.009.238
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	11.427
Secuestro	36.903
Tortura	10.995
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	7.509
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	6.295
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	115.404
Lesiones Personales Físicas	22.770
Lesiones Personales Psicológicas	400
Confinamiento	9.759
Sin Información	117

Fuente: Registro Único de Víctima – Unidad para las Víctimas, 31 de marzo de 2018

Frente a lo anterior, el hecho con mayor impacto es el desplazamiento forzado, seguido por los hechos victimizantes de homicidio y amenaza.

En cuanto a enfoque de género, es de presentar el impacto que tiene en las mujeres el conflicto armado colombiano al ser el 49,7% del total de la población registrada en el RUV.

Tabla 29
Personas Incluidas por Género

Género	No Victimas	%
Mujer	4.311.599	49.7%
Hombre	4.290.006	49.5%
No Informa	62.445	0.7%
LGBTI	2.527	0.0%
Total General	**8.666.577**	**100.0%**

Fuente: Registro Único de Víctima – Unidad para las Víctimas, 31 de marzo de 2018

En relación con el ciclo vital, la mayor proporción de personas víctimas se encuentran en el rango comprendido entre los 29 y los 60 años, con una representación del 34.4%. La proporción de niños, niñas y adolescentes víctimas corresponde al 28.6% de la población total incluida.

Tabla 30
Víctimas Únicas incluidas por ciclo vital

Ciclo Vital	No Victimas	%
entre 0 y 5	467.560	5.4%
entre 6 y 11	922.860	10.6%
entre 12 y 17	1.095.688	12.6%
entre 18 y 28	1.863.641	21.5%
entre 29 y 60	2.982.268	34.4%
entre 61 y 100	741.123	8.6%
ND	593.437	6.8%
Total general	**8.666.577**	**100%**

Fuente: Registro Único de Víctima – Unidad para las Víctimas, 31 de marzo de 2018

Respecto a la pertenencia a grupos étnicos, el porcentaje de personas víctimas que identifica pertenecer a una comunidad étnica corresponde al 12,4%. Si bien puede parecer un porcentaje bajo respecto al total, es importante recordar que el impacto del conflicto sobre estas comunidades es de mayor proporción en comparación con el resto de la población, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional de manera reiterada, dado los riesgos excepcionales a los que se han visto expuestos los pueblos étnicos, así como los factores subyacentes y vinculados al conflicto mismo[68].

Tabla 31
Víctimas incluidas por pertenencia étnica

Partencia Étnica	No Victimas	%
Gitano(a) ROM	30.167	0.3%
Indígena	206.453	2.4%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	824.582	9.5%
Palenquero	2.268	0.0%

[68] Ver, entre otros, los Autos 004 de 2009, 005 de 2009, 073 de 2014.

Partencia Étnica	No Victimas	%
Raizal del Archipiélago de San Andres	10.207	0.1%
Ninguna	7.592.900	87.6%
Total general	8.666.577	100%

Fuente: Registro Único de Víctima – Unidad para las Víctimas, 31 de marzo de 2018

Por último, es de señalar que acorde a lo consignado en el Formato Único de Declaración, el 2,7% de las personas que se incluyeron en el RUV han identificado encontrarse en condición de discapacidad. Esta identificación busca caracterizar e identificar a la población con el fin de otorgar medidas adecuadas de asistencia, atención y reparación.

Tabla 32
Víctimas incluidas con condición de discapacidad

Discapacidad	No Victimas	%
Con discapacidad o limitación	230.858	2.7%
Sin discapacidad o limitación	8.435.719	97.3%
Total	**8.666.577**	**100.00%**

Fuente: Registro Único de Víctima – Unidad para las Víctimas, 31 de marzo de 2018

1.2. Valoración de solicitudes tipo masivo

Si bien a partir del Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997, se entiende por un evento de tipo masivo "el desplazamiento forzado conjunto de diez (10) o más hogares, o cincuenta (50) o más personas", fue con la Ley 1448 de 2011 se puedo ampliar la valoración de las declaraciones Tipo Masivo, a hechos victimizantes asociados a Desplazamiento Forzado, Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos y Confinamiento, lo cual ha permito caracterizar los eventos masivos asociados a las emergencias humanitarias ocasionadas por estos hechos victimizantes.

En desarrollo de ello, durante el periodo comprendido entre junio de 2011 a marzo de 2018, se han valorado por parte de la Unidad para las Víctimas 1.508 declaraciones asociadas a eventos masivos con ocasión a hechos victimizantes de Desplazamiento Forzado, Confinamiento y Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos, declarados de la siguiente manera:

Tabla 33
Solicitudes Valoradas eventos masivos

Año	Total de solicitudes valoradas
2012	38
2013	414
2014	360
2015	256
2016	212
2017	202
2018	26
Total	**1.508**

Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Frente a las solicitudes valoradas, es de discriminar el número de hogares y personas incluidas por eventos de tipo masivo:

Tabla 34
Solicitudes Valoradas, por hogar y personas

Año	Hogares	Personas
2012	1.122	3.386
2013	17.843	50.590
2014	20.034	55.878
2015	13.721	39.924
2016	6.648	24.372
2017	7.769	26.802
2018	2.248	6.911
Total	**68.263**	**204.477**

Fuente: Registro Único de Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Frente a la valoración de las delaciones de tipo masivo es de resaltar las principales acciones desarrollas para consolidar un registro relacionado a estos hechos:

- En el marco de la Ley 1448 de 2011, las acciones implementadas permitieron superar el subregistro de hechos victimizantes masivos históricos que no habían sido objeto de

reconocimiento, enfocados a población con enfoque étnico, en este sentido se valoraron 37 solicitudes.

- La Unidad para las Víctimas implementó la Resolución 00171 de 2016, a través de la cual se reconoce el hecho victimizante de confinamiento; a partir de su implementación se han incluido 41 solicitudes con relación a este hecho victimizante, lo que ha permitido reconocer la calidad de víctima a 2.386 hogares que corresponden a 9.255 personas.
- La inclusión de solicitudes asociadas a eventos masivos ha evidenciado que el desplazamiento forzado ha vulnerado en un mayor porcentaje a comunidades étnicas, puesto que 77.98% refieren algún tipo de pertenecía étnica, indígena o afrodescendiente.
- La Unidad para las Víctimas acompañó la toma de declaración Tipo Masivo con relación al atentado ocurrido el pasado 27 de febrero de 2017, en el sector de la Macarena Bogotá D.C., a través de una jornada especial de atención a las víctimas de este hecho.
- El Registro Único de Víctimas ha permitido una caracterización detallada de la población víctima, ha sido una práctica positiva para la identificación y georreferenciación de las comunidades afectadas por el Desplazamiento Forzado masivo y el Confinamiento.

1.3. Valoración de solicitudes de Sujetos de Reparación Colectiva

La Unidad para las Víctimas, como entidad encargada del proceso de registro de los sujetos de reparación colectiva, ha realizado la toma de declaración por un acercamiento e identificación de los posibles sujetos de reparación o por solicitud directa de los interesados (demanda).

Para esta primera etapa, se realizó el registro e inclusión de los sujetos que fueron identificados por el proceso de oferta, así las cosas, en el marco del desarrollo de artículo 151 de La Ley 1448 de 2011, y de acuerdo con el artículo 227 del Decreto 4800 de 2011, hoy 2.2.7.8.6 del Decreto 1084 de 2015, la Unidad para las Víctimas tiene como competencia identificar los sujetos de reparación colectiva que han sido objeto de graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, a través de dos modalidades. En el caso de oferta, la identificación se hizo con base en ejercicios de georreferenciación de hechos victimizantes, afectaciones y vulneraciones a derechos colectivos, comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, de análisis de bases de datos, informes e investigaciones. De acuerdo con lo anterior, en el año 2013 fueron registrados 33 sujetos por oferta y en el año 2014, fueron recibidas 85 por medio del mismo mecanismo de ingreso.

Para la segunda etapa, comprendida de los años 2014 a 2018, la valoración de los sujetos colectivos ha correspondido a aquellos sujetos que no fueron identificados en la primera fase de oferta, y que se han considerado como sujetos colectivos y en consecuencia con derecho a la reparación, los cuales han adelantado los trámites correspondientes a la solicitud de inscripción a través de la declaración ante las entidades de Ministerio Público.

Así las cosas, para el año 2014 empezaron a recibirse solicitudes por demanda, correspondientes a 470 solicitudes. Frente al proceso de oferta, desde el año 2013 se recibieron 312 solicitudes, para un total de 782 solicitudes a corte 31 de marzo de 2018.

Tabla 35
Solicitudes Recibidas Sujetos Colectivos

Año	Demanda	Oferta	Total

Año	Demanda	Oferta	Total
2013	0	54	54
2014	6	113	119
2015	143	92	235
2016	113	37	150
2017	133	13	146
2018	75	3	78
Total	**470**	**312**	**782**

Fuente: Registro Único de Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

A 31 de marzo de 2018 se encuentran incluidos un total de 669 sujetos colectivos, de los cuales 406 corresponden a sujetos étnicos y 263 a sujetos No étnicos

Tabla 36
Solicitudes Incluidas Sujetos Colectivos

Año	Demanda			Oferta			Total incluidos
	Étnico	No étnico	Incluidos	Étnico	No étnico	Incluidos	
2013	0	0	0		33	33	33
2014	0	0	0	13	72	85	85
2015	81	22	103	71	42	113	216
2016	70	31	101	52	5	57	158
2017	83	34	117	19		19	136
2018	16	24	40	1		1	41
Total	**250**	**111**	**361**	**156**	**152**	**308**	**669**

Fuente: Registro Único de Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Por otra parte, en el marco de los decretos con fuerza de ley, particularmente el Decreto Ley 4633 de 2011, en la mesa permanente de concertación de los derechos de los pueblos indígenas, se adecuan algunos lineamientos de valoración y se ajusta el manual de valoración con el fin de darle alcance y desarrollo a estos marcos normativos en cuanto al registro de solicitudes de sujetos colectivos. Para el Decreto Ley 4635 de 2011, se establece un principio de convencionalidad para dar alcance a las solicitudes de los consejos comunitarios que se consolidaron jurídicamente después de las afectaciones colectivas que impactaron a la comunidad que antecede a la figura organizativa.

Como logros adicionales en el proceso de valoración se encuentra la incorporación de los diferentes enfoques diferenciales. En este sentido se ha logrado la identificación y valoración prioritaria de declaraciones de personas que requieran atención de urgencia de acuerdo a sus necesidades y vulneraciones, generando actos administrativos con elementos basados en el enfoque diferencial, para que esto sea posible, se conformaron grupos de profesionales especializados para la valoración de las siguientes grupos con la mirada de los enfoques diferenciales: grupos étnicos, violencia sexual a mujeres víctimas, victimización a personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas y niños, niñas y adolescentes victimas de vinculación a grupos armados ilegales.

De igual forma, se ha realizado a seguimiento a casos específicos de sujetos de especial protección constitucional como los niños, niñas y adolescentes que han sufrido el hecho victimizante de vinculación a grupos armados ilegales. Específicamente en la valoración y registro prioritario de los niños y niñas entregados por las FARC en el marco de la implementación del acuerdo de paz.

2. Recursos en contra de la decisión de no inclusión en el RUV

Frente a las decisiones que niegan la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en el artículo 157 la Ley 1448 de 2011 se estableció que los solicitantes pueden manifestar su desacuerdo ante la Unidad para las Víctimas, con el propósito de tener la oportunidad de modificar la decisión tomada por la entidad.

En ese sentido, entre 2012 y de 2018, se han recibido un total de 90.606 manifestaciones escritas de inconformidad frente al Acto Administrativo que decidió la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

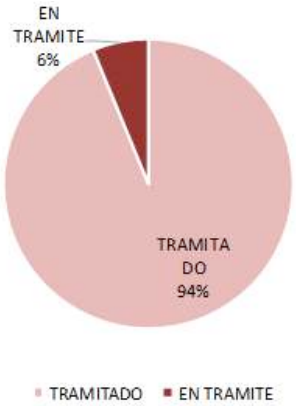
Tabla 37
Estado Bases Vía Administrativa

Proceso	Estado			% avance
	Recibidos	Tramitados	En tramite	
Recursos rad 30-06-2015 - revocatorias directas rad 28-02-2015	90.606	88.650	1.956	97,8
Aclaratorios	6.699	6.282	417	93,8
Revaloración e inclusión por orden judicial	1.146	1.118	28	97,6

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Adicionalmente, se han atendido solicitudes de aclaratorios, los cuales han sido atendidos como una facultad de la administración de corregir en cualquier tiempo de oficio o a petición de parte errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de transcripción, digitación, omisión de palabra (Art 45 de la ley 1437 del 2011); con corte a 31 de marzo de 2018, se han recibido seis mil seiscientos noventa y nueve (6.699), solicitudes, de las cuales se han tramitado el 93,8%, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfico 21
Estado de las solicitudes de aclaratorios a 2018



Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Igualmente, se ha realizado revaloración e inclusión por Orden Judicial, a corte de 31 de marzo de 2018, se han recibido 1.146, solicitudes, de las cuales se han tramitado 1.118 casos y los restantes se encuentran en trámite.

3. Notificación de la decisión de inscripción en el RUV.

Una vez tomada una decisión frente a la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para las Víctimas procede a la notificación de la decisión. Ello, más allá de ser un procedimiento administrativo, se ha concebido ensimismo como un acto dignificante para las personas víctimas del conflicto armado colombiano, toda vez que es el primer momento en que el Estado reconoce la ocurrencia de los hechos victimizantes sufridos por los declarantes y sus familias.

Para llevar a cabo la notificación, la Unidad para las Víctimas ha implementado diversas estrategias, entre las cuales se encuentran las Jornadas Masivas de Notificación en las que se han logrado notificar 541.480 actos administrativos de manera personal, en

un total de 1.502 jornadas en el territorio nacional desde 2015.

Tabla 38
Jornadas de notificación 2015-2018

Año	Total jornadas
2015	260
2016	509
2017	577
2018	156
Total	**1.502**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte 31 de marzo de 2018

Esta estrategia ha permitido notificar la mayor cantidad de personas concentradas en ciudades capitales e intermedias. Es de resaltar que se han realizado jornadas de notificación con miembros de Fuerza Pública víctimas, en alianza estratégica con cooperación internacional como el Concejo Noruego para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, la Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD, el Instituto de Investigación para el Desarrollo IRD y entes municipales como Ministerio Público, alcaldías municipales, entre otros.

Una segunda estrategia desarrollada es la notificación personal móvil, en la cual la Unidad para las Víctimas dispone de un notificador que programa rutas intermunicipales con el fin de realizar la entrega y explicación del contenido de los actos administrativos a los declarantes. Como resultado, se logró cubrir 169 municipios, en 25 departamentos, notificando 20.633 actos administrativos, con 13 notificadores móviles, en 48 rutas programas; acercándonos así a declarantes de municipios distantes para su acceso al acto administrativo.

Como tercera y última estrategia, se tiene la notificación telefónica, que se realizar luego de la confirmación de la recepción del acto administrativo por parte del declarante y consiste en explicar el contenido del documento, las acciones legales correspondientes y la ruta de reparación en los casos que aplica.

Frente a las diversas estrategias, es de señalar que a marzo de 2018 la Unidad para las Víctimas ha logrado la notificación de 1.333.194 actos administrativos, de los cuales 828.213 fueron notificaciones personales y 504.981 fueron notificaciones de manera subsidiaria pese a haber realizado diferentes contactos por cada uno de los medios establecidos por la normativa y según los canales provistos en la entidad para tal fin.

Registro

Corte 1 de abril de 2018

8'666.577

Víctimas registradas

17% de la población del país

MUJERES 4'311.599	49,7%
HOMBRES 4'290.006	49,5%
LGBTI 2.527	0,0%
NO INFORMA 62.445	0,7%
8'666.577	100%

VÍCTIMAS SUJETOS DE ATENCIÓN

Abandono o Despojo Forzado de Tierras	6.295
Acto terrorista/Atentados/ Combates/ Hostigamientos	84.932
Amenaza	428.431
Confinamiento	9.759
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	26.149
Desaparición forzada	170.803
Desplazamiento	7.708.465
Homicidio	1.009.238
Lesiones Personales Físicas	22.770
Lesiones Personales Psicológicas	400
Minas antipersonal/ Munición sin explotar/ Artefacto explosivo	11.427
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	115.404
Secuestro	36.903
Sin información	117
Tortura	10.995
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes	7.509

Fuente: registro Unico de Victimas. Unidad de Victimas. 31 de marzo de 2018

ETNIA

Ninguna	Indígena	Palenquero	Raizal (Archipielago de San Andres y Providencia)	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Gitano(a) ROM
7'592.200	206.453	2.268	10.207	824.582	30.167
87,6%	2,4%	0,0%	0,1%	9,5%	0,3%

C. Conclusiones

1. Logros y avances:

1.1. Optimización y normalización de la base de seguimiento de casos restringidos.

La Unidad para las Víctimas, identificó que, en vigencia de la anterior institucionalidad, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, dentro del Registro Único de Población desplazada (RUPD) subsumido hoy en el Registro Único de Victimas, acudió a una marca de "restricción", como medida transitoria frente a aquellos casos que presentaban una alerta de fraude, no obstante, nunca fueron legalmente concluidos.

Es así, que, con corte a 31 de diciembre de 2016, se contaba con un registro histórico de 2.856 declaraciones que contenían dicha marca; sin embargo, dentro de las acciones realizadas a partir de enero del año 2017, teniendo como antecedente la suscripción del acuerdo de paz y consecuentemente la necesidad de un registro actualizado que garantice un acceso efectivo a las medidas de reparación de las víctimas del conflicto armado interno, se inició un proceso de depuración y consolidación de la información, el cual permitió identificar un universo total de casos restringidos compuesto por 13.987 declaraciones.

La optimización y actualización de la base de seguimiento de casos restringidos se rescata como uno de los principales logros alcanzados durante el último año, pues el diagnóstico adecuado de la información permitió reestructurar el equipo de trabajo, robusteciendo el recurso humano tanto a nivel profesional como asistencial, con el fin de optimizar los procesos de análisis jurídico, y normalización de imágenes, reflejando un incremento significativo de lo que se trabajó en el periodo comprendido entre los años 2010-2014 vs el avance 2014-2018, lo cual se refleja en las cifras que se exponen a continuación:

Tabla 39
Proceso exclusiones

Año	Sin información	2010	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Casos tramitados	-	1	1	3	3	525	214	1.103	5.151	7.001
Casos en tramite	2.231	-	-	-	-	6	7	1.628	3.114	6.986
Total										13.987

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte 31 de marzo de 2018

1.2. Normalización de la Bitácora de Alertas de presunción de fraude.

La consolidación y seguimiento de las solicitudes o denuncias recibidas a través de los diferentes canales de comunicación con los que cuenta actualmente la Entidad, a través la bitácora de alertas de presunción de fraude, permitió identificar casos individuales y emblemáticos, que se han presentado en vigencia de la Ley 1448 de 2011, contado así con una información actualizada que permite establecer estrategias de prevención frente a aquellos casos no valorados y generar insumos oportunos en lo atinente a la documentación previa de las actuaciones con un

estado de inclusión en firme, sobre las cuales deberá iniciarse un procedimiento administrativo de revocatoria directa de la decisión adoptada frente a la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, cuyo detalle estadístico se presenta a continuación:

Tabla 40
Bitácora alertas presunción de fraude

Estado	cantidad
Tramitado[69]	88
Pendiente terceros[70]	48
Pendiente procedimiento	89
Sin asignar	1
Total	226

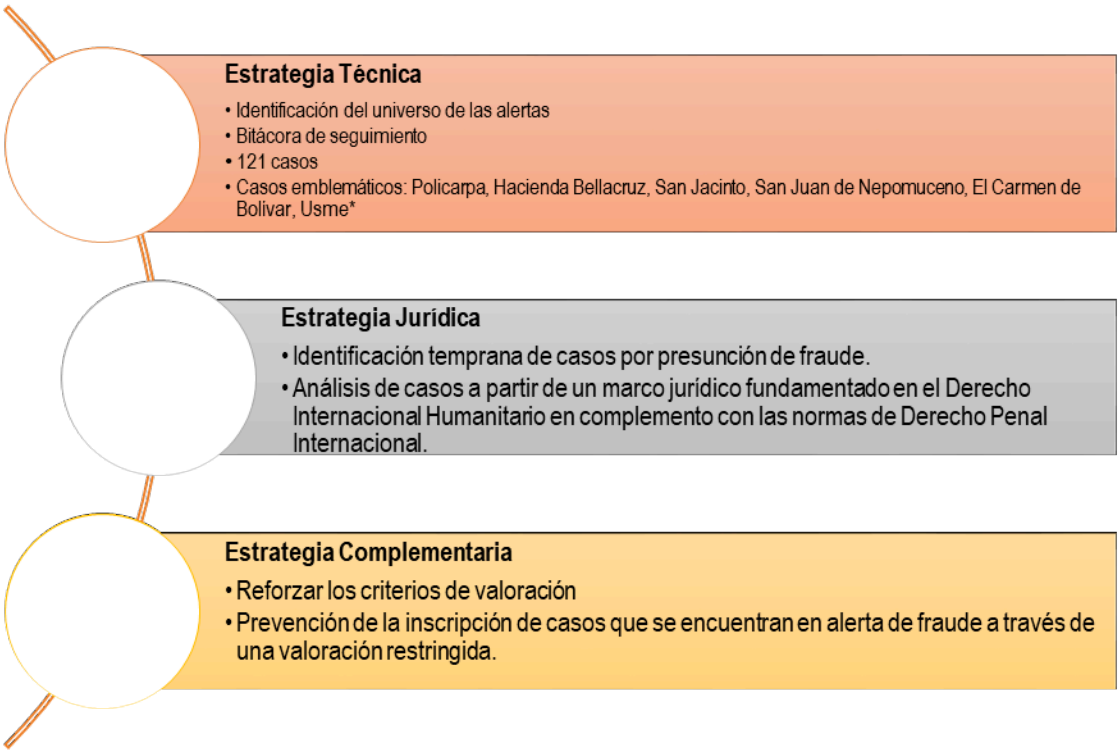
Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte 31 de marzo de 2018

1.3. Estrategias de prevención.

Frente al estudio de las alertas antes mencionas pendientes por valorar y ante la carencia de elementos materiales probatorios sólidos, el primer gran reto estuvo representado por aquellos casos emblemáticos asociados a una zona específica de contexto, que luego de ser estudiados por el profesional, revistieron características similares, tales como: homogeneidad en los relatos, intervención de tramitadores, similitud en las fechas de ocurrencias de los hechos u otros elementos que permiten materializar un presunto ingreso irregular en el Registro Único de Víctimas. Así pues, para abordar dichas casuísticas se implementó un modelo de trabajo conjunto con el procedimiento de valoración, que incluyó 3 estrategias fundamentales:

[69] Se da respuesta a la alerta de fraude y se genera las actuaciones administrativas correspondientes
[70] Se solicita información a otras áreas de la Unidad de Victimas o a entidades del Ministerio Publico

Gráfico 22
Estrategias Prevención de Fraude



1.4. Colaboración Armónica:

Teniendo en cuenta que previo a iniciarse un proceso administrativo de exclusiones la entidad debe contar con suficientes elementos fácticos y probatorios que sustenten la actuación, se vienen adelantado las gestiones necesarias para suscribir acuerdos de servicio con Ministerio Público y Fiscalía General de la Nación en el marco de la colaboración armónica, regulada en los artículos 26 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015. En este mismo sentido, se oficia permanentemente a entidades del orden central y territorial garantizando la idoneidad en la información y consecuentemente los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad derivados de la función administrativa.

2. Buenas prácticas

2.1. Proceso de Data Quality

La calidad de datos permite que el Estado tome mejores decisiones en la definición y desarrollo de políticas públicas y garantice los principios de Gobierno en línea. Por ello en materia del RUV, se ha buscado realizar una depuración o limpieza de los datos, basado en la norma ISO/IEC 25012 la cual define calidad de datos como "Grado en que las características de los datos satisfacen necesidades implícitas y establecidas cuando son usados en condiciones específicas".

Es así que durante el año 2017 la Unidad para las Víctimas orientó sus acciones hacia la identificación de inconsistencias de información en el Registro Único de Víctimas, a partir de la exactitud, completitud, credibilidad y actualidad del dato; donde se analizaron los campos de identificación de la población victima (Nombres y Apellidos, Tipo y Número de Identificación, Fecha de Nacimiento, Fecha Declaración, Fecha Radicación, Fecha de Siniestro) e información para la Ruta Integral de Asistencia, Atención y Reparación.

También, se establecieron los criterios para garantizar la exactitud y completitud del dato, se realizaron ejercicios para los campos "Nombre y Apellidos" logrando completar la información en 17.996 registros. A través de revisión de declaraciones se depuró el 65,3% correspondiente a 149.188 declaraciones que presentaban inconsistencias en los campos "Fecha de Siniestro y Fecha Declaración".

2.2. Observatorio

Desde el Observatorio de la Unidad para las Víctimas se han generado productos de conocimiento que permiten dar un fuerte sustento de contexto y análisis cualitativo a las cifras de la Red Nacional de Información. En particular, es importante desatacar los siguientes logros:

- Creación de la Metodología Perfiles de Victimización la cual permite aplicar una estructura analítica sobre la información que brinda la población víctima mediante su declaración ante Ministerio Público en el Formulario Único de Declaración -FUD-. Esta metodología permite conformar un perfil de análisis sobre los hechos victimizantes, el modus operandi del perpetrador, y el impacto sobre la población, desde el enfoque colectivo e individual.
- Generación de informes de análisis sobre dinámicas históricas de la victimización en Colombia y con énfasis en algunos grupos poblacionales (caso víctimas miembros de la fuerza pública en artículo Los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado: Aportes desde su registro y valoración en el marco de la Ley 1448 de 2011, publicado en Sociedad y Fuerza Pública Ante los Retos de la Paz: Justicia transicional, víctimas y consolidación democrática; caso víctimas en el exterior).
- Generación de informes especiales sobre casos emblemáticos en el marco del conflicto armado interno.
- Generación de informes especiales sobre los hechos victimizantes de Desaparición Forzada, Vinculación de niños, niñas y adolescentes, Secuestro y Delitos Contra la Libertad y la Integridad Sexual.
- Realización de eventos con intervención de la Unidad para las Víctimas, de manera especial el Conversatorio que sirvió de lanzamiento oficial del Observatorio y en el cual se presentó el cortometraje Ciro y Yo.

2.3. Cargue y normalización de imágenes del Registro Único de Víctimas – RUV

La Unidad para las Victimas en el transcurso de su gestión, cuenta con documentos tramitados por los ciudadanos durante la ruta de atención integral a las víctimas, estos archivos son el consolidado de lo dispuesto por todas las normatividades que refieran atención y reparación a las víctimas, atendiendo lo previsto en el parágrafo del artículo 155 de la ley 1448 de 2011, el cual cita: "Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que

presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley".

Por esta razón, la Unidad para las Víctimas incursiona en la estrategia de búsqueda y normalización de imágenes, la cual tiene como propósito disponer en una herramienta tecnológica las imágenes (declaraciones, resoluciones) digitalizadas de las diferentes solicitudes de inscripción al Registro Único de Victimas – RUV, indistintamente de la normatividad, en la que se hallan procesado.

Tabla 41
Normalización por demanda

Procedimiento solicitante	Procesadas	Cargadas
Correo	26335	9889
PQR	20685	992
SGV	5350	4522
Total	52370	15403

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

En referencia a las solicitudes por demanda, estas corresponden a aquellas que son requeridas a través de diferentes canales de comunicación, por correo electrónico, PQR o el Sistema de Gestión de Víctimas (SGV).

Tabla 42
Normalización por oferta

Analizado	Cargado
84796	63601

Fuente: Unidad para las Víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

En cuanto a la normalización de imágenes por oferta, que corresponden al análisis interno por parte de la Unidad para las Víctimas de imágenes que reposan en las bases de registro, para determinar la viabilidad de ser cargadas en las herramientas de consulta.

Con un procesamiento total de 137.166 solicitudes, que permitieron el cargue del 57.5% de las solicitudes.

2.4. Sentencias

En el periodo del año 2013 al 2018 se vienen atendiendo los diferentes fallos judiciales emitidos en el marco de los procesos de Restitución de Tierras, Justicia y Paz, Jurisdicción de lo Contencioso administrativo y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de inclusión al Registro Único de Víctimas. Esta labor posibilita el acceso a la ruta de reparación integral de las personas reconocidas como víctimas en estas providencias judiciales, y asimismo permite que las diferentes áreas misionales de la Unidad para las Víctimas puedan dar cumplimiento a las órdenes emitidas por los jueces especializados.

Para materializar el ingreso al Registro Único de Víctimas de las personas reconocidas en los fallos judiciales, se han obtenido sustanciales avances con respecto a:

- La proyección y formalización en el Sistema Integrado de Gestión – SIG- del Manual de Ingreso al Registro Único de Víctimas mediante Sentencias Judiciales Versión1, en el cual se encuentran los lineamientos técnicos y jurídicos para el proceso de inscripción en el Registro Único de Víctimas – RUV, de las personas reconocidas como víctimas en los procesos judiciales de Justicia y Paz, Restitución de Tierras, y, Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

- Igualmente, se han proyectado y formalizado otros instructivos y bases de información que dan cuenta de la ruta de ingreso de fallos judiciales en el Registro Único de Víctimas –RUV, como son: i) Variables de Ingreso al RUV_Sistemas Interamericanos Versión 1; ii) Formato cancillería Versión 1; iii) Instructivo de ingreso al RUV (Sentencias) Versión 1.

- En el segundo periodo del año 2017, se estableció una ruta de ingreso para las personas reconocidas como víctimas en Acuerdos de Soluciones Amistosas Homologadas emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para llevar a cabo esta labor se ha logrado trabajar mancomunadamente con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Relaciones exteriores.

2.5. Víctimas en el exterior

Teniendo en cuenta que las víctimas del conflicto también comprende a los colombianos que se encuentran fuera del territorio nacional, el Decreto 1084 de 2015 en el parágrafo del artículo 2.2.2.3.1, refiere que las personas colombianas domiciliadas en territorio extranjero, y que consideran fueron víctimas de algún hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011, tienen derecho a presentar la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas ante el consulado de Colombia más cercano.

En este sentido, la Unidad para las Víctimas ha trabajado en reconocer, atender y brindarle facilidades no sólo en el momento de la toma de declaración, sino en todas las etapas que comprende el proceso de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Por lo anterior se han establecido acuerdos con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que por intermedio de los consulados, se reciban las declaraciones, solicitudes de novedad/actualización, radicación de recursos y notificaciones.

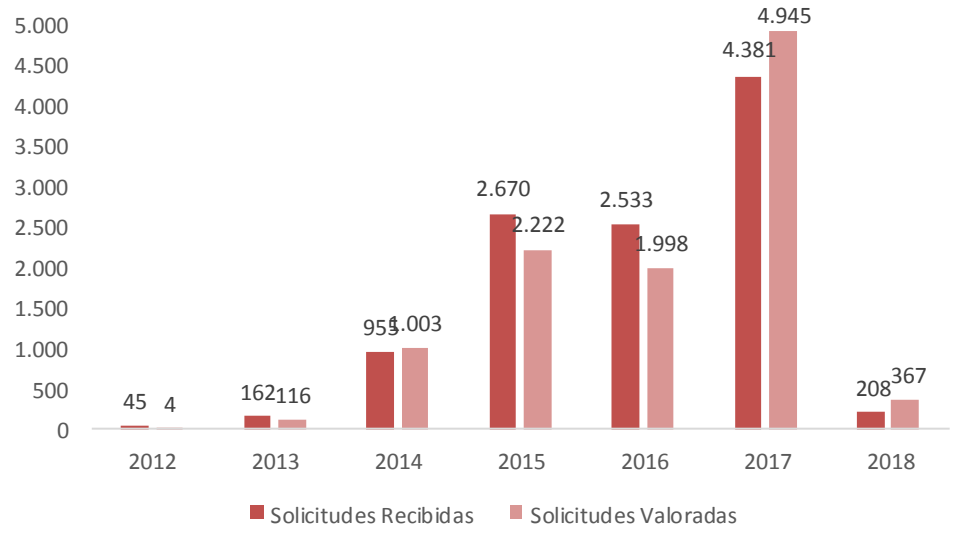
En primer lugar, frente a la toma de declaración se inició bajo formato "declaración Extrajuicio", en el cuál, el Cónsul tomaba la declaración teniendo en cuenta unos elementos mínimos, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1084 de 2015, junto con los anexos que el declarante deseaba aportar. Dicha declaración era enviada por Valija Diplomática al Ministerio de Relaciones Exteriores y a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano se remitía a la Unidad para las Víctimas, en un término no mayor a ocho días, contados a partir de la recepción de la solicitud.

Posterior a ello y gracias a acuerdos entre la Unidad para las Victimas y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se decidió implementar el mecanismo de Toma en Línea, en la recepción de toma de declaración en los Consulados, aplicando la herramienta utilizada en territorio nacional; para ello, se han trabajado jornadas de capacitaciones en línea vía Skype a diferentes Consulados de Colombia en el mundo, las cuales están dirigidas al adecuado diligenciamiento del Formato Único de Declaración en línea, declaración que queda radicada y lista para ser valorada por los funcionarios de la Unidad para las Víctimas, así mismo el funcionario del consulado contará con un histórico de control por usuario, que le permitirá tener el control de sus registros.

De igual manera se trabajó en la estrategia para distribuir los Formatos Únicos de Declaración, los cuales son formatos numerados enviados por correo electrónico en formato PDF, esto solo en los casos en donde los Consulados manifiesten tener dificultades con la conexión a internet; hasta la fecha se han recibido 699 de estos Formatos Únicos de Declaración. Lo anterior con el fin de disminuir la recepción de formatos de declaración extra juicio, que en su mayoría venían incompletos, y dificultaba el proceso de valoración. Para el caso de declaraciones bajo la estrategia de toma en línea se han recibido un total de 10.255 solicitudes para un total de 10.954 solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas, siendo el mes de mayor recepción junio de 2017 con 1.515 solicitudes, debido a las campañas de comunicación coordinadas desde la Cancillería.

En cuanto al análisis de las solicitudes recibidas, se han valorado con corte a 31 de marzo un total de 10.655 declaraciones que corresponden al 97.2% del total recibido.

Gráfico 23
Declaraciones recibidas y valoradas - víctimas en el exterior



Fuente: Registro Único de víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Frente al proceso de notificación a través de sus consulados, para lo cual la Unidad para las Víctimas en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores elaboraron el Protocolo de Notificación a Víctimas en el Exterior en el mes de octubre de 2013, el cual ha sido compartido con todos los consulados. El protocolo de notificaciones incluye las orientaciones pertinentes para los dos tipos de notificaciones: i) Personal, ii) Por aviso, y que contiene los siguientes documentos:

- Resolución o Acto Administrativo
- Formato Diligencia de notificación personal
- Formato Carta de Citación
- Formato Carta de Aviso

De las solicitudes valoradas correspondientes a víctimas en el exterior se han notificado 7.249, notificando el 68.03%, como se evidencia a continuación, discriminado por año, es importante anotar que existe un aumento significativo de notificaciones para el año 2017, el cual se debe a las diversas estrategias utilizadas por el proceso de notificaciones, que permiten un acercamiento efectivo con las víctimas en general, y en el caso particular con las víctimas residentes en el exterior.

Tabla 43
Solicitudes notificadas Víctimas en el Exterior

Año	Resoluciones notificadas
2013	1
2014	616
2015	749
2016	1.821
2017	3.604
2018	458
Total	**7.249**

Fuente: Registro Único de víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

Por otra parte, ante la posibilidad que el declarante tiene de acudir al Consulado a interponer Recurso de Reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio Recurso de Apelación frente al director de la Unidad para las Víctimas. A continuación, se evidencian los recursos recibidos por parte de la Unidad:

Tabla 44
Recursos de reposición víctimas en el exterior

Año	Recursos recibidos
2014	55
2015	142
2016	239
2017	459
2018	87
Total	**817**

Fuente: Registro Único de víctimas. Corte: 31 de marzo de 2018

3. Lecciones aprendidas.

Como lecciones aprendidas y recomendaciones para la Unidad para las Víctimas se encuentran:

- Definir rutas a través de documentos formales que contengan los acuerdos de servicio, entre las diferentes Direcciones misionales y los procedimientos de la Unidad para las Víctimas, lo que conlleva a un óptimo uso del Registro Único de Víctimas, como herramienta de construcción de políticas públicas para la población víctima.

- Promover el uso y apropiación de las herramientas que permitan evidenciar de forma unificada la información de las personas relacionadas en el Registro Único de Víctimas, con el fin de brindar una respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos allegados desde los diferentes canales de atención de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, ya que esto influye en una correcta atención a los usuarios y acerca de manera exponencial la buena labor del Estado, mostrando de manera significativa los avances en política pública.

- La interlocución con Cancillería en temas de atención y trámite a las solicitudes fue totalmente decisiva en la implementación de la política pública en el exterior, pese a que en muy pocos fragmentos de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios establecen mecanismos de aplicación, esta intervención se realiza en construcción continua entre la Unidad para las Victimas y Cancillería permitiendo un dialogo de retroalimentación permanente que progresivamente logra cubrir la demanda de necesidades en el exterior.

- El correcto diligenciamiento del Formato Único de Declaración por parte del Ministerio Público debe permitir una adecuada actuación administrativa por parte de la Unidad para las Víctimas.

- El proceso del registro es dinámico, debido a que se debe adaptar y acoger los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales en materia de víctimas, que exigen replantear criterios de valoración para atender a una valoración integral, para las personas que solicitan su inscripción en el Registro Único de Víctimas. Esta situación, no sólo afecta los criterios jurídicos, sino que además exige de parte de la entidad, adaptar los mecanismos operativos para responder a las nuevas necesidades o escenarios relevantes dentro del registro.

- Promover el intercambio de información con agencias y aliados estratégicos en materia humanitaria, que permitan desarrollar acciones orientadas a la prevención del Desplazamiento Forzado y Confinamiento, que permitan disminuir la ocurrencia de estos eventos.

Capítulo VI. ATENCIÓN Y ASISTENCIA

Las medidas de atención están dirigidas a brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, la asistencia constituye un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, dirigidos a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Dentro de las medidas de atención y asistencia establecidas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral (adoptado mediante decreto 1725 de 2012), se especifican:

- Acciones de dar información y orientación.
- Acompañamiento jurídico y psicosocial.
- Ayuda o Atención humanitaria
- Identificación (Incluye entrega de documentos y de libretas militares).
- Asistencia en salud.
- Asistencia en educación.
- Alimentación.
- Reunificación familiar.
- Generación de ingresos.

A. Atención

Las medidas de atención están dirigidas a brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima.

Con el fin de dar cumplimiento a esta medida, el Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, ha dispuesto diferentes esquemas y canales de atención para la atención y orientación a las víctimas, en los cuales se presta un conjunto de servicios con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas para garantizar la adecuada atención a las víctimas.

Estos canales son: presencial, telefónico y virtual y escrito, a través de los cuales se busca brindar una respuesta integral a las víctimas de acuerdo con las solicitudes y requerimientos que ellas presentan.

Mediante los canales de atención con los que cuenta la Unidad para las Víctimas, se ha brindado atención y orientación a un promedio de 5.500.000 personas por

año, en los aspectos relacionados con el restablecimiento de los derechos y el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación.

1. Canal Presencial

El canal de atención presencial está integrado por dos modalidades: la modalidad fija y la modalidad móvil:

1.1. Modalidad Fija:

Esta modalidad corresponde a los centros regionales de atención y reparación y a los puntos de atención y orientación a víctimas, en donde las víctimas pueden acceder a los servicios de información, realizar el trámite de sus solicitudes y vincularse a los programas sociales ofrecidos por la oferta del SNARIV.

Estos espacios facilitan una comunicación e interacción más efectiva entre la institucionalidad, particularmente la Unidad para las Víctimas, y las víctimas, propendiendo por una mayor cobertura e inclusión de los diferentes grupos poblacionales en cada uno de los municipios en donde se implementan estos modelos de atención. Tanto los centros regionales y los puntos de atención son permanentes y su apertura se hace de acuerdo con las demandas y necesidades de cada territorio.

1.2. Centros Regionales de Atención y Reparación

Son una estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal, en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Funcionan en un espacio permanente que reúne la oferta institucional y se implementan de manera gradual en los municipios en donde concurran la mayor cantidad de víctimas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada territorio, al igual que los programas, estrategias e infraestructura existentes.

1.3. Puntos de Atención y Orientación

Son espacios dispuestos y coordinados por la alcaldía municipal donde la Unidad para las Víctimas, a través de orientadores y enlaces integrales, otras entidades del SNARIV del orden nacional y la oferta local hacen presencia, con el objetivo de fortalecer y generar una estrategia integral que permita a las víctimas el acceso a las medidas de atención, asistencia, reparación y el goce efectivo de sus derechos.

1.4. Modalidad Móvil

Propende por mitigar las barreras de acceso, se implementa a través de las jornadas de atención y ferias integrales de servicio que se coordinan con el propósito de llegar a lugares distantes, para que las víctimas puedan contar con la información necesaria y brindarles las oportunidades para acceder y ejercer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Las jornadas de atención y ferias integrales de servicio son estrategias complementarias que permiten la cobertura en materia de atención en los municipios donde no se cuenta con puntos de atención o centros regionales. Estos esquemas móviles de atención son coordinados con las gobernaciones o alcaldías con el fin de identificar las zonas que deben ser atendidas de forma prioritaria e inmediata.

2. Canal Telefónico y Virtual

La Unidad para las Víctimas, consciente de las barreras de acceso existentes para las víctimas en términos de acceso a la información en función del

tiempo y el desplazamiento a los puntos de atención y centros regionales, ha implementado y fortalecido las estrategias de atención no presenciales para garantizar a las víctimas el acceso a los servicios y a sus derechos. En este sentido, el canal telefónico y virtual permite mayor cobertura a nivel nacional y territorial y se constituye en un canal eficiente de comunicación e información que facilita una respuesta ágil y accesible a todos los ciudadanos.

La estrategia permite garantiza un servicio integral que no genera costos a la población víctima. El canal telefónico y virtual cuenta con los siguientes servicios:

- Gestión inbound: recepción de llamadas para brindar información y orientación al ciudadano sobre inquietudes relacionadas con las solicitudes y trámites específicos a su caso a través de la línea gratuita de atención 018000-911119 marcando desde cualquier teléfono fijo a nivel nacional y la línea 4261111 para quienes se encuentren en Bogotá.
- Video llamada: a través de la página web de la Unidad para las Víctimas, los ciudadanos pueden contactarse desde un equipo con cámara que cuente con una velocidad de navegación igual o mayor a 1000 Kbps (1 Mb), para recibir la orientación e información que requiera.
- Buzón (virtual hold): a los ciudadanos que se les dificulte esperar para ser atendidos en la línea por un orientador, se devuelve la llamada al número de contacto registrado.

Adicionalmente, se han desarrollado servicios virtuales para ampliar la cobertura y el acceso de las víctimas a orientación y atención sobre las medidas a las que tienen derecho a través de servicios virtuales descritos a continuación:

- SMS Chat: con el código 85777 los ciudadanos pueden realizar consultas de manera gratuita, enviando un mensaje de texto indicando su número de identificación y la solicitud específica. Tienen posibilidad de remitir hasta cinco mensajes de texto diarios. Aplica para ciudadanos que cuenten con un número celular personal. No es necesario contar con un plan de minutos o tener carga previa.
- Chat: a través de la página web de la Unidad para las Víctimas, los ciudadanos pueden acceder a este servicio y un orientador en línea brindará la información y orientación que requiera.
- Outbound: por medio de llamadas a los teléfonos registrados por los ciudadanos, se brinda información oportuna acerca de trámites o solicitudes.
- Agente Virtual: a través de este servicio se brinda información de trámites y solicitudes realizadas a la Unidad para las Víctimas. La llamada la genera un agente virtual (máquina) que confirma datos y entrega la información correspondiente.

Respecto a la atención, y por medio de los canales descritos, el Gobierno nacional destaca los siguientes logros, alcanzados desde 2011:

- De junio de 2011 a 31 de diciembre de 2014 el número de trámites a través de los canales de atención ascendió a 16.251.614 solicitudes y consultas realizadas por 13.281.646 de personas, las cuales fueron orientadas y direccionadas a la oferta institucional de acuerdo con sus solicitudes para la satisfacción de sus necesidades.
- Durante el período 2011 y 2014 se adelantaron 4.247 jornadas de atención, en las cuales se tramitaron 302.361 solicitudes de 295.276 víctimas.
- Para el periodo 2015 a 2018, a través de los canales de atención, se han recibido 27.303.755 solicitudes de 18.101.143 personas, discriminadas año a año:

Tabla 45
Número de solicitudes y víctimas atendidas a través de los canales de atención 2015-2018

Año	Canal telefónico y virtual		Canal presencial		Total general	
	Solicitudes	Víctimas	Solicitudes	Víctimas	Solicitudes	Víctimas
2015	4.236.671	3.314.575	3.240.695	2.885.559	7.477.366	6.200.134
2016	4.291.666	2.871.991	4.252.547	3.253.644	8.544.213	6.125.635
2017	4.290.321	855.306	4.329.438	3.179.662	8.619.759	4.034.968
2018 (corte abril 30)	1.103.878	593.954	1.558.539	1.146.452	2.662.417	1.740.406
Total General	13.922.536	7.635.826	13.381.219	10.465.317	27.303.755	18.101.143

Fuente: Unidad para las Víctimas.

- En relación con los puntos de atención y centros regionales, durante el periodo 2011 - 2014 se fortaleció este canal, incrementando el número de espacios de atención de 80 a 120, ampliando la cobertura en un 50% al finalizar el periodo.
- En el año 2013 se construyó y puso en funcionamiento el primer Centro Regional, en la ciudad de Valledupar – Cesar.
- De igual manera en el periodo 2015 – 2018 se han construido 27 centros regionales adicionales, y cinco más se encuentran en desarrollo, para un total de 28 centros regionales en funcionamiento. El estado de los centros regionales se relaciona a continuación:

Tabla 46
Centros Regionales 2015-2018

Año	Municipio centro regional	Departamento	Estado
2015	El Charco	Nariño	Operando
	San José Del Guaviare	Gaviare	Operando
	Apartadó	Antioquia	Operando
	Tame	Arauca	Operando
	El Molino	Guajira	Operando
	Arauca	Arauca	Operando
	Montería	Córdoba	Operando
	Pitalito	Huila	Operando
	Caucasia	Antioquia	Operando
	Cúcuta	Norte De Santander	Operando
	Curumaní	Cesar	Operando
	Soledad	Atlántico	Operando
	La Palma	Cundinamarca	Operando
2016	Policarpa	Nariño	Operando
	Buenaventura	Valle Del Cauca	Operando
	Quibdó	Chocó	Operando
	Ocaña	Norte De Santander	Operando
	Soacha	Cundinamarca	Operando
	Sincelejo	Sucre	Operando
	Cali	Valle Del Cauca	Operando
2017	Santa Marta	Magdalena	Operando

Año	Municipio centro regional	Departamento	Estado
	Neiva	Huila	Operando
	Viotá	Cundinamarca	Operando
2018	Villavicencio	Meta	Operando
	Santander De Quilichao	Cauca	Operando
	Popayán	Cauca	Operando
	Florencia	Caquetá	Operando
	Tumaco	Nariño	En construcción
	Barranquilla	Atlántico	En construcción
	Riohacha	Guajira	En construcción
	Barrancabermeja	Santander	Contratación
	Pereira	Risaralda	Contratación

Fuente: Unidad para las Víctimas.

- Adicionalmente, se ha realizado el mejoramiento de 33 puntos de atención en todo el territorio nacional, con una inversión cercana a los 3.150 millones de pesos, representados en la adecuación de infraestructura y la dotación de mobiliario y equipos, con el fin de fortalecer y mejorar la atención presencial a las víctimas.

- Se ha aumentado el número de puntos de atención a 172, para contar al final de esta vigencia con 200 espacios de atención a víctimas, entre puntos de atención y centros regionales distribuidos en todo el territorio nacional.

- En los centros regionales que actualmente se encuentran en funcionamiento y operación se han atendido más de un millón doscientas mil víctimas por parte de la Unidad para las Víctimas a través de los orientadores y enlaces, mejorando las condiciones en las cuales se brinda atención a través de una infraestructura con espacios adecuados y construidos para la atención.

- Con relación a la atención de las víctimas residentes en municipios que no cuentan con puntos de atención presenciales, desde 2015 la Unidad para las Víctimas ha adelantado 4.061 jornadas de atención, en las cuales se han atendido a 392.839 solicitudes de 288.125 víctimas

- A través de la implementación de herramientas tecnológicas en la operación y funcionamiento se la logrado contar con reportes unificados con enfoques multipropósitos para que desde el ámbito nacional y territorial se definan lineamientos y estrategias frente al mejoramiento en la administración de los centros regionales, 250.000 registros de atenciones por parte de las entidades del SNARIV - 43 Entidades del orden nacional, departamental y municipal que participan de manera itinerante.

- Respecto a la atención a connacionales víctimas en el exterior, el Programa Colombia Nos Une de la Cancillería organiza ferias de servicios para colombianos en el exterior, las cuales son espacio en el que diferentes entidades del Estado brindan información a los connacionales en el exterior; durante la implementación de la política pública se han realizado ferias en Madrid, Nueva York, Miami, Santiago de Chile, Buenos Aires, Montreal, Quito y Antofagasta (Chile), lo que ha permitido visibilizar la política de víctima como una política de Estado.

  Adicionalmente en el marco de la atención, la Unidad para las Víctimas desarrolló una estrategia de atención directa para ofrecer información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el

ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas en el exterior, lo que ha permitido llegar a las víctimas en el exterior y ofrecerles información directa frente a cada uno de sus casos. En esta línea, desde el 2015 la Unidad para las Víctimas ha desarrollado 19 jornadas de Atención a Víctimas del conflicto armado colombiano, logrando más de 8.000 víctimas atendidas de manera directa en el exterior, en ocho países: Venezuela (Barinas), Panamá (Ciudad de Panamá, Yaviza y Jaqué), Costa Rica (San José), Ecuador (Quito, Santo Domingo, San Lorenzo, Esmeraldas y Lago Agrio), España (Madrid y Valencia), Canadá (Montreal y Ottawa). Y por su parte, entre el 2014 y el 2018 el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó 42 jornadas de atención, aumentando la toma de declaraciones y recepción de solicitudes de víctimas en el exterior.

B. Asistencia

Las medidas de asistencia dirigidas a las víctimas del conflicto armado interno tienen por objetivo generar condiciones que les permitan volver a gozar efectivamente de los derechos que les han sido vulnerados.

El Gobierno Nacional ha adelantado una serie de acciones articuladas a través de las diferentes entidades que conforman el SNARIV, tanto en el orden nacional como territorial, para la atención y asistencia a las víctimas, con el objetivo de avanzar en el mejoramiento de los programas y servicios ofrecidos, para que sean acordes y den respuesta a las necesidades de la población, y redunde en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

1. Ayuda y Atención Humanitaria

El artículo 5 del Decreto 1084 de 2015 indica que la atención humanitaria es la medida asistencial prevista en los artículos 62, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado.

1.1. Ayuda humanitaria para víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado.

La ayuda humanitaria se entrega a las víctimas que han sufrido un hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado, de acuerdo con las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante.

La ayuda humanitaria está destinada a socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de las víctimas en alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o al momento en el que las autoridades tengan conocimiento de esta. Existen dos tipos de ayuda humanitaria: inmediata y por afectaciones.

- Ayuda humanitaria inmediata: está dirigida a personas víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado y que se encuentran en situación de vulnerabilidad como consecuencia de los hechos victimizantes ocurridos. Pueden acceder a esta ayuda presentando su declaración

dentro de los tres meses siguientes a la ocurrencia del hecho, excepto en casos de fuerza mayor. Cuando cese esta situación podrá declarar. Esta ayuda se entrega por un periodo de un mes y es prorrogable por un mes más. La entidad responsable de su entrega es la entidad territorial: alcaldías o gobernaciones.

- Ayuda humanitaria por afectaciones: la Unidad para las Víctimas suministra la ayuda humanitaria por afectaciones, de acuerdo con la reglamentación contenida en la Resolución 2349 de 2012[71]. El monto de la ayuda humanitaria es de hasta una suma máxima equivalente a dos salarios mínimos LMV al momento del pago, dependiendo de la afectación sufrida y el cumplimiento previo de los requisitos establecidos en la mencionada resolución.

1.2. Atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado.

La atención humanitaria es una medida de asistencia y un derecho que tienen las personas y los hogares víctimas de desplazamiento forzado, dirigido a mitigar las carencias en alojamiento temporal y alimentación, de acuerdo con el grado y las características de necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima. La Ley regula tres etapas para la entrega de la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado: inmediata, de emergencia y de transición.

- Atención humanitaria inmediata. Es la ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. El competente de entregar esta atención es la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se entrega de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

- Atención humanitaria de emergencia. La atención humanitaria de emergencia está compuesta por alojamiento temporal y alimentación para aquellos hogares que se encuentren en extrema urgencia y vulnerabilidad a causa del desplazamiento. La entidad responsable de la entrega es la Unidad para las Víctimas.

- Atención humanitaria de transición. La atención humanitaria de transición está contemplada para aquellos hogares víctimas de desplazamiento forzado entre 1 y 10 años de haberse desplazado, en los que se identifiquen carencias leves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, la entrega de esta medida está a cargo de la Unidad para las Víctimas.

Respecto a la ayuda y atención humanitaria el Gobierno nacional destaca los siguientes logros, alcanzados desde 2011:

- En relación con la ayuda humanitaria por hechos victimizante diferentes al desplazamiento forzado, en el periodo 2010-2014 se entregó esta medida a 27.522 víctimas por valor de $ 31.584.943.450. Cabe recordar que entre los hechos por los cuales se entrega esta ayuda se encuentran homicidio, desaparición forzada, afectación médica, psicológica y física, relacionada con tortura, acceso carnal violento, secuestro, amenaza, desaparición forzada, afectación en bienes materiales, en riesgo habitacional y riesgo alimentario generado por la afectación en bienes y elementos indispensables para la subsistencia de la población.

[71] Resolución 2349 de 2012 de la Unidad para las Víctimas, Por la cual se dicta el Manual Operativo de Entrega de la Ayuda Humanitaria para las Víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.

- Respecto de la atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado, durante el periodo 2010 – 2014 se recibieron 3.927.482 solicitudes de atención humanitaria y se logró la atención de 3.730.213 hogares víctimas de desplazamiento forzado (94,5% de atención de las solicitudes), con un total de inversión de $ 3.014.655.038.100.

- En el periodo 2015 -2018 se han atendido con ayuda humanitaria a 20.001 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, con una inversión de $ 25.676.193.971. El detalle año a año se presenta a continuación:

Tabla 47
Histórico de Ayuda Humanitaria 2015-2018 por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento

Año	Giros colocados	Valor
2015	11.430	$ 13.966.6
2016	5.739	$ 7.600.8
2017	2.562	$ 3.699.5
2018 (corte abril 30)	270	$ 409.1
Total	**20.001**	**$ 25.676,1**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Cifras monetarias en millones de pesos.

- Para el periodo 2015-2018, periodo en el cual se implementa el modelo de identificación de carencias en la Subsistencia Mínima. A la fecha de corte se han atendido a 3.550.592 hogares con una inversión de $ 2.399.102.526.472 lo que implica una mayor racionalización en el uso de los recursos asignados a esta medida, focalizando los recursos a las víctimas con mayor grado de vulnerabilidad

Tabla 48
Histórico de Atención Humanitaria 2015-2018 - Atención Humanitaria por desplazamiento forzado

Año	Giros colocados	Hogares con solicitudes atendidas	Valor
2015	1.545.120	1.545.055	$ 781.496.3
2016	1.051.232	673.710	$ 608.925.1
2017	1.331.248	957.378	$ 783.616.3
2018 (corte abril 30)	374.564	374.449	$ 225.064.5
Total	**4.302.164**	**3.550.592**	**$2.399.102,5**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Cifras monetarias en millones de pesos.

1.3. Subsistencia mínima: procedimiento de identificación de carencias para la entrega de atención humanitaria.

Uno de los cambios fundamentales en la política pública de atención y asistencia a las víctimas ha sido el modelo de entrega de atención humanitaria contemplado en el Decreto 2569 de 2014, hoy integrado en el Decreto 1084 de 2015, el cual incorpora criterios y procedimientos para garantizar que la entrega de la atención humanitaria (en las etapas de la emergencia y la transición) se realice con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima, según el mandato establecido en la Ley 1448 de 2011, de modo que, a mayor carencia, mayor será el monto de la ayuda entregada.

Antes de la implementación del modelo de subsistencia mínima, el proceso de trámite y programación de las solicitudes de atención humanitaria no permitía identificar plenamente aquellos hogares que ya no presentaban niveles de vulnerabilidad relativos a la subsistencia mínima, por lo cual, si un hogar realizaba una solicitud, recibía un turno para entrega de atención humanitaria y casi todas las solicitudes resultaban viables para pago de esta medida. En promedio un hogar era atendido con un giro cada año.

El modelo de identificación de carencias permite determinar la etapa y la entrega de la atención humanitaria respondiendo a la situación actual de los hogares incluidos en el RUV por el hecho de desplazamiento forzado. Esta valoración tiene por

objetivo: i. Identificar a los hogares víctimas de desplazamiento que requieren atención humanitaria al no poder garantizar la subsistencia mínima por sus propios medios y recursos; ii. Identificar las carencias en alojamiento, alimentación y servicios de salud de estos hogares; iii. Clasificar las carencias en alojamiento o alimentación, según su nivel de gravedad y urgencia; iv. Identificar hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; y v. Definir las características particulares y los alcances de la atención humanitaria que será entregada a cada hogar.

El proceso de identificación de carencias tiene en cuenta a todas y cada una de las personas que integran el hogar actual, analizando los siguientes aspectos:

- Existencia de ingresos o capacidades para generar ingresos en el hogar
- Condiciones particulares de los miembros pertenecientes a los grupos de especial protección constitucional, como persona mayor, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y pertenencia a un grupo étnico.
- Circunstancias de vulnerabilidad manifiesta como jefatura de hogar.

La conformación de los hogares actuales no modifica la composición de los hogares incluidos en el RUV.

Las carencias identificadas en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, del derecho a la subsistencia mínima, pueden ser clasificadas en niveles distintos para un mismo hogar. El monto de entrega de la atención humanitaria es proporcional a la gravedad y urgencia de la carencia detectada, de modo que a mayor carencia, mayor es el monto de la ayuda entregada.

Los montos se calculan por persona y el monto correspondiente al hogar será equivalente a la sumatoria de los montos individuales de sus miembros (máximo 5).

Se entregan hasta tres giros automáticos al año, según evaluación de carencias. El monto de la atención humanitaria y el número de giros al año están determinados por:

- El nivel de gravedad en la carencia.
- El tiempo transcurrido desde el evento del desplazamiento.
- El tamaño de la población del municipio de residencia.
- El tamaño del hogar.

El resultado de la identificación de carencias será notificado a las víctimas mediante acto administrativo debidamente motivado.

El proceso de identificación de carencias se adelanta mediante el uso de diferentes registros administrativos, instrumentos de caracterización y las bases de datos oficiales disponibles en la Red Nacional de Información[72]. Con la búsqueda en estos registros es posible obtener información sobre la situación actual del hogar y conocer sí tiene garantizados los componentes de su subsistencia mínima o sí cuenta con recursos que le permiten cubrirlos por sus propios medios. Esto contribuye a optimizar la entrega de la atención humanitaria a los hogares y las víctimas que más la necesitan.

Las víctimas pueden realizar la solicitud de la atención humanitaria a través de los diferentes canales de atención dispuestos por la Unidad para las Víctimas, ya explicados. Los únicos requisitos son que el

[72] En el artículo 153 de la Ley de Víctimas se estableció a la RNI como el instrumento que garantiza al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones a los DDHH y DHI de la población víctima en el país. La RNI es la encargada de coordinar y articular los diferentes sistemas de información de las entidades SNARIV nacional y territorial además de otras organizaciones que dentro de su misionalidad, tienen como objetivo asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.

solicitante sea víctima de desplazamiento forzado y que se encuentre incluido en el RUV. Asimismo, para las víctimas de hechos recientes de desplazamiento forzado, como hechos ocurridos dentro del año anterior a la fecha de solicitud, aplica el principio de presunción de vulnerabilidad y se garantiza la entrega de la atención humanitaria por el término de un año sin que se realice previamente una valoración de sus carencias.

El resultado del procedimiento de medición de carencias para un hogar, de acuerdo con el nivel de carencia identificado en cada componente, examinando alojamiento y alimentación, puede derivar en diferentes valoraciones de niveles de carencias, cuyos resultados se expresan y sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 49
Niveles de Carencia - procedimiento de identificación de carencias

Carencia Hogar	Carencia Alojamiento	Carencia Alimentación
EMEM	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
EME	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta
EMN	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	No carencia
EEM	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
EE	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta
EN	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	No carencia
NEM	No carencia	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
NE	No carencia	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta
GG	Grave	Grave
GL	Grave	Leve
GN	Grave	No carencia
LG	Leve	Grave
LL	Leve	Leve
LN	Leve	No carencia
NG	No carencia	Grave
NL	No carencia	Leve
NN	No carencia	No carencia
PA(Primer Año)	Se presumen carencias graves	Se presumen carencias graves

Fuente: Unidad para las Víctimas.

A continuación, se presentan los resultados del proceso de identificación de carencias asociadas a la vulnerabilidad en la subsistencia mínima, en los hogares que han solicitado atención humanitaria:

Tabla 50
Resultados procedimiento de identificación de carencias 2015-2018

Carencia Hogar	2015		2016		2017		2018		Total	
	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes
Ee	144.710	474.773	144.506	438.147	243.064	752.654	8.423	28.005	540.703	1.693.579
En	177	670	163	483	267	862	3	12	610	2.027
Ne	47.365	162.389	48.611	145.981	80.598	245.438	2.273	8.407	178.847	562.215
Pa	59	164	32.345	97.203	20.204	58.246	3.262	9.806	55.870	165.419
Gg	4.471	18.511	190.326	605.191	22.286	76.015	1.018	3.669	218.101	703.386
Gl	3.376	14.791	16.913	61.346	11.217	39.994	488	1.874	31.994	118.005

Carencia Hogar	2015		2016		2017		2018		Total	
	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes	Cant. Hogares	Cant. Integrantes
Gn	2.074	8.759	8.016	30.017	5.210	19.472	281	1.026	15.581	59.274
Lg	5.694	20.335	17.556	57.138	18.285	47.790	869	2.496	42.404	127.759
Ng	4.395	17.183	19.750	71.959	47.503	174.354	1.247	4.583	72.895	268.079
Ll	4.208	16.308	9.156	30.619	9.534	26.929	416	1.369	23.314	75.225
Ln	2.573	9.587	4.541	15.476	4.469	13.061	200	677	11.783	38.801
Nl	4.025	16.911	11.155	40.935	25.829	96.485	730	2.704	41.739	157.035
Nn	179.277	587.647	433.027	1.467.726	170.792	516.051	12.320	36.618	795.416	2.608.042
Total	**402.404**	**1.348.028**	**936.065**	**3.062.221**	**659.258**	**2.067.351**	**31.530**	**101.246**	**2.029.257**	**6.578.846**

Fuente: Unidad para las Víctimas - Herramientas de Subsistencia Mínima.

- Suspensión definitiva de la Atención Humanitaria: cuando el hogar que solicita atención humanitaria y goza del derecho a la subsistencia mínima o cuando mediante el proceso de identificación de carencias se puede determinar que estas no guardan relación con el desplazamiento, no hay lugar a la provisión de la atención humanitaria. Esto no significa que el hogar ya no sea sujeto de atención, por el contrario, la Unidad para las Víctimas apoya a estos hogares a seguir avanzando en la ruta de superación de situación de vulnerabilidad y será focalizado para las demás medidas de reparación integral que no haya accedido.

De acuerdo con la información anterior, del total de víctimas de desplazamiento forzado que han sido objeto del procedimiento de identificación de carencias, 795.416 hogares ya han superado sus necesidades relativas a la subsistencia mínima, por tanto, no serán objeto de la entrega de atención humanitaria. Esto ayuda a que los esfuerzos presupuestales realizados se enfoquen en atender oportunamente las solicitudes de atención humanitaria de las víctimas que aún presentan carencias, focalizando los recursos en los hogares con mayor vulnerabilidad.

2. Identificación

La victima de desplazamiento forzado goza del derecho a la identificación cuando cumple alguna de las siguientes condiciones, documento de identificación de acuerdo con su edad y sexo, posterior al desplazamiento forzado: i. Tiene entre O y 6 años y cuenta con registro civil; ii. Tiene entre 7 y 17 años y cuenta con tarjeta de identidad o iii. Tiene 18 años o más y cuenta con cédula de ciudadanía. Si la víctima de desplazamiento forzado es hombre mayor de edad y menor de 50 años, debe contar con la libreta militar.

Es así como la Registraduría Nacional del Estado Civil lleva el servicio de identificación a lugares remotos de la geografía del país; su misión es reducir el número de personas vulnerables, en este caso víctimas del conflicto armado, sin documentos de identidad y, con ello, garantizarles el acceso, reconocimiento y goce de sus derechos.

De conformidad con lo señalado en el literal e) del artículo 5° de la Ley 1163 de 2007,"Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones", la entidad exonera del cobro para obtener el documento de identidad, cuando la

persona pertenezca a : "(…) c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente" y g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Para aplicar a la exoneración, según el grupo poblacional beneficiado, debe tenerse en cuenta el RUV, para esto la Registraduría Nacional del Estado Civil implementó el aplicativo "Víctimasweb", que permiten a las sedes de la entidad a nivel nacional, consultar el registro de víctimas, a efectos de exoneración del pago de duplicado o rectificación de documentos de tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía y copias o certificaciones de registro civil por una sola vez.

A continuación se presenta la relación de las exoneraciones realizadas, discriminadas en trámites generales. Vale aclarar que solo se presentan cifras desde 2013 o 2014, teniendo en cuenta el inicio de la implementación del proceso, así como también en el caso de la tarjeta de identidad rosada, solo se presentan datos hasta la fecha en la que la misma fue reemplazada por la tarjeta de identidad biométrica:

Tabla 51
Cedula de ciudadanía

Año	Duplicado	Rectificación	Total
2014	23.001	92	23.093
2015	26.430	81	26.511
2016	34.319	132	34.451
2017	48.749	258	49.007
2018	18.561	88	18.649
Total	**151.060**	**651**	**151.711**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla 52
Tarjeta de identidad – tarjeta rosada

Año	Duplicado	Rectificación	Total
2014	1.164	14	1.178
2015	599	10	609
2016	627	12	639
Total	**2.390**	**36**	**2.426**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla 53
Tarjeta biométrica

Año	Duplicado	Rectificacion	Total
2014	563	13|	576
2015	477	21	498
2016	2.295	105	2.400
2017	5.360	182	5.542
2018	2.373	54	2.427
Total	**11068**	**375**	**11.443**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla 54
Registro civil

Año	Registro civil de defunción	Registro civil de matrimonio	Registro civil de nacimiento	Total
2014	99	46	4.183	4.328
2015	49	6	1.491	1.546
2016	26	10	1.871	1.907
2017	72	12	3.091	3.175
2018	7	2	830	839
Total	**253**	**76**	**11.466**	**11.795**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

2.1. Unidad de Atención a Población Vulnerable - UDAP – jornadas móviles

Con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a la necesidad de garantizar el derecho a la identificación de aquella población que por diversas razones tiene dificultad de acceso a las oficinas de la Registraduría Nacional, la entidad atiende a la población desplazada o vulnerable a través del esquema de unidades móviles de la Unidad de Atención a Población Vulnerable – UDAPV.

A través de las unidades móviles se realizan jornadas de registro civil e identificación totalmente gratuitas, dirigidas a poblaciones desplazadas, en riesgo de

desplazamiento o vulnerables, incluyendo atenciones a comunidades indígenas, afrodescendientes y niños, niñas y adolescentes, con una capacidad de producción aproximada de 100 a 120 trámites diarios.

En aras de realizar ejercicios incluyentes y de mayor impacto para las comunidades, antes de llevar a cabo dichas jornadas, se efectúan reuniones de avanzada en territorio, para las que se solicita contar con la participación de la administración local (gobernaciones y alcaldías), líderes indígenas y entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Unidad para las Víctimas, con el fin de establecer las necesidades de identificación y las poblaciones que deben ser atendidas. Entre 2011 y junio 2017 se han atendido a través del esquema de unidades móviles de la UDAPV 128.723 colombianos pertenecientes a comunidades afro, 211.303 indígenas y 210.715 campesinos.

Tabla 55
Atención Jornadas UDAPV 2012 – 2018

Año	Documentos			Total atención	Tipo de población			
	Registro civil nacimiento	Tarjeta identidad	Cédula ciudadanía		Afro	Indígena	Campesino	Otro
2012	25.104	74.576	53.048	152.728	38.455	42.246	22.403	49.534
2013	6.506	21.562	22.154	50.222	17.526	12.715	7.155	12.826
2014	16.159	49.401	46.948	112.508	17.257	31.997	29.615	33.639
2015	17.369	47.611	53.018	117.998	14.011	37.957	39.789	26.201
2016	13.321	88.620	97.564	199.505	22.711	45.338	40.165	91.291
2017	9.357	49.523	67.201	126.081	10.514	31.048	41.081	43.438
2018	4.594	7.282	12.796	24.672	2.522	8.665	12.527	958
Total	**92.410**	**338.575**	**352.729**	**783.714**	**122.996**	**209.966**	**192.735**	**257.887**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Las cifras de 2018 responden al período enero – marzo de 2018.

La Unidad de Atención a Población Vulnerable - UDAPV en el año 2016 hizo presencia en la mayoría de los departamentos del territorio nacional (33 departamentos por cada año). Fue en este periodo cuando más tramites se realizaron (199.505), la mayoría de ellos en comunidades de otro tipo de población 45.76% (91.291 tramites) y la población con menor demanda fue las comunidades afrodescendientes (22.711); los departamentos que presentaron mayor demanda en la realización de trámites de documentos fue Bolívar (31.164) Valle del Cauca (24.014), La Guajira (22.283) y Atlántico (20.432).

Se resalta, durante esta vigencia, la atención realizada en Ecuador, para colombianos residentes en este país, no obstante, los trámites realizados en esta jornada (137).

Por otra parte, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo de 2018 se han desarrollado jornadas de identificación en 11 departamentos, de los cuales se elaboraron 24.672 trámites. De los cuales el 50.77% es población campesina distribuida en seis departamentos. Asimismo, el trámite de mayor demanda en este periodo es la elaboración de cedulas de ciudadanía (12.672), seguido por Tarjeta de Identidad (7.282) y por último la elaboración de Registro Civil (4.594).

Se evidencia que la mayor cantidad de documentos se realizaron en población entre los 6 y 59 años (21.494 entre hombres y mujeres), la anterior información se

puede verificar en la tabla–Atención Jornadas UDAPV 2018.

Por su parte, como complemento a la garantía del derecho a la identificación, el Ministerio de Defensa define la situación militar de las víctimas del conflicto armado entregando libreta militar a los varones con edades comprendidas entre los 18 y los 49 años, aplicando la gratuidad para víctimas de desplazamiento forzado (ley 1450 del 2011) y para víctimas de otros hechos victimizantes se aplica de acuerdo con lo estipulado en la ley (ley 48/93 - ley 1448/2011).

Las estadísticas de libretas militares expedidas a víctimas durante el período reportado son las siguientes:

Tabla 56
Libretas militares entregadas 2011 - 2018

Año	Numero de libretas militares entregadas
2011	Sin información
2012	2.329
2013	5.086
2014	20.070
2015	17.438
2016	20.992
2017	20.484
2018	1.324 (a 30 de abril)

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

3. Vivienda

Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.

Las acciones emprendidas por la política pública de atención y reparación integral a víctimas están orientadas a que las víctimas de desplazamiento forzado hagan parte de un hogar que se encuentra habitando una vivienda construida con las siguientes características: construida con materiales adecuados, acceso a servicios públicos, espacio suficiente, seguridad jurídica y ubicada en zonas adecuadas.

3.1. Vivienda rural

El programa de vivienda rural o vivienda de interés social rural – VISR- es una estrategia creada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como rector de la Política de Vivienda de Interés Social Rural del Gobierno Nacional, para ejecutar el instrumento "Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural" – SFVISR- con recursos del Presupuesto General de la Nación asignados anualmente a esta cartera ministerial para el programa VISR.

Una de las poblaciones objetivo que tiene el programa son los hogares afectados por situaciones de desplazamiento forzado y víctimas de la violencia producto del conflicto armado interno. El Programa provee soluciones de vivienda rural a través de subsidios que materializados mediante iniciativas que promuevan la articulación interinstitucional y convocatorias públicas.

El subsidio para la Vivienda de Interés Social Rural – SVISR-, se encuentra definido en el Decreto 1071 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", y define el Subsidio Familiar de VISR como "(…) el aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una Solución de VISR, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en las leyes y en este decreto."

Gráfico 24
Solución de vivienda para las modalidades del subsidio

Tipo de Población	Construcción Vivienda Nueva	Mejoramiento y Saneamiento Básico
Población Rural Víctima - Bolsa Víctimas	Hasta 60 SMMLV $46,874,520	Hasta 22 SMMLV $17,187,324
Población Rural Nacional – Bolsa Nacional*	Hasta 55 SMMLV $42,968,310	Hasta 16 SMMLV $12,499,872

*Para la construcción de vivienda nueva y para el mejoramiento, correspondiente a la Bolsa Nacional, el valor de transporte de materiales debe ser aportado en dinero por la Entidad Oferente, el cual deberá ser como mínimo el 13% de los costos directos. (Aprox. 5 SMMLV)

El subsidio de vivienda rural se presenta en dos modalidades: i. Mejoramiento y saneamiento básico: mejoras a la cubierta, pisos, baño y cocina y ii. Vivienda nueva: construcción de una solución habitacional completa[73].

En materia de atención diferencial, desde la promulgación de la Ley 387 de 1997, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado apropiaciones específicas para la atención de las necesidades de vivienda de la población desplazada.

El primero de dichos rubros presupuestales se denominó "SUBSIDIO DE VIVIENDA RURAL A NIVEL NACIONAL POR INTERMEDIO DE LA CAJA AGRARIA - RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL", el cual se ha mantenido hasta el presente, a través de la expedición de posteriores Decretos como 1160 del 2010, 0900 de 2012, 1934 de 2015 y recientemente con el Decreto 890 de 2017, en los cuales se estableció que el MADR destinaría recursos específicos del Programa de VISR para la atención de hogares desplazados.

La competencia del Ministerio de Agricultura es en la zona rural, donde los hogares deben contar con el predio o lote, es decir, deben haber solucionado el problema de acceso a la tierra de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y los diferentes instrumentos que dispone el Ministerio para que los campesinos sin tierra accedan a ella.

A continuación, se reporta información que refleja el número de subsidios asignados a población víctima del conflicto armado interno, por cada vigencia desde 2011 a 2017, y los recursos destinados para su atención:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Banco Agrario, durante las vigencias junio de 2011 a 31 de marzo del 2018, ha asignado recursos a nivel nacional en 488 municipios ubicados en 31 departamentos, por valor de $ 708.228 millones para atender con soluciones de vivienda a 27.339 hogares del sector rural.

Tabla 57
Adjudicación de recursos VISR Julio 2011- Marzo 2018

Iniciativas	Programas	Soluciones	Valor
Convocatorias y distribuciones	Postulaciones permanentes	9.438	$ 158.128
	Distribución departamental víctimas	6.355	$ 201.722
	INCODER	1.001	$ 17.488
Programas estratégicos	Ola invernal desplazados	1.499	$ 21.978
	Restitución	3.723	$ 111.354
	Víctimas	5.323	$ 197.558
TOTAL		27.339	$ 708.228

Fuente: Banco Agrario. Cifras en millones de pesos.

El 88% de estas soluciones corresponden a vivienda nueva, mientras que el 12% restante son mejoramientos.

La adjudicación de recursos del Presupuesto VISR fue relativamente equitativa en término de soluciones de vivienda entre las iniciativas de convocatorias-distribuciones departamentales y los programas

[73] Decreto 1934 de 2015, Artículo 2.2.1.2.5. Condiciones de Vivienda. Para construcción vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de 50 metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, 3 habitaciones, baño, cuarto de alberca el almacenamiento agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y aguas residuales domésticas

estratégicos. La adjudicación mediante la primera iniciativa represento el 58% de las soluciones. Para el caso de los programas estratégicos se destacan las adjudicaciones realizadas con focalizaciones de la Unidad de Víctimas y la Unidad de restitución de Tierras que equivalen al 78% del total de esta **iniciativa.**

La distribución territorial de las asignaciones para este periodo fue el siguiente:

Tabla 58
Adjudicación de recursos VISR Julio 2011- Marzo 2018 distribución territorial

Departamento	Soluciones asignadas		Subsidios asignados		Total soluciones	Total subsidios
	Mejoramiento	Vivienda nueva	Mejoramiento	Vivienda nueva		
Antioquia	473	4.898	8.107	114.365	5.371	122.472
Arauca	1	649	17	15.355	650	15.371
Atlántico	5	59	89	1.934	64	2.022
Bolívar	265	2.442	4.078	54.121	2.707	58.199
Boyacá	52	118	881	5.542	170	6.423
Caldas	86	491	1.487	11.211	577	12.697
Caquetá	155	207	2.720	8.642	362	11.362
Casanare	56	60	970	2.848	116	3.817
Cauca	129	1.056	2.188	29.256	1.185	31.443
Cesar	93	1.694	1.573	40.926	1.787	42.499
Chocó	86	820	1.452	27.701	906	29.153
Córdoba	159	1.541	2.707	54.645	1.700	57.352
Cundinamarca	83	283	1.387	12.335	366	13.721
La Guajira	69	1.375	1.168	33.758	1.444	34.926
Guaviare	21	70	373	3.288	91	3.661
Huila	188	249	3.268	6.634	437	9.902
Magdalena	81	1.260	1.345	39.009	1.341	40.354
Meta	140	283	2.411	11.047	423	13.458
Nariño	228	1.877	3.918	50.344	2.015	54.262
Norte Santander	109	234	1.864	9.266	343	11.129
Putumayo	42	586	710	21.131	628	21.842
Quindío	17	49	289	1.917	66	2.206
Risaralda	100	275	1.750	6.723	375	8.473
Santander	109	525	1.844	13.968	634	15.812
Sucre	187	1.106	2.653	24.519	1.293	27.171
Tolima	196	854	3.355	22.411	1.050	25.767
Valle	189	808	3.263	23.437	997	26.701
Vichada	26	36	462	1.745	62	2.207
Guainía		42		2.036	42	2.036
Vaupés	16	30	284	1.454	46	1.738
San Andrés Isla		1		48	1	48
Total	**3.361**	**23.978**	**$56.613**	**$651.615**	**27.339**	**$708.228**

Fuente: Banco Agrario. *Cifras en millones de pesos.

Ahora bien, con corte al 31 de marzo de 2018 ha entregado 14.534 soluciones de viviendas rurales a nivel nacional, 253 municipios de 24 departamentos han sido los beneficiados con estas entregas; el valor aproximado del subsidio asignado a las soluciones entregadas asciende a la suma de $ 223.243 millones.

Los departamentos donde se concentra un 60% de entregas de soluciones de vivienda rural son: Antioquia con el 23%, Bolívar con el 15%, Nariño con el 8% y Cesar y La Guajira con el 7% respectivamente. El 40% de entregas restante se distribuye en 26 departamentos.

La distribución territorial de las entregas para este periodo fue el siguiente:

Tabla 59
Adjudicación de recursos VISR Julio 2011-Marzo 2018 distribución territorial

Departamento	Soluciones asignadas		Subsidios asignados		Total soluciones	Total subsidios
	Mejoramiento	Vivienda nueva	Mejoramiento	Vivienda nueva		
Antioquia	214	3.110	$ 1.286	$ 54.256	3.324	$ 55.542
Arauca	56	139	$ 393	$ 1.475	195	$ 1.869
Bolívar	481	1.689	$ 3.013	$ 25.864	2.170	$ 28.877
Caldas		379		$ 6.545	379	$ 6.545
Caquetá		62		$ 453	62	$ 453
Cauca	120	827	$ 727	$ 13.235	947	$ 13.961
Cesar	16	1.044	$ 112	$ 14.253	1.060	$ 14.365
Chocó		93		$ 1.267	93	$ 1.267
Córdoba	9	451	$ 63	$ 8.904	460	$ 8.967
Cundinamarca		17		$ 416	17	$ 416
La Guajira		1.023		$ 15.141	1.023	$ 15.141
Guaviare		29		$ 226	29	$ 226
Huila	21	320	$ 133	$ 4.228	341	$ 4.361
Magdalena	8	673	$ 56	$ 9.590	681	$ 9.646
Meta		88		$ 1.022	88	$ 1.022
Nariño		1.180		$ 20.510	1.180	$ 20.510
Norte Santander		205		$ 1.843	205	$ 1.843
Putumayo		156		$ 1.905	156	$ 1.905
Quindío		10		$ 78	10	$ 78
Risaralda		122		$ 2.062	122	$ 2.062
Santander		338		$ 5.475	338	$ 5.475
Sucre	70	750	$ 650	$ 11.825	820	$ 12.475
Tolima		410		$ 7.579	410	$ 7.579
Valle		424		$ 8.657	424	$ 8.657
TOTAL	**995**	**13.539**	**$ 6.434**	**$ 216.809**	**$ 14.534**	**$ 223.243**

Fuente: Banco Agrario. Cifras en millones de pesos.

Para la vigencia 2018, el MADR destinó recursos del Programa de VISR por valor de $167.795.005.459 millones de pesos para la atención a población víctima del conflicto armado, distribuidos conforme a la Resolución 178 del 19 de abril de 2018.

3.2. Vivienda urbana

En el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por los artículos 123 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, las víctimas que tienen acceso preferente a los programas de subsidio de vivienda son aquellas que han sido afectadas por el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda, como consecuencia directa de un hecho victimizante de desplazamiento forzado. Por esto, la vivienda se enmarca en las políticas de asistencia del Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos de este grupo poblacional.

Las disposiciones en materia de subsidio familiar de vivienda urbana consagradas en la Ley 1448 de 2011, aunadas a la expedición de la Ley 1537 de 2012 y su desarrollo reglamentario, marcaron el inicio de una nueva política pública de vivienda urbana para la población víctima de desplazamiento forzado en la que se fijaron mecanismos tendientes a la superación de las barreras que se habían evidenciado en la ejecución de la política anterior.

Con esta nueva política, que ha transcurrido a la par con la vigencia de la Ley 1448 de 2011, se ha logrado, por una parte, efectividad en la ejecución de los recursos asignados a los hogares a título de subsidio familiar de vivienda y en la generación de oferta de vivienda; y, por otra parte, eficiencia en la asignación de viviendas, algunas de ellas entregadas de forma gratuita, que garantizan los elementos del goce efectivo del derecho, a saber: seguridad jurídica en la tenencia, materiales adecuados, ubicación segura, espacio suficiente y acceso a servicios públicos domiciliarios.

Desde el 10 de junio de 2011 hasta el 31 de marzo de 2018 se ha logrado atender a 114.335[74] víctimas de desplazamiento forzado por medio del Programa de Vivienda Gratuita, de los cuales 10.114 son madres jefe de hogar, 6.348 hombres jefe de hogar, 2.831 a personas mayores de 65 años, 1.156 personas en situación de discapacidad, 3.398 afrodescendientes y 590 integrantes de pueblos indígenas, en virtud a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012:

Aun cuando el eje de atención de la población víctima de desplazamiento forzado ha sido el Programa de Vivienda Gratuita, la política pública de vivienda urbana no se agota en la formulación y ejecución de este programa, toda vez que hace parte de la necesidad de estabilización socioeconómica de este grupo poblacional. En esa medida, con el fin de disminuir el déficit de vivienda urbana y apoyar a diversos segmentos de la población, con ingresos y capacidades de ahorro distintas, el Gobierno nacional ha creado diferentes programas para facilitar el acceso a la vivienda digna, en los que se han establecido condiciones especialmente favorables de acceso a la población víctima de desplazamiento forzado en razón a su situación de especial protección constitucional.

El Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores se creó por medio del Decreto 1432 del 5 de julio de 2013, es así, como desde la fecha de su creación y hasta el 31 de marzo de 2018 se ha

[74] Debe hacerse claridad en que la primera asignación en el Programa de Vivienda Gratuita para el año 2011 se realizó el 22 de noviembre.

atendido un total de 6.672[75] víctimas de desplazamiento forzado, de los cuales 780 son madres jefes de hogar, 112 son hombres jefes de hogar, 74 personas mayores de 65 años, 26 personas en situación de discapacidad, 7 afrodescendientes y dos integrantes de pueblos indígenas:

Aunado a lo anterior, el Decreto 428 del 11 de marzo de 2015 implementó el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social-Mi Casa Ya, mediante el cual se ha logrado atender un total de 1.504[76] víctimas de desplazamiento forzado desde la fecha de su implementación y hasta el 31 de marzo de 2018.

4. Generación de ingresos

Las acciones del Gobierno, por medio del SNARIV, están orientadas a garantizar que las personas víctimas percibe ingresos por encima de la línea de pobreza o ingresos por encima de la línea de pobreza extrema y cuenta con activos, bajos niveles de dependencia o capacidades adicionales.

En la Ley 1448 de 2011 y su posterior reglamentación mediante el Decreto 4800 de 2011 y el CONPES 3616 de 2009, y posteriormente el CONPES 3726 de 2012, se establecen los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento, y dentro del cual la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional desarrollaba algunos de estos programas. En 2011, con el nacimiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estas funciones le son asignadas.

La política de generación de ingresos buscó desde entonces desarrollar e incrementar el potencial productivo de las personas, desarrollando y aprovechando sus capacidades y dando oportunidades para acceder y acumular activos (CONPES 3616 de 2009). Por esto, la propuesta del Gobierno fue promover procesos de movilidad social en la población objeto para contribuir a la superación de las barreras y trampas que los excluyen de las posibilidades de ser sujetos activos de su propio desarrollo.

Es decir, que en forma clara, gradual y progresiva los colombianos en condición de pobreza y aquellos que han sido víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, desarrollaran sus habilidades y capacidades para lograr una estabilización socio económica y mejorar sus condiciones de vida.

Conscientes del reto que significa atender las necesidades y demandas de la población víctima del conflicto armado en materia de trabajo y generación de ingresos, y apostando por la inclusión social y productiva que represente la superación de la pobreza de este segmento de la población, y de aquella que se encuentre en condiciones similares, el Gobierno Nacional ha construido los lineamientos de política basados en promover procesos de movilidad social, que garanticen la sostenibilidad de los mismos.

Así es como, se ha llevado a cabo la actualización de la política de Generación de Ingresos en el marco del Sistema de Protección Social, más propiamente en el Subsistema de Promoción Social. Teniendo en cuenta que el Subsistema de Promoción Social es el canal vinculante de la población en pobreza a los servicios que los protegen frente a riesgos de la exclusión social, y pretende llevarlos de la pobreza a niveles esenciales de inclusión social y productiva.

[75] La primera asignación en el programa VIPA, se realizó el 29 de diciembre de 2014.
[76] La primera asignación en el programa de promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social-Mi Casa Ya, se realizó el 30 de septiembre de 2015.

4.1. Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral.

Prosperidad Social

Programa ENRUTATE – TU

Se implementó durante el 2011 al 2013, buscó aumentar el nivel de empleabilidad de la población más pobre y vulnerable del país, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, población adulta desempleada de largo plazo o inactiva y en situación de desplazamiento, a través del desarrollo de intervenciones específicas para cada tipo de población, que se materializaron en ejercicios de acompañamiento, asesoramiento, formación y entrega de apoyos de sostenimiento que favorecieron el proceso de enganche laboral. A través de este programa fue posible identificar, caracterizar y formar en competencias blandas para la empleabilidad, orientación ocupacional y remisión y acompañamiento dentro de la Ruta de Generación de Ingresos.

El programa es cerrado a finales de 2013 y benefició a la población que se encontraba registrada en la base de UNIDOS y población en situación de desplazamiento forzado por la violencia (Registro Único de Víctimas – RUV-), que tuvieran entre 18 y 50 años.

Tabla 60
ENRUTATE –TU
Consolidado de Atenciones 2011-2013

Año	Departamentos	11
2011	Número de Municipios y corregimientos departamentales	17
	Personas víctimas del conflicto armado	4.579
	Proyectos	17
	Inversión (millones)	$ 800
2012	Dpto.	25
	Número de Municipios y corregimientos departamentales	83
	Personas víctimas del conflicto armado	23.029
	Proyectos	83
	Inversión (millones)	$ 2.255
2013	Dpto.	23
	Número de Municipios y corregimientos departamentales	74
	Personas víctimas del conflicto armado	20.069
	Proyectos	74
	Inversión (millones)	$ 1.748

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018. (Cifras de inversión en millones de pesos)

Programa Ventanilla Única

Se implementó únicamente en el año 2014 teniendo en cuenta que era la vigencia de los convenios que se desarrollaron con los Centros de Orientación para el Empleo.

Este proyecto buscó la consolidación del modelo de ventanilla única de atención ciudadana en materia de generación de ingresos, integrando y coordinando la oferta institucional disponible para el municipio y la prestación por parte de "Se Emprende" de los servicios de empleabilidad, emprendimiento y desarrollo empresarial a los grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

Este programa permitió la atención de 11.463 víctimas del desplazamiento a través de la orientación ocupacional, facilitando con ello la inserción laboral y productiva de las mismas y ampliando sus oportunidades para el desarrollo de capacidades, favoreciendo así el acceso y acumulación de capital humano, social y económico. Del total de población víctima del desplazamiento forzado vinculadas a esta intervención 6.425 fueron mujeres.

Tabla 61
Ventanilla Única
Consolidado de Atenciones 2014

Departamento	Desplazados
Atlántico	677
Bolívar	777
Caquetá	804
Cauca	1736
Cesar	20
Huila	540
La Guajira	502
Magdalena	1386
Meta	386
Nariño	1317
Putumayo	588
Santander	230
Sucre	1984
Tolima	239
Valle del Cauca	277
Total	**11.463**

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018.

Programa Empleo Temporal

Se implementó durante desde el año 2013 al 2015, y buscó mejorar temporalmente los ingresos de la población vulnerable, pobre extrema o víctima de desplazamiento forzado o damnificada por desastres naturales, a través de una vinculación laboral formal temporal. Los participantes recibieron acciones encaminadas al fortalecimiento de capacidades, que consistieron en un proceso de acompañamiento vivencial, proyectivo, motivacional y participativo que propendía por la reflexión permanente de las personas sobre aspectos de desarrollo personal, perfil ocupacional, competencias para el trabajo, iniciativas productivas y comunitarias e identificación de oportunidades para la sostenibilidad en la línea de la empleabilidad.

El cierre del programa Empleo Temporal le dio paso a la creación del programa Empleo para la Prosperidad, el cual recogió tanto los avances como los aprendizajes.

Dentro de la población objeto del programa se encontraban incluidos población vulnerable, pobres extremos o víctimas de la violencia en condición de desplazamiento o damnificada por efectos de situaciones coyunturales.

Tabla 62
Empleo Temporal - Consolidado de Atenciones del 2013 al 2016

Departamento	2013	2014	2015	2016	Total
Antioquia	612	623	332	12	1.579
Arauca			135		135
Atlántico		87			87
Bolívar	632	470	20		1.122
Boyacá	44	-			44
Caldas		190	21		211
Caquetá	32				32
Casanare			72		72
Cauca	131	518	23		672
Cesar	107	165	88		360
Chocó	908	713	305		1.926
Córdoba	562		167		729
Cundinamarca	87				87
Guaviare			166		166
Huila		557			557
La guajira	262	235	204	138	839
Magdalena		396	16		412
Nariño	2.032	573	1.113		3.718
Norte de Santander	484	1.130	386	165	2.165
Quindío	1		180		181
Risaralda	549				549
Santander			57		57
Sucre	269				269
Valle del cauca	724				724
Vaupés			71		71
Total general	**7.436**	**5.657**	**3.356**	**315**	**16.764**

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018.

Programa Empleo para la Prosperidad

Comenzó su implementación en el 2014, tuvo como objetivo facilitar la inserción al mercado laboral de la población sujeto de atención de Prosperidad Social, mediante la formación técnica complementaria, el fortalecimiento de sus competencias transversales, el

acompañamiento psicosocial y el acceso a oportunidades de empleo que ofrezca el mercado laboral.

Focaliza municipios urbanos/áreas metropolitanas con altos niveles de desempleo y niveles promedio de informalidad. En ambas rutas se trabaja de la mano del sector privado, ya que la selección de cursos formativos se realiza con base en necesidades del mercado laboral, de tal forma que se maximice la posibilidad de un enganche efectivo.

Este programa beneficio a la población en situación de desplazamiento forzado que se encuentre en el RUV, personas entre 18 a 60 años.

Tabla 63
EMPLEO PARA LA PROSPERIDAD - Consolidado de intervenciones 2014 – 2018

Departamento	2014				2015				2016				2017			
	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **
Antioquia	1	67	1	$230	3	84	4	$166	1	642	1	$970	1	57	1	$7
Atlántico					1	357	2	$109	1	461	2	$740	3	83	3	$10
Bogotá					1	269	2	$546	1	1917	2	$3.155	1	118	1	$14
Bolívar					1	21	1	$41	1	375	2	$817	1	89	1	$11
Caldas					1	27	3	$60					1	17	1	$2
Caquetá					1	5	1	$9								
Casanare					1	3	1	$7								
Cauca					1	3	1						1	29	1	$3
Cesar					1	21	1	$53					1	54	1	$6
Chocó									1	196	1	$242				
Córdoba					1	9	1	$17	1	81	1	$312				
Cundinamarca					1	1	1	$2	1	256	1	$430	1	31	1	$4
Huila					2	16	2	$32								
La Guajira					1	8	1	$16	1	66	1	$174				
Magdalena					1	26	1	$50	1	79	1	$221				
Meta					1	79	1	$164								
Nariño					1	3	1	$7								
Norte de Santander					1	67	2	$40	1	64	1	$31				
Putumayo					4	7	4	$11								
Quindío					1	2	1	$4								
Risaralda					1	2	1	$4	1	34	1	$140	1	51	1	$6
Santander					1	7	1	$16								
Sucre					1	7	1	$15								
Tolima					1	10	1	$20								
Valle del Cauca	1	162	1	$555	2	9	3	$18	1	95	1		3	210	3	$25
Total	**2**	**229**	**2**	**$785**	**31**	**1043**	**38**	**$1.407**	**12**	**4266**	**15**	**$7.232**	**14**	**739**	**14**	**$88**

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018. (Las cifras de inversión en millones de pesos)

Programa Jóvenes en Acción

Desde 2014 busca incentivar la formación de capital humano de la población joven (bachilleres entre 16 y 24 años) en condición de pobreza y vulnerabilidad mediante la vinculación a programas de formación técnica, tecnológica y universitaria acordes con las apuestas productivas y potencialidades del mercado laboral, así como la promoción de habilidades para la vida que fomentan la inserción laboral y social a los participantes del programa.

Dentro de la población objeto del programa se encuentra la población en condición de Desplazamiento - RUV – RUPD[77], que al corte certificado para el proceso de inscripción se encuentren valoradas en estado "INCLUIDO".

[77] Registro Único de Población Desplazada, en el marco de la Ley 387 de 1997.

Tabla 64
Consolidado de Intervenciones 2014-2018 JÓVENES EN ACCIÓN

Departamento	2014			2015			2016			2017			2018		
	Numero de Municipio	Intervención a personas	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Inversión **
Amazonas	1	20	$34	1	14	$19	1	5	$1	1	20	$2	1	20	$1
Antioquia	13	3.432	$5.093	12	2.995	$ 3.926	12	2032	$1830	14	3017	$928	14	3355	$137
Arauca	1	116	$190	2	80	$116	2	46	$19	2	111	$13	2	122	$4
Atlántico	2	1.058	$1.363	3	760	$1072	3	460	$351	3	944	$250	3	973	$38
Bogotá	1	1.712	$2.760	1	1.903	$2352	1	997	$640	1	2825	$599	1	2925	$100
Bolívar	1	8.52	$1.554	3	695	$908	3	470	$292	3	762	$233	3	829	$19
Boyacá	4	137	$161	4	121	$181	4	88	$92	4	99	$39	4	113	$4
Caldas	1	213	$244	2	255	$338	2	196	$179	2	235	$91	2	244	$10
Caquetá	1	811	$1.046	1	597	$769	1	490	$455	1	447	$184	1	504	$15
Casanare	1	98	$262	1	73	$131	1	31	$13	1	164	$24	1	169	$7
Cauca	1	749	$1.070	2	922	$1.306	2	623	$584	2	1035	$373	2	1123	$21
Cesar	4	1.332	$1.801	4	1.146	$1573	4	882	$780	4	972	$370	4	1088	$31
Chocó	1	519	$774	1	449	$625	1	370	$297	1	321	$121	1	344	$14
Córdoba	1	444	$607	1	218	$286	1	145	$107	1	181	$64	1	199	$7
Cundinamarca	7	279	$407	9	332	$498	8	143	$114	9	553	$103	9	567	$35
Guainía				1	16	$14	1	16	$24	1	18	$7	1	18	$2
Guaviare	1	182	$357	1	138	$182	1	92	$47	1	171	$19	1	181	$7
Huila	4	689	$952	5	794	$1.103	5	510	$480	5	882	$337	5	975	$35
La Guajira	3	520	$511	3	395	$519	3	305	$274	3	316	$111	3	351	$13
Magdalena	1	873	$1.022	2	661	$846	2	519	$504	2	587	$275	2	631	$15
Meta	1	541	$786	2	518	$725	2	351	$315	2	710	$244	2	751	$14
Nariño	3	598	$948	4	608	$886	4	405	$352	4	649	$232	4	707	$17
Norte de Santander	3	716	$707	3	652	$833	3	511	537	3	460	$194	3	504	$15
Putumayo	3	295	$294	3	341	$432	3	256	200	3	381	$95	3	444	$16
Quindío	1	259	$443	1	396	$514	1	237	166	1	485	$125	1	525	$15
Risaralda	2	418	$625	2	540	$820	2	359	297	2	684	$219	2	718	$26
San Andrés	1	2	$3	1	5	$8	1	1	0	1	7	$0	1	7	$0
Santander	8	857	$1.352	8	788	$1074	7	436	345	8	994	$306	8	1046	$37
Sucre	1	534	$615	2	489	$650	2	323	276	3	501	$182	3	532	$14
Tolima	2	628	$914	2	688	$1027	2	416	318	2	925	$244	2	960	$42
Valle del Cauca	5	1.359	$2.504	5	1.435	$2000	5	852	580	5	1822	$488	5	1932	$67
Vaupés	1	7	$9	1	6	$12	1	4	2	1	11	$0	1	11	$1
Vichada	1	23	$43	1	9	$16	1	4	3	1	10	$2	1	12	$1
Total	**81**	**20270**	**$29.451**	**94**	**19039**	**$25761**	**92**	**12575**	**$10437**	**97**	**21299**	**$6474**	**97**	**22800**	$780

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018. (Cifras de los valores de inversión son en millones de pesos.)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional

Programas que se ejecutaron hasta 2014.

El Programa para la Formación y Desarrollo del Joven Rural Nacional – Programa Joven Rural – del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se implementó hasta 2014, con el propósito de promover el desarrollo humano, social y las competencias laborales de los jóvenes en los territorios rurales, buscando contribuir a mejorar su calidad de vida y oportunidades de empleo e ingresos, en coherencia con las dinámicas de desarrollo de su entorno.

Por medio de esta estrategia se apoyó a jóvenes rurales, conjugando dos visiones que habían permanecido separadas en la política sectorial: la visión económica del desarrollo productivo del sector agropecuario y la visión social.

El Ministerio de Agricultura buscó desarrollar capacidades que van más allá de la oferta de asistencia técnica, que requieren enfoques integrales para cubrir las necesidades de formación y capacitación, considerando no sólo la implementación de proyectos productivos, sino también de un plan de vida, desarrollando capacidades para asegurar la sostenibilidad de sus negocios. Esto se lograba a través del proceso que se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfico 25
Desarrollo de capacidades del joven rural

Red Nacional de Jóvenes Rurales

A través de la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Se suscribió una alianza entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y la Corporación Colombia Internacional CCI para el fortalecimiento de la Red con el desarrollo de procesos de formación de jóvenes que hacían parte de la Red mediante de

cuatro encuentros en cinco ciudades del país, con la participación de más de 80 jóvenes en todo el ciclo.

Se conformaron 14 nodos locales de la red nacional de jóvenes rurales con el objetivo de fortalecer el proceso de su consolidación a partir de la generación de capacidades en sus líderes a nivel municipal, en los departamentos de Casanare, Cesar, Choco, Antioquia, Nariño, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Cauca, Boyacá, Atlántico, Guajira, Guaviare y Cundinamarca, con la participación de 430 jóvenes. Para esta actividad se contrató a la Asociación Jóvenes Emprendedores- ASOJE-.

A través de dicho programa se atendió a 1.114 jóvenes víctimas del conflicto armado de acuerdo con el cruce de información que se realizó con la base de beneficiarios del programa y el RUV a cargo de la Red Nacional del Información –RNI-, cruce de datos que se realizó en el mes de abril de 2018.

4.2. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral

Servicio Nacional de Aprendizaje

El SENA, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 96 del decreto 4800 de 2011 y atendiendo las características y particularidades de la población, diseñó y viene implementando desde el año 2012 la ruta de atención con enfoque diferencial, la cual inicia con la orientación ocupacional brindada por el equipo interdisciplinario de atención a víctimas del SENA y tiene como objetivo identificar y fortalecer competencias y habilidades, así como propender por la inclusión en la oferta institucional la cual incluye las diferentes líneas de atención: formación profesional integral, certificación de competencias laborales, intermediación laboral, fomento al emprendimiento, creación de empresas a través del Fondo Emprender y proyectos productivos rurales a través del programa Sena Emprende Rural – (SER), para que la población compita en igualdad de condiciones en el mercado laboral.

De otra parte a nivel regional a través de la Agencia Pública de Empleo, se desarrollan diferentes estrategias para la implementación de la ruta como microruedas de empleo, desplazamiento de las oficinas móviles, ferias integrales de servicios, sensibilización a usuarios y empresarios, presencia, acompañamiento y divulgación de la oferta institucional en los diferentes puntos de atención dispuestos por la Unidad para las Víctimas como las Unidades de Atención y Orientación – UAO, Centros Locales de Atención a Víctimas del Conflicto – (CLAV) y desde el año 2016 en los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – (CRAV).

A continuación, se presentan los resultados de la ruta de atención:

Tabla 65
Ruta de atención

Vigencia	Personas orientadas	N° de colocaciones	Aprendices formados	Certificaciones laborales
2012	134.229	15.756	513.216	1.971
2013	137.849	8.298	475.560	2.139
2014	140.052	19.809	575.673	8.164
2015	158.320	19.763	690.615	10.383
2016	180.011	33.439	819.065	14.611
2017	176.497	32.294	866.219	15.566
2018*	40.038	6.823	288.081	3.169

Fuente: Aplicativo de la Agencia Pública de Empleo – Aplicativo Sofía Plus - Aplicativo de Certificación de Competencias Laborales *corte a marzo

Tabla 66 Vigencia	Planes de negocio	Unidades productivas
2012	8.752	5.066
2013	8.272	3.323
2014	8.236	3.222
2015	8.081	3.150
2016	1.192	583
2017	1.362	767

Tabla 66 Vigencia	Planes de negocio	Unidades productivas
2018*	196	73

Fuente: Coordinación Nacional de Emprendimiento y Empresario – Grupo de Liderazgo y Bienestar al aprendiz –Dirección de formación profesional. SENA. *corte a marzo

4.3. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Prosperidad social

Programa Mi Negocio

Consiste en el desarrollo de un proyecto de emprendimiento individual urbano que busca desarrollar capacidades y generar oportunidades productivas para los beneficiarios. Dentro su implementación realiza actividades con el fin de desarrollar capacidades y hábitos empresariales para la exitosa evolución del negocio.

Dentro del esquema de intervención se contempla el desarrollo de habilidades blandas y empresariales, el diseño, presentación y aprobación de plan de negocio, la capitalización y acompañamiento especializado, y el enrutamiento con otra oferta. Particularmente cada participante deberá presentar ante un comité de aprobación su plan de negocio y dependiendo de la evaluación dada, los participantes son capitalizados. Dicha capitalización está representada por insumos, maquinaria, equipos para dotar sus unidades productivas y una transferencia monetaria para capital de trabajo.

El alcance poblacional está referido a pobres extremos, vulnerables o víctimas de desplazamiento forzado, que residan en los territorios priorizados por Prosperidad Social, los cuales son identificados con el apoyo de otras instituciones del sector de la inclusión social y la reconciliación como la Unidad para las Víctimas, previo cumplimiento de los criterios de inclusión.

Tabla 67
MI NEGOCIO – Consolidado 2016-2017

Departamento	2016				2017			
	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **
Antioquia	5	256	5	$ 522				
Atlántico	6	1328	8	$ 1.498				
Bolívar	5	905	5	$11.745	3	264	3	
Boyacá	3	95	3	$ 118				
Caldas	3	94	3	$ 189	1	52	1	$106
Caquetá	1	435	1	$ 823				
Casanare	2	365	2	$ 755				
Cauca	2	698	2	$ 985	1	67	1	
Cesar	4	828	4	$ 1.712				
Chocó	1	405	1	$ 832	3	687	3	
Córdoba	3	1.192	3	$ 2.427				
Cundinamarca	4	182	4	$ 258				
Huila	2	703	2	$ 1.296				
La Guajira	8	1031	8	$ 2.069	5	713	5	
Magdalena	4	1.383	4	$ 1.836				
Meta	2	684	2	$1.437				

Departamento	2016				2017			
	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **	Numero de Municipio	Intervención a personas	Proyecto	Inversión **
Nariño	4	1141	4	$ ·1.807	2	335	2	
Norte de Santander	4	647	5	$ 908				
Putumayo					1	464	1	$895
Quindío	3	243	3	$ 492				
Risaralda	3	123	3	$251				
San Andres	1	23	1	$ 31				
Santander	4	558	4	$ 758				
Sucre	3	942	3	$ 1.894				
Tolima	5	290	5	$ 534				
Valle del Cauca	7	1.628	7	$ 2.738	3	546	3	
Total	**89**	**16180**	**92**	**27.948**	**19**	**3128**	**19**	**$1001**

Fuente: Oficina de Planeación de Prosperidad Social. Fecha 10 de mayo de 2018.

Dentro de los principales resultados del programa se encuentra:

- Culminación del proceso de formación de más de 19.308 emprendedores desplazados, logrando instalar habilidades tales como toma de decisiones, pensamiento crítico y comunicaciones; así como capacidades en mercadeo, ventas, finanzas y procesos operativos.
- Capitalización, entregando maquinaria, herramientas e insumos no perecederos para la puesta en marcha de las unidades productivas.
- Se logró gestionar más de $10.000 millones de contrapartida con organismos internacionales para la atención de nuevos emprendedores.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Programa mujer rural

El Ministerio de Agricultura contó con una serie de instrumentos de política disponibles para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales campesinas a través del mejoramiento de los ingresos y empleo en las actividades económicas que desarrollan dichas comunidades.

Estos instrumentos de política estuvieron diseñados para atender diferentes necesidades de inversión y apoyo, y aunque cada uno tuvo sus propios procedimientos de participación y acceso generalmente a través de convocatorias públicas, respondieron a un proceso lógico.

Producto de lo anterior, se generó el Programa Mujer Rural que tuvo como objetivo "Promover la reconversión agrícola y agroindustrial con responsabilidad social por medio de la ejecución de modelos agro empresariales competitivos sostenibles con el objetivo de lograr una mayor participación de la población vinculada al campo colombiano en los mercados nacionales e internacionales".

El Programa de Mujer Rural, implementado hasta 2014, desarrolló tres componentes: i. Emprendimientos productivos: buscó generar capacidades empresariales en las mujeres rurales promoviendo competencias y capacidades en el trabajo colectivo y liderazgo, con un enfoque de derechos; ii. Formación: para generar destrezas en las mujeres en el ámbito productivo, en la economía del campo, para la construcción de su plan de vida, comunitarias y asociativas; iii. Transversalización de Género: promovió la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas del sector agropecuario, con

el propósito de reducir la inequidad de género en el campo colombiano y reconocer el papel de la mujer rural como gestora de desarrollo de paz.

A través de dicho programa se atendió a 3.938 mujeres víctimas del conflicto armado, de acuerdo con el cruce de información que se realizó con la base de beneficiarios del programa y el RUV a cargo de la Red Nacional del Información –RNI-, cruce de datos que se realizó en el mes de abril de 2018.

Proyecto de apoyo a alianzas productivas

El proyecto Apoyo a Alianzas Productivas es un instrumento del Ministerio de Agricultura que vincula a pequeños productores rurales con los mercados a través de un esquema de agronegocios con un aliado comercial formal.

El Proyecto impulsó iniciativas en las que participan los pequeños productores para el aumento de sus ingresos y un desarrollo sostenible; para esto, se basa en la articulación permanente con mercados de valor agregado, promueve la producción competitiva y favorece la sostenibilidad y posterior crecimiento del agronegocio, a través de la creación de un fondo rotatorio de propiedad de la organización de productores que se constituye con el reintegro de parte de los recursos que los beneficiarios recibieron y que provienen de las ventas del agronegocio.

La convocatoria del proyecto para 2016-2018 abrió el 7 de abril de 2016 y programó dos cierres, el 10 de junio y el 8 de agosto de 2016. Esta nueva convocatoria se hizo bajo los marcos jurídico y operativo del programa (Decreto 1071 de 2015 y la Resolución 049 de 2016), que le permitirán al Ministerio de Agricultura implementar cerca de 548 nuevas alianzas productivas durante el periodo de 2016-2018, por un valor de 241 mil millones de pesos.

Con respecto a la atención de población víctima, el Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas tiene el reporte de información correspondiente a los años 2016 y 2017 de la siguiente forma:

Tabla 68
Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas

Población Beneficiada 2016-2017					Población Víctima Beneficiada 2016-2017				
Año	**No. Alianzas**	**No. Beneficiarios**	**Valor Total**	**Valor Incentivo Modular**	**No. Alianzas que atienden víctimas**	**No. Beneficiarios**	**No. Beneficiarios Víctimas**	**Valor Total Alianza**	**Valor Incentivo Modular**
2016	200	10954	$ 218.929.230	$ 63.339.564	183	10295	3019	$ 203.535.520	$ 59.096.901
2017	348	19537	$ 467.094.461	$ 127.810.749	332	18463	6551	$ 445.017.487	$121.033.139

Fuente: Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas –MADR- datos suministrados mayo 2018

5. Salud

Como se tiene previsto en la Ley 1448 de 2011 y teniendo como marco la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud ha impulsado el fortalecimiento institucional a nivel nacional y territorial para garantizar la cobertura del aseguramiento y la asistencia en favor de la población víctima del conflicto armado. La víctima debe estar afiliada al sistema de salud. Si solicita atención psicosocial, debe haberla recibido.

En este orden de ideas se han generado lecciones aprendidas para el Ministerio y, a su vez, han derivado en los siguientes logros:

- Aumento en la cobertura de aseguramiento: como resultado del cruce de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) y el RUV (con corte a enero de 2018), el Ministerio de Salud identificó que de un total de 6.880.075 personas víctimas, 6.222.362 víctimas se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que representa el 90,4% de cobertura de afiliación, logrando el cumplimiento de la meta proyectada para el periodo 2014-2018 del CONPES 3726 de 2012 (meta a 2017: 89%).
- Implementación y socialización de la Estrategia en el territorio y fortalecimiento de las capacidades territoriales a las necesidades de las víctimas en materia de salud.
- Asistencia técnica a las entidades territoriales sobre el aseguramiento de la población víctima del conflicto armado, lo cual afianza las capacidades técnicas, operativas y humanas en la atención y rehabilitación de las víctimas.

5.1. Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física o mental

A través de los servicios de salud, 224.995 personas víctimas del conflicto armado han recibido 1.623.474 atenciones de rehabilitación física; por otra parte, 58.760 personas víctimas recibieron 582.767 atenciones en rehabilitación mental entre el 2015 y el 2017.

En relación con las personas que acceden a ambos servicios (rehabilitación física y mental), se realizaron en los tres últimos años 959.202 atenciones, a 41.432 personas. El 46% de las atenciones fueron de rehabilitación física y el 54% de rehabilitación mental.

5.2. Mujeres víctimas de violencia sexual que acceden a servicios en salud

Del total de víctimas reportadas por la Unidad para las Víctimas para el hecho victimizaste de delitos contra la libertad e integridad sexual, el cual fue de 25.064 personas con corte a 1 de mayo de 2018, 22.439 son mujeres [89.52%].

Del total de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, el 90,35% han accedido a servicios de salud en Colombia entre el año 2014 y el 2018, de acuerdo con el cruce de bases de datos del RUV y el Sistema Integral de Información de la Protección Social - SISPRO.

6. Educación

Las acciones del Gobierno en el marco de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto deben estar orientadas a garantizar que los niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años estén matriculados y guarden permanencia escolar;

A partir de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de Educación ha alcanzado una cobertura para la población víctima del conflicto armado entre los años 2012 y 2018 de 1.839.760 de NNJ víctimas, con edades comprendidas entre 5 y 17 años distribuidos en los niveles de preescolar, básica y media. Para la población en situación de desplazamiento se ha alcanzado una cobertura de 1.817.285 entre el 2012 y 2018.

En el año 2012, el Ministerio de Educación atendía un porcentaje de 37.41% de la población víctima, este porcentaje de atención fue incrementándose con los años hasta alcanzar un 86,23% en el año 2017.

Para alcanzar las cifras relacionadas anteriormente, fue necesario diseñar e implementar programas, proyectos, construcciones o adecuaciones de

infraestructura escolar así como también emitir directivas y lineamientos en materia educativa para la garantía del derecho a la educación de la población víctima del conflicto armado, a continuación se abordan cada uno de estos aspectos:

6.1. Acceso a educación preescolar, básica y media (RUV vs SIMAT). Vigencia 2011-2018

El Ministerio de Educación, luego de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, creó el Programa de Fortalecimiento a las Entidades Territoriales Certificadas para la Atención Educativa a Población Afectada por la Violencia, en el año 2012. A partir de allí ha ido implementando otros programas y estrategias de permanencia, los cuales han permitido ampliar sustancialmente el acceso educativo de la población víctima en cumplimiento de lo establecido por la ley.

El acceso educativo de la población víctima en los niveles de preescolar, básica y media en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1075 de 2015, es de carácter prioritario en las instituciones educativas estatales, sin ningún tipo de costo económico, en aplicación de la gratuidad del servicio establecido a través del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y reglamentado mediante el Decreto 4807 del mismo año.

Es así que se propuso que todos los niños, niñas y jóvenes colombianos, independiente la condición de género, lugar de residencia, raza y situación socioeconómica, y demás aspectos que puedan denotar diferencias, tengan las mismas posibilidades de acceso y permanencia a una educación de calidad en todos niveles (prescolar, básica y media), en especial a la población víctima del conflicto armado; a continuación se presenta el consolidado por vigencia de atención educativa por enfoque diferencial, por género y distribución por departamentos así como las estrategias mediante las cuales se ha logrado alcanzar el incremento de atención y permanencia escolar que presenta el periodo de 2012 a 2017:

La atención de acuerdo con el enfoque diferencial por vigencia, muestra un incremento gradual de la vinculación al sistema a población víctima del conflicto que pertenece a distintos grupos étnicos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 69
Atención a víctimas con enfoque diferencial

Vigencia	Mujeres	Discapacidad	Indígenas	Negritudes, afros. Palenquera y raizal	Rrom
2012	423.737	10.945	17.756	18.807	15
2013	539.849	16.000	33.951	89.409	16
2014	589.593	17.936	37.525	99.189	15
2015	728.323	55.589	50.876	138.727	21
2016	852.291	44.998	68.115	172.216	92
2017	894.934	36.684	77.335	190.084	88

Fuente: Ministerio de Educación - Sistema de Matrículas SIMAT – Unidad para las Víctimas Cifras Definitivas Edad 5 a 17 años

La atención educativa brindada a los niños, niñas y jóvenes en edades entre 5 y 17 años analizada por género muestra un número ligeramente mayor de atención en el género masculino frente al género femenino, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 70
Atención Educativa por vigencia según género

Vigencias	Masculino	Femenino
2017	944.826	894.934
2016	901.470	852.291
2015	775.102	728.323
2014	628.283	589.593
2013	574.329	539.849
2012	453.359	423.737

Fuente: Ministerio de Educación - Sistema de Matrículas SIMAT – Unidad para las Víctimas Cifras Definitivas Edad 5 a 17 años

Los esfuerzos institucionales del Ministerio de Educación se reflejan en el incremento de atención educativa a población víctima en edad escolar, pasando de atender a 877.096 NNJ en edades entre 5 y 17 años víctimas en el año 2012 a 1.839.760 en 2017.

A continuación, se relaciona la población con doble afectación, víctima con discapacidad atendida por el sistema educativo entre los años 2012 y 2017.

Tabla 71
Atención educativa a población victima con algún tipo de Discapacidad

Tipo discapacidad	2017	2016	2015	2014	2013	2012
SA-Usuario del LSC	146	207	487	511	481	
SA-Usuario del Castellano	94	146	419	493	440	
SV-Baja Visión	2.362	2.389	2.050	1.643	1472	837
SV-Ceguera	195	186	151	118	108	83
Limitación Física	124	164	264	238	220	
Limitación Física	114	181	405	425	401	
Trastorno del Espectro Autísta	441	372	200	119	105	80
DI- Cognitivo	17.997	16.140	12.857	9.857	8924	7.405
DI- Cognitivo	652	905	1.339	1.257	1221	
Múltiple Discapacidad	1.957	1.556	979	777	712	520
Otra Discapacidad	3.989	3.842	3.625	2.148	1663	
SA-Usuario del LSC	451	394	162	38	27	4
SA-Usuario del Castellano	326	252	53	15	17	2
Sordoceguera	76	80	30	16	7	729
Limitación Física	1.508	1.172	508	243	176	507
Discapacidad Sistémica	16	24	51	37	25	6
Sistémica	786	490	31			
Psicosocial	3.033	2.229	110			
Voz y Habla	1.097	667	61			
No Aplica.	1.803.076	1.708.763	1.451.678	1.201.422	1099326	866.152
OTROS	1.320	13.602	31.807	1	1	772
Total	**1.839.760**	**1.753.761**	**1.507.267**	**1.219.358**	**1.115.326**	**877.097**

Fuente: Sistema de Matrículas SIMAT – Unidad para las Víctimas Cifras Definitivas Edad 5 a 17 años

A continuación, se relaciona la distribución de atención educativa a NNJ víctimas desagregada por nivel educativo, en el que se observa que el mayor número de población se concentra en los niveles de primaria y básica secundaria, en contraste con el número de población cursando el nivel de secundaria y media. El comportamiento general por vigencia presenta incremento anual en todos los niveles.

Tabla 72
Distribución de atención educativa a NNJ víctimas desagregada por nivel educativo

Nivel	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Pre jardín y Jardín	8.037	7.142	1.601	1.387	2.563	2.535
Transición	137.838	134.812	83.833	71.444	95.034	78.391
Primaria	928.032	899.557	762.708	630.408	582.038	460.284
Secundaria	624.143	581.563	511.591	404.453	357.011	280.904
Media	140.362	117.085	147.534	106.560	78.680	54.983
Graduados	1.348	13.602		5.106		
Totales	**1.839.760**	**1.753.761**	**1.507.267**	**1.219.358**	**1.115.326**	**877.097**

Fuente: Sistema de Matrículas SIMAT – Unidad para las Víctimas Cifras Definitivas Edad 5 a 17 años

6.2. Programas, cobertura y resultados para el acceso y permanencia en el sistema educativo de la población víctima en edad escolar

El Ministerio de Educación, además de garantizar el acceso a la educación de los NNJ víctimas, adelanta acciones y programas de fortalecimiento técnico y administrativo de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas - SEC, para que la atención educativa de estos grupos poblacionales disponga, a través de la gestión de los entes territoriales en el marco de su autonomía, de alternativas de transporte, alimentación, y demás recursos necesarios para que ejerzan su goce efectivo del derecho a la educación y el desarrollo de sus competencias académicas en condiciones adecuadas.

6.3. Implementación de modelos educativos flexibles

Los modelos educativos flexibles -MEF- se han consolidado como una estrategia de política sectorial capaz de responder a las necesidades educativas y sociales, haciendo posible generar cobertura en zonas rurales a población estudiantil que se encuentra en situación de desplazamiento, extra edad o por fuera del sistema y de aquellos en condición de vulnerabilidad ante los efectos de los fenómenos sociales, económicos y geográficos que impiden o limitan el acceso y la permanencia a la educación básica y media como derecho fundamental de los colombianos.

Para ello, el sistema educativo cuenta con estrategias de búsqueda activa de niños, niñas y jóvenes en tales circunstancias, para restituirles el derecho a la educación y estrategias como el programa de alimentación escolar, el acceso a materiales didácticos, pedagógicos y lúdicos como parte de canastas educativas que buscan estimular su vinculación y permanencia hasta completar sus ciclos de formación básica y media.

La metodología y contenidos de estos modelos están directamente relacionados con el contexto particular de los grupos poblacionales a quienes van dirigidos, aspectos que los hacen pertinentes y significativos, mejorando las condiciones para que los estudiantes permanezcan en el sistema y desarrollen sus competencias básicas; algunos de los modelos son: Círculos de Aprendizaje, Aceleración del Aprendizaje y Caminar en Secundaria, A Crecer y Grupos Juveniles Creativos:

Tabla 73
Población víctima atendida con modelos educativos flexibles

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Población víctima entre 5 y 17 años atendida mediante modelos Educativos Flexibles	186.729	236.302	255.426	309.128	369.279	389.369
Población víctima todas las edades atendida mediante modelos Educativos Flexibles	406.409	548.654	621.344	764.323	1.067.077	1.199.747

6.4. Programa Nacional de Alfabetización

De otra parte, uno de los cinco ejes estratégicos del plan sectorial de educación estableció, entre otros objetivos, el desarrollo de acciones encaminadas a alfabetizar el territorio nacional, buscando transformar la vida de miles de colombianos que a través de los años y por diversas razones no han iniciado sus procesos de aprendizaje, en ese contexto, el objetivo del Programa de Nacional de Alfabetización –PNA es formar a los jóvenes y los adultos en el desarrollo de competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y competencias ciudadanas, a través de ciclos lectivos especiales integrados.

Tabla 74
Población víctima beneficiada del Programa Nacional de Alfabetización

Matricula - año	Población Víctima atendida
2012	2.660
2013	2.370
2014	1.274
2015	2.469
2016	3.199
2017	2.795
TOTAL	**14.767**

Fuente: Ministerio de Educación, Matrícula consolidada definitiva 2012-2017 MEN

6.5. Educación con enfoque diferencial

El programa de atención educativa a grupos étnicos del Ministerio de Educación es un proyecto estratégico y transversal, que se apoya en un amplio marco normativo fundamentado en los artículos 7° y 10° de la Constitución Política, el Título III Capítulo 2 de la Ley 115 de 1994, el Decreto Reglamentario 804 de 1995 y los convenios y tratados internacionales, que busca garantizar a los grupos étnicos una educación de calidad y con pertinencia a través del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de Colombia.

En atención a lo anterior y con el objetivo de atender lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 004 de 2009, en los cuales se ordenó al Gobierno el diseño e implementación de un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento, se desarrollaron los siguientes procesos de acompañamiento a las organizaciones y pueblos referidos para el desarrollo de sus proyectos educativos propios:

- Ruta de formulación, diseño e implementación de Proyectos Educativos Comunitarios –PEC. San Andrés de Pisimbalá, Inza-Cauca.
- Formulación del proyecto propio, comunitario e intercultural del pueblo Nasa.
- Formulación del proyecto educativo intercultural en las comunidades afrocolombianas de Timbiquí, Cauca.
- Diseño del modelo etnoeducativo, comunitario propio e intercultural bilingüe del proyecto educativo comunitario Saliba y Amorua del resguardo indígena de Caño Mochuelo-Casanare.

- Diseño del modelo educativo de los pueblos indígenas Yaruros, Wipiwi, Kuiba, Masiguare, Yamaleros, U´wa, Sikuani, del resguardo Caño Mochuelo- Casanare.
- Diseño del modelo etnoeducativo en básica primaria del pueblo Áwa-Unipa en Nariño.
- Aunar esfuerzos para la implementación del modelo de educación Inkal awa sukin kamtama pit parattarit, a través de rutas pedagógicas de la básica primaria del pueblo Awa Acipap en putumayo.
- Implementación del modelo educativo comunitario del pueblo Embera, "Retornar es vivir", en el marco del plan retorno del pueblo Embera de Pueblorrico y Mistrató, segunda fase.
- Aunar esfuerzos para la implementación del modelo etnoeducativo del pueblo Áwa en Nariño.
- Formulación y cualificación de docentes indígenas Yukpas de la Sierra Nevada de Santa Marta.
- Implementación del modelo educativo propio e intercultural en la básica primaria de los pueblos indígenas Hitnú, Makaguan, Sikuani y Betoy, en Arauca.

6.6. Programa de Alimentación Escolar - PAE.

En la garantía del derecho a la educación de la población vulnerable y víctima del conflicto armado interno no basta con la gestión de procesos para el acceso al sistema, son prioritarios el desarrollo de complementos que faciliten la permanencia de los estudiantes hasta la finalización de sus ciclos formativos, en ese sentido cobran vital importancia programas como alimentación escolar, cuya misión es garantizar un mínimo vital que asegure condiciones de nutrición que faciliten el desarrollo de los escolares y supla las necesidades alimentarias para el buen desempeño educativo. Para lograrlo, el Ministerio de Educación desarrolló los procesos de gestión encaminados a la garantía de recursos para cumplir esta obligación estatal.

Las entidades territoriales certificadas son las encargadas de llevar a cabo todas las acciones administrativas, jurídicas y financieras correspondientes para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar conforme a los criterios incorporados mediante el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015, para lo cual, conforme al régimen de contratación estatal, seleccionan al contratista que brinda la atención del programa durante el calendario escolar en las instituciones educativas priorizadas.

Tabla 75
Población víctima en edad escolar atendida en cada vigencia con el Programa de Alimentación Escolar

Vigencia	N° de estudiantes atendidos
2013	Procesando
2014	Procesando
2015	530.744
2016	736.847
2017	945.592

Fuente: Víctimas, Registros SIMAT preliminar marcados con PAE y encontrados en el Registro Único de Víctimas, Año 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017
*El Programa de alimentación Escolar está en cabeza del Ministerio de Educación a partir de 2013

7. Reunificación familiar

Las acciones del Gobierno, a través de las entidades parte del SNARIV, están orientadas a garantizar que el hogar que ha sido víctima y ha solicitado apoyo del Estado para reunificarse, logró dicha unificación.

Dando cumplimiento a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011 y el CONPES 3726 de 2012, el ICBF, en el marco de sus competencias institucionales y por demanda, ha trabajado en el reintegro familiar de niños, niñas y adolescentes a través de los defensores de familia como autoridades administrativas competentes en el restablecimiento de sus derechos; en concordancia con lo establecido en el artículo 56

de la Ley 1098 de 2006 sobre las medidas de restablecimiento ubicación en familia de origen o familia extensa, consistente en ubicar al niño, la niña o el adolescente con sus padres o red de apoyo familiar, cuando las circunstancias lo permitan y ellas ofrezcan garantías para el restablecimiento de sus derechos.

Según reporte del Sistema de Información Misional – SIM, en el periodo comprendido entre el 1 junio de 2011 al 31 marzo de 2018, se ha realizado la reunificación familiar de 59 niños, niñas y adolescentes.

8. Superación de Situación de Vulnerabilidad

La superación de la situación de vulnerabilidad se entiende como el restablecimiento del ejercicio de los derechos de identificación, salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, reunificación familiar y generación de ingresos.

El Gobierno Nacional, mediante la resolución 1126 del 2015[78], suscrita por el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, estableció los criterios técnicos de valoración de la Superación de Situación de Vulnerabilidad -SSV- de las personas víctimas del desplazamiento forzado y el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico.

La Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV y mediante las fuentes de información que interoperan a través de la Red Nacional de Información[79], aplica los criterios definidos en la mencionada resolución a través de una medición, la cual se realiza en dos cortes durante la vigencia fiscal (febrero y agosto), cuyos resultados permiten visibilizar el cumplimiento de los derechos en el componente de atención y asistencia.

La medición busca establecer la situación real de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en materia al acceso a sus derechos, posterior a la ocurrencia del hecho victimizante, con el propósito de que los hogares sujetos de atención accedan a las diferentes medidas, planes, programas y proyectos provistos por las entidades del SNARIV.

Existen tres vías para establecer si una persona víctima del conflicto armado ha superado la situación de vulnerabilidad: i. Cumplimiento de siete derechos, esta vía se basa en la ruta de atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento: identificación, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, reunificación familiar y vivienda; ii. Superación por ingresos, la cual consiste en la verificación de los derechos de identificación, educación, salud y reunificación familiar, en los términos establecidos en el cumplimiento de derechos; adicionalmente, la verificación de pertenencia de la persona víctima a un hogar cuyos ingresos son superiores al 1.5 veces la línea de pobreza estimada por el DANE, con lo cual se ha establecido que la persona podrá cubrir los derechos a vivienda, alimentación y generación de ingresos.

Así, la superación de situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento es competencia de todas las entidades responsables de la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas y el mejoramiento de su calidad de vida. Y iii. Si la persona

[78], Resolución 1126 del 2015, *Por la cual se adoptan los 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*. Departamento Nacional de Planeación y Unidad para las Víctimas.

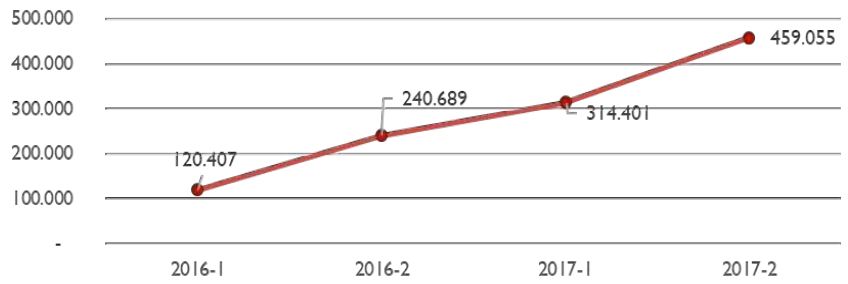
[79] En el artículo 153 de la Ley de Víctimas se estableció a la RNI como el instrumento que garantiza al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones a los DDHH y DHI de la población víctima en el país.

La RNI es la encargada de coordinar y articular los diferentes sistemas de información de las entidades SNARIV nacional y territorial además de otras organizaciones que dentro de su misionalidad, tienen como objetivo asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.

víctima manifiesta voluntariamente que ha superado esta situación.

En los diferentes ejercicios de medición de la SSV que ha realizado el Gobierno Nacional, se ha logrado identificar un avance en la SSV en los diferentes cortes por vigencia, así:

Gráfico 26
Víctimas que superan situación de vulnerabilidad (SSV) por corte de Medición. Fuente: Mediciones SSV SRNI – DR



Fuente: Unidad para las Víctimas

Con la reciente medición, 2017 – 2[80], se pudo establecer que 459.055[81] personas fueron evaluadas de modo favorable frente a SSV, entre las cuales se destaca que el 81,8% lo hizo contando con cuatro derechos (identificación, salud, educación y reunificación familiar) y con un hogar que percibe ingresos superiores al 1.5 línea de pobreza, de acuerdo con los registros del DANE. Por su parte, el 9,2% de la población que superó lo hizo a través del registro favorable en la primera vía, es decir cumpliendo con los siete derechos, mientras que un grupo más reducido de personas, correspondiente al 8,9% de la población, alcanzó la superación por ambas vías.

Como se muestra en la ilustración 1, en la medición que se hizo en 2015 las personas con SSV fueron 120.407. Mientras que en la medición del año 2016 se registró SSV para 240.689 personas, lo que representa un incremento porcentual de 99.9%. En la medición de 2017, este grupo alcanzó a 314.402 personas, es decir 30,6% más que en 2016, y en 2017-2 la cifra pasó a 459.055, lo que corresponde a un aumento del 46% respecto a 2017.

En la tabla 31 se observan los resultados generales para cada departamento a la fecha de corte y la distribución porcentual de la población víctima que SSV, esto con el fin de determinar la población víctima con SSV por departamento. De lo cual, resulta evidente que el departamento con mayor población SSV fue Antioquia con el 19,2%, lo que equivale a 88.041 personas. Seguido por cinco departamentos con porcentajes similares: Santander con el 5,3% (24.154 personas), César con el 5,2% (23.803 personas), Magdalena con el 5.1% (23.803 personas), Nariño con el 5.1% (23.295 personas) y Bolívar con el 5% (22.778 personas).

Tabla 76
Cifras y distribución porcentual (0/0) de SSV por departamento

Departamento	Cifra	%
Antioquia	88.041	19,2
Santander	24.154	5,3
Cesar	23.803	5,2
Magdalena	23.337	5,1

[80] Con corte a 1 de enero de 2018.
[81] El universo de medición corresponde al total de la población víctima de desplazamiento forzado registrada en el Registro Único de Víctimas –RUV, con corte 1 enero de 2018: 7.014.322 víctimas de desplazamiento forzado
incluidos medidos en SSV.

Departamento	Cifra	%
Nariño	23.295	5,1
Bolívar	22.778	5
Valle del cauca	22.264	4,8
Meta	20.430	4,5
Bogotá, D.C.	17.928	3,9
Cundinamarca	16.126	3,5
Sucre	15.350	3,3
Córdoba	15.099	3,3
Huila	14.516	3,2
Norte de Santander	13.912	3
Putumayo	13.907	3
Caquetá	13.659	3
Cauca	13.350	2,9
Tolima	13.018	2,8
Atlántico	10.393	2,3
Casanare	8.777	1,9

Departamento	Cifra	%
Chocó	8.238	1,8
Risaralda	7.415	1,6
La Guajira	7.102	1,5
Caldas	7.025	1,5
Arauca	4.602	1
Boyacá	3.087	0,7
Quindío	2.700	0,59
Guaviare	2.680	0,58
NA	629	0,14
Vichada	438	0,1
Guainía	367	0,08
Vaupés	338	0,07
Amazonas	214	0,05
San Andrés y Providencia	83	0,02
Total	459.055	100

Fuente: Unidad para las Víctimas

C. Conclusiones

1. En materia de asistencia y atención

Logros:

- En materia de Atención Humanitaria para la población víctima de desplazamiento forzado, se gestionó un cambio en la política pública para entrega de esta medida, implementando el modelo de identificación de carencia en la subsistencia mínima, el cual facilita la focalización, priorización y asignación de los recursos para atender a las víctimas que realmente necesitan de la asistencia humanitaria en las etapas de emergencia y transición.
- Llevar a cabo un proceso para identificar carencias permite determinar cuándo un hogar cuenta con los recursos o las capacidades para proveerse por sí mismo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima, y ya no requiere de la atención humanitaria, lo que contribuye a racionalizar el gasto de atención humanitaria y focalizar el acceso de estos hogares a otras medidas de asistencia y de reparación.
- Durante todo el periodo de gobierno 2010-2018, la Unidad para las Víctimas ha atendido a un total de 6.287.275 víctimas de desplazamiento forzado con al menos un giro de atención humanitaria, lo que refleja una cobertura en atención del 93% de las víctimas de desplazamiento incluidas en el RUV

Retos

- Consolidar el procedimiento de identificación de carencias para la entrega de atención humanitaria, basado en una información real y actualizada de la situación de las víctimas, con el fin de atender a los hogares de acuerdo con sus necesidades y particularidades actuales.
- Avanzar en el proceso de atención diferencial para comunidades étnicas y grupos de especial protección constitucional víctimas del conflicto

armado interno, para que existan programas adecuados a sus necesidades, costumbres y particularidades.

Recomendaciones

- Ampliar la cobertura de atención a la población víctima mediante la construcción y fortalecimiento de puntos de atención y centros regionales, la implementación del canal telefónico y virtual, y el acercamiento de la institucionalidad hacia la población víctima mediante la realización de jornadas de atención y ferias de servicio.
- El procedimiento de identificación de carencias elaborado por la Unidad para las Víctimas se realiza de forma integral; en él se analiza la situación actual de los hogares, se indaga sobre la composición del hogar, las fuentes de ingresos, las situaciones que puedan determinar una condición de extrema vulnerabilidad o las capacidades particulares de cada uno de sus integrantes de manera independiente y conjunto como parte de un hogar. Este proceso se realiza a través de la consulta de registros administrativos de otras entidades del SNARIV, Entidades del orden nacional, territorial que no hacen parte del SNARIV y propios de la Unidad. En este sentido se recomienda fortalecer tanto los sistemas de información territoriales como los intercambios de información con las diferentes entidades, para acceder a una información real y actualizada de la situación de las víctimas.
- Continuar con las estrategias de atención y orientación a la población víctima, y fortalecer los canales de comunicación, para seguir acercando la institucionalidad a las víctimas, con el fin de contribuir en el restablecimiento de sus derechos.
- Continuar el fortalecimiento de la oferta institucional existente y crear nueva oferta para que las víctimas accedan a las medidas las que tienen derecho. Es necesario que se mantenga y se fortalézcala la articulación institucional debido a que las medidas de asistencia y de reparación son de competencia de todas las instituciones del Gobierno Nacional.
- Empoderar al territorio, para que los gobiernos locales (Alcaldías y Gobernaciones), cuenten con los recursos necesarios para atender de manera adecuada a sus víctimas, creando ofertas focalizadas y compartiendo esta información para que sea conocida en todo el territorio nacional.
- Continuar con la tranversalización del enfoque diferencial en todos los programas, planes y proyectos que se adelanten en el marco de la política pública de atención asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado interno.

2. Vivienda

- A partir del Programa de Vivienda Gratuita se han aplicación con eficiencia y efectividad los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales.
- Por medio del Programa de Vivienda Gratuita se ha logrado efectividad en la ejecución de los recursos asignados a los hogares como subsidios familiares de vivienda y en la generación de oferta de vivienda, con una inversión superior a los dos billones cien mil millones de pesos; y eficiencia de 100% en la asignación de viviendas entregadas de forma gratuita que garantizan los elementos del goce efectivo a la vivienda por parte de la población víctima del desplazamiento forzado.

- El Gobierno Nacional, en materia de vivienda urbana, ha favorecido el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada, lo cual se evidencia en los resultados de la primera etapa del Programa de Vivienda Gratuita.

- Es claro que la reformulación de la política pública de vivienda urbana propende por la cesación de la vulneración de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado en materia de vivienda. El Gobierno Nacional debe continuar con los esfuerzos institucionales realizados a la fecha, con la intención de lograr la protección definitiva de este segmento de la población.

- Teniendo en cuenta las dificultades económicas de la población, es necesario realizar una inclusión financiera con gradualidad de información facilitando a las víctimas crear hábitos de ahorro antes de recibir operaciones de crédito, así como los recursos que reciben por concepto de pagos de indemnizaciones administrativas y los beneficios de las sentencias de restitución de tierras.

- Se requiere definir un programa de alivios financieros que permitan la recuperación de la cartera vencida de la población víctima del conflicto armado interno, tanto de las víctimas con hechos victimizantes anterior y posterior al desembolso del crédito, así como los créditos desembolsados por las diferentes líneas de crédito, que ha otorgado el BAC.

3. Generación de ingresos

3.1. Prosperidad Social

Empleo para la prosperidad

Dentro de los principales resultados y lecciones aprendidas durante la implementación de este programa se encuentra:

- Fortalecimiento de capacidades para la inserción al mercado laboral, mediante formación técnica laboral, formación complementaria, acompañamiento psicosocial.

- Establecimiento de alianzas estratégicas con organismos internacionales de cooperación como ACDI VOCA, Organización Internacional para las Migraciones, Embajada de Canadá y CUSO INTERNATIONAL.

- Los participantes permanentemente reconocieron la importancia de los apoyos complementarios como el transporte, refrigerios y dotación para minimizar el riesgo de deserción, para los participantes estos apoyos especialmente el de transporte son primordiales para su continuidad en el Programa.

- Reconocimiento por parte de los empresarios de los siguientes aspectos positivos del Programa: i) ahorro en el proceso de selección de personal, ii) disminución en la rotación de personal, iii) acceso a personal capacitado como aspecto fundamental para sostener la productividad de la empresa, iv) acompañamiento psicosocial y fortalecimiento de habilidades

Mi Negocio

- Dentro de los principales resultados y lecciones aprendidas durante la implementación de este programa se encuentra:

- Culminación del proceso de formación de más de 19.308 desplazados como emprendedores, logrando instalar habilidades tales como toma de decisiones, pensamiento crítico y comunicaciones; así como capacidades en mercadeo, ventas, finanzas y procesos operativos.
- Se logró gestionar más de $10.000 millones de contrapartida con organismos internacionales para la atención de nuevos emprendedores.

4. Salud

- Acogiendo los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, se recomienda gestionar el ejercicio de distribución y asignación de recursos cubriendo los territorios con mayor número de personas víctimas, según RUV y sentencias y órdenes judiciales. Así mismo, reconociendo el compromiso de las entidades territoriales con la asignación de recursos propios, se recomienda establecer criterios que reconozcan dicho compromiso.
- Mantener el proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional y de articulación con el nivel territorial que permita: i) mejorar la eficiencia en los procesos; ii) gestionar recursos de concurrencia; iii) mejorar la focalización y contactabilidad de las personas víctimas; y, iv) avanzar en un menor tiempo con la implementación de los compromisos definidos en el Acuerdo de Paz.

5. Superación de Situación de Vulnerabilidad

- La superación de situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento es competencia de todas las entidades responsables de la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas y el mejoramiento de su calidad de vida.
- Lograr la superación de vulnerabilidad en este sentido aportará a la superación progresiva del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en el año 2004.
- El reto frente al universo de necesidades identificadas consiste en establecer un orden deseado para la atención y vinculación de las víctimas más vulnerables, entendiendo que ante la alta demanda de la población víctima y la limitada oferta del Estado para satisfacerla, es imprescindible establecer la priorización, que para efectos de la medición es el mismo nivel o grado de vulnerabilidad. Existe el reto de armonizar los criterios y las herramientas de caracterización y focalización de la población desplazada en comparación con la población general de Colombia, visibilizando las particularidades de la población desplazada frente al proceso de restitución de sus derechos.
- El núcleo central en la superación de la vulnerabilidad es la gestión y calidad de la información, por ello se hace crucial fortalecer el RUV, de manera que sean más eficientes los cruces de información con otros sistemas de información que acopian registros administrativos.
- Se identifica el reto permanente de fortalecer el esquema de flexibilización de la oferta pública para población víctima.

Capítulo VII. REPARACIÓN INTEGRAL

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras también constituyó a la reparación integral como un derecho de las víctimas a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de la violencia del conflicto armado. A lo largo de los siete años de implementación de la Ley, el Gobierno Nacional ha avanzado en este componente en sus diferentes medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición -así como en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica-, con el propósito de contribuir al restablecimiento de sus derechos y favorecer la reanudación de sus proyectos de vida.

Para atender este componente, la Unidad para las Víctimas ha diseñado e implementado la ruta de reparación individual, la ruta de la reparación colectiva y la ruta de retornos y reubicaciones. Obedeciendo a esta división, este capítulo expondrá los avances alcanzados en el componente de reparación integral de la política pública de víctimas. Para esto, en primer lugar, i) se considerarán las acciones adelantadas en la dimensión individual, es decir para las víctimas consideradas individualmente; ii) luego, las acciones correspondientes a la dimensión colectiva, es decir la dirigida a las comunidades campesinas, étnicas, organizaciones y grupos afectados por las acciones violentas en el marco del conflicto armado; iii) se continuará con las particularidades del proceso de retornos y reubicaciones; y, finalmente, iv) se expondrá el trabajo realizado con respecto a la medida de garantías de no repetición.

A. Reparación Individual

El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 señala que la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas deberá ser adecuada, diferenciada y transformadora. Igualmente, tal precepto consagra que el derecho a la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En cumplimiento de ello, para la garantía de este derecho a las víctimas, el Gobierno Nacional ha formulado y ejecutado acciones de atención que han cualificado el proceso de reparación a las víctimas mediante la identificación de sus intereses y necesidades. Esto ha permitido desarrollar e implementar estrategias de acompañamiento en el proceso de reparación que permiten un tratamiento diferencial a las víctimas y, a su vez, impulsan acciones de transformación en sus proyectos de vida, materializando así las diferentes medidas que componen el derecho.

Para recoger lo adelantado desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011 a la fecha[82], esta sección se dividirá en los siguientes apartes:

- Asesorías en el derecho a la reparación integral
- Acompañamiento integral a la reparación
- Implementación de las medidas de reparación integral

[82] Para ser más precisos, la información consignada en este informe corresponde al período comprendido entre junio de 2011 a marzo de 2018

1. Asesorías en el derecho a la reparación integral

Con miras a promover una reparación diferenciada y efectiva, el Gobierno Nacional implementó metodologías en el acceso a las medidas de reparación que permitieran identificar las necesidades de las víctimas, así como sus capacidades, con el propósito de que el acceso a la oferta institucional, en cada una de las medidas de reparación, respondiera a las particularidades de la población.

En los primeros años de implementación de la Ley 1448 de 2011, y hasta el año 2017, tal metodología se materializó en los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAARI-. El Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI se concibió como una entrevista personalizada con la víctima para identificar su situación particular y se aplicaba tanto a la oferta de reparación como a la de asistencia.

A partir del año 2017, se transformó al PAARI en dos herramientas: i) la entrevista única de caracterización, y; ii) la asesoría en el derecho a la reparación integral. La primera asumió lo que adelantaba anteriormente el PAARI en el momento de asistencia y, la segunda, lo reemplazó en la fase de reparación.

Este ajuste metodológico obedeció a un proceso de revisión del PAARI, en el cual se solicitó un concepto a las víctimas entrevistadas con respecto a las preguntas que se les habían formulado y la información que obtuvieron frente a cada una de las medidas de reparación. Con base en los aportes recibidos, se diseñó la asesoría en el derecho a la reparación integral como un proceso de atención personalizada a las víctimas, en el que se dignifica su condición de ser humano y de sujeto de derechos al brindarle información sobre las medidas del derecho a la reparación. Además de ello, permitió incorporar los enfoques de atención psicosocial, acción sin daño, enfoque diferencial y de género.

La asesoría en el derecho a la reparación integral conserva los objetivos del antiguo PAARI, pues además de socializar a las víctimas los alcances del derecho a la reparación integral, identifica sus intereses y necesidades, así como los daños causados por el conflicto armado, para contribuirles a través de la remisión oportuna a la oferta institucional responsable de garantizarles las medidas de reparación.

Para marzo de 2018, 1.189.096 víctimas habían recibido información sobre su derecho a la reparación a través de dichas herramientas. En la siguiente tabla se desagrega el número de personas orientadas y acompañadas por año.

Tabla 77
Víctimas que han recibido asesoría en el derecho a la reparación integral

Asesorías en el derecho a la reparación	Cantidad
2012	51.565
2013	137.907
2014	101.634
2015	218.366
2016	421.634
2017	231.990
2018	26.000
Total	**1.189.096**

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte marzo de 2018

Vale la pena destacar que la implementación de estas acciones ha incluido a diversas poblaciones, y ha asumido una atención con enfoque diferencial. Atendiendo al sexo de las víctimas, del total, el 56% de las víctimas que recibieron la asesoría en el derecho a la reparación fueron mujeres y 44% fueron hombres. Así mismo, del total de víctimas que fueron asesoradas, 508.991 se identificaron como parte del género femenino; 412.174, con el género masculino; 160, como mujeres trans y 306 como hombres trans.

Con respecto al enfoque étnico, 129.608 personas se identificaron como parte de algún grupo étnico. De este número, 92.677 personas se identificaron como negros o afrocolombianos; 36.004, como indígenas;

395, como gitanos Rrom; 305, como palenqueros; y 227, como raizales.

La asesoría en el derecho a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado ha permitido el empoderamiento de las víctimas como sujetos de derechos, respecto a la reparación integral, a través de la adquisición de un conocimiento amplio y suficiente de cada una de las medidas de reparación y de las acciones relacionadas, así como de la institucionalidad (incluida la sociedad civil) responsable de materializarlas, lo cual les permite conocer el camino para beneficiarse de ellas y exigirlas de manera oportuna. Esto destaca la importancia de realizar la asesoría en el derecho a la reparación como una orientación general de entrada para la materialización del derecho a la reparación integral más allá de la indemnización, la cual es la única medida de reparación materializada en marcos normativos anteriores.

2. Acompañamiento Integral

El acompañamiento integral es una estrategia basada en la generación de espacios y escenarios en los cuales las víctimas adquieren habilidades y aptitudes que les permiten empoderarse de su proceso de reparación integral. Desde esta perspectiva, las acciones de acompañamiento tienen como objetivo final potenciar el impacto de los procesos de reparación al dotar a las víctimas de herramientas para la transformación de su proyecto de vida, tanto en la dimensión social como en la individual.

Para lograr tal propósito, el acompañamiento integral ejecuta diferentes programas y estrategias que combinan acciones focalizadas en territorios, acciones diferenciales para las víctimas, y acciones específicas de asesoría y orientación en materia de inversión de recursos. Específicamente, se cuenta con cinco líneas de intervención:

- Programa de Acompañamiento para la Adecuada Inversión de los Recursos
- Programa de Acompañamiento para la Adecuada Inversión de los Recursos con Enfoque Étnico
- Fondo para el Acceso, la Permanencia y la Graduación en Educación Superior
- Estrategias y Jornadas Diferenciales en el Marco del Proceso de Reparación Individual
- Estrategias de Intervención en Zonas de Posconflicto

2.1. Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos

El Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos responde al mandato legal contenido en el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011 que ordena al Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, adoptar acciones para promover que los recursos recibidos a título de indemnización sean utilizados adecuadamente. La orientación brindada a las víctimas busca contribuir a la reconstrucción de su proyecto de vida, para que las víctimas puedan invertir en adquisición de bienes y servicios como vivienda, educación superior, inmuebles rurales y proyectos productivos.

Durante el periodo de vigencia de la Ley, un total de 684.414 víctimas han manifestado su intención de recibir orientación en la inversión adecuada de los recursos y 320.665 personas han participado efectivamente de las diferentes estrategias desplegadas para este propósito.

Las acciones desarrolladas se han enmarcado en los siguientes componentes:

Orientación y Asesoría para la Adecuada Inversión de los Recursos

Orientación en el marco de los planes de reparación

El Programa de Acompañamiento se adelanta para visibilizar la oferta existente en cuatro líneas de inversión, así como para resaltar la importancia de mantener un ahorro en aquellos casos en que no se tenga claridad sobre en qué invertir el dinero. La siguiente tabla muestra el número de personas orientadas en el Programa de Acompañamiento y, como consecuencia, que manifestaron su intención de recibir la asesoría para la inversión adecuada de los recursos.

Tabla 78
Número de víctimas que han solicitado ser orientadas en el marco del Plan de Atención y Reparación Integral

Año	Número de Víctimas
2012	26.653
2013	74.693
2014	62.159
2015	159.702
2016	233.895
2017	113.448
Marzo 2018	13.864
Total	**684.414**

Fuente: Unidad para las Víctimas - Corte marzo 2018

Talleres y charlas de educación financiera

En estos espacios se brindó a las víctimas conocimientos básicos sobre el ahorro, el presupuesto, las metas y el endeudamiento con base en los cuales se promovió el fortalecimiento de capacidades en relación con la administración del dinero. La siguiente tabla resume los datos de víctimas que participaron en talleres y charlas de educación financiera.

Tabla 79
Talleres y charlas de educación financiera

Año	Talleres y Charlas	Participantes
2013	1.338	43.122
2014	1.518	53.461
2015	351	13.629
2016	1.361	59.650
2017[83]	226	15.762
2018[84]	0	0
Total	**4794**	**185.624**

Fuente: Unidad para las Víctimas (corte marzo 2018)

Talleres por líneas de inversión

A partir de 2016, la asesoría y orientación a las víctimas se complementó con contenidos específicos para promover la inversión de la indemnización en vivienda e inmuebles rurales, proyectos productivos y educación. Las metodologías desarrolladas para estos espacios tienen como finalidad la concreción de planes de inversión por parte de las víctimas. Para ello, se dan a conocer datos sobre fuentes de financiación, requisitos para invertir y la oferta existente, propiciando el acercamiento de las víctimas a los diferentes programas disponibles en el territorio. Entre los años 2016 y 2017, se llevaron a cabo 19.792 talleres[85].

Ferias integrales de servicios

Son espacios de encuentro entre la oferta institucional y la demanda de las víctimas a través de los cuales se busca que estas últimas conozcan los programas y planes disponibles para concretar sus planes de inversión. Por lo anterior, las ferias están

[83] La cifra 2017, corresponde sólo a charlas de educación financiera. Pues para el año 2017 los Talleres de Educación Financiera se desarrollan bajo el nombre de Encuentros Sumando Metas I y II con una nueva metodología que se integran a las estrategias posconflicto.
[84] El reporte del Plan de Acción se realiza en el mes de abril, por lo que la cifra se reporta en 0
[85] Para el año 2018, el reporte del Plan de Acción inicia en el mes de abril, por lo que la cifra con corte marzo se reporta en 0.

dirigidas a la población que está próxima a recibir su indemnización administrativa. En la siguiente tabla se desagrega el número de ferias realizadas por año y sus asistentes:

Tabla 80
Ferias Integrales de Servicio

Año	Cantidad de personas	Ferias realizadas
2013	12.227	8
2014	33.865	88
2015	19.872	104
2016	13.403	80
2017	17.003	106
Marzo 2018[86]	-	-
Total	**96.370**	**386**

Fuente: Unidad para las Víctimas

Gestión de oportunidades de inversión para las víctimas

Este componente busca generar un portafolio de oportunidades de inversión para las víctimas a partir de la ampliación y flexibilización de la oferta institucional. El campo de acción se concreta en las cuatro líneas de inversión que menciona el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011: i) acceso a educación superior o técnica; ii) adquisición de vivienda; iii) adquisición de inmuebles rurales; iv) y creación o fortalecimiento de proyectos productivos.

A continuación, se describen las acciones emprendidas en este componente respecto de cada una de las líneas de inversión:

Acceso a educación superior o técnica para las víctimas o sus hijos

En esta línea se gestionan oportunidades de inversión en educación superior para las víctimas con el objeto de facilitar su acceso y permanencia en programas de formación técnica, tecnológica o profesional. Para ello, se promueven acuerdos con las instituciones de educación superior que tienen como objeto disminuir las barreras de entrada al sistema educativo y, con ello, facilitar la inversión de las víctimas en esta línea.

Fruto de los esfuerzos realizados, a la fecha se cuenta con 59 acuerdos con las siguientes 25 instituciones de educación superior en todo el país que contemplan, entre otros, exoneraciones de determinados importes, descuentos en los costos educativos y reserva de cupos.

Tabla 81
Instituciones de Educación Superior con acuerdos para el acceso de víctimas a la educación superior o técnica

Instituciones de Educación Superior
Caequinos Corporación De Altos Estudios Equinos De Colombia
Ce-Art Corporación Centro De Estudios Artísticos Y Técnicos
Cedenorte
Cetasdi
Corporación Universitaria Americana
Corporación Universitaria De Sabaneta-Unisabaneta
Corporación Universitaria Minuto De Dios
Ecci Escuela Colombiana De Carreras Industriales
Fucs Fundación Universitaria De Ciencias De La Salud
Fundación Cidca - Centro De Administración, Docencia Y Consultoría Administrativa
Fundación Tecnológica Colombo Germana
Fundación Tecnológica Rural Cooredi
Fundación Universitaria Católica Del Norte
Fundación Universitaria Claretiana
Institución Universitaria Salazar Y Herrera
Instituto Triangulo
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
Politécnico Nacional De Formación Empresarial Nafoem
Predesalud
San José Fundación De Educación Superior
Universidad Católica De Oriente
Universidad Colegio Mayor De Cundinamarca
Universidad Distrital Francisco José De Caldas
Universidad Nacional Abierta Y A Distancia UNAD
Universidad Nacional De Colombia

Fuente: Unidad para las Víctimas

[86] Para el año 2018, el reporte del Plan de Acción inicia en el mes de abril, por lo que la cifra con corte marzo se reporta en 0.

Proceso de formación profesional integral orientado a la atención de la población víctima

En aras de dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley, con respecto a la priorización, facilitación y garantía del acceso a los cupos del SENA por parte de las víctimas, la Dirección de Formación Profesional y la Dirección de Empleo, Trabajo y Emprendimiento del SENA emitieron una circular en el año 2012 que otorgó un acceso preferencial a la formación técnica y tecnológica de hasta el 20% para los aprendices caracterizados como población víctima del conflicto armado.

Esta directriz ha permitido impulsar el acceso de 121.797 víctimas[87] incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) a los programas de formación titulada en los niveles auxiliar, operario, técnico, tecnológico, profundización técnica y especialización tecnológica, incidiendo en sus niveles de inserción laboral y empleabilidad.

Es de resaltar que el beneficio de acceso preferente a la oferta no sólo ha beneficiado a la población que se capacita bajo la modalidad presencial, sino que también lo ha hecho con aquellos aprendices que, por sus condiciones y características, se han vinculado en la modalidad virtual y a distancia. Para esto, el SENA, desde la Dirección de Formación Integral, ha implementado diseños curriculares virtuales para que la población pueda acceder fácilmente a la educación.

Incentivos para la permanencia en la formación titulada

Apoyos de sostenimiento

Con el fin de promover la permanencia de los aprendices en los programas de formación titulada, la Dirección de Formación Profesional emitió una directriz priorizando con un puntaje superior a la población víctima para la adjudicación de apoyos de sostenimiento. El valor otorgado a los aprendices durante el proceso formativo corresponde al 50% de un SMMV y, en la etapa práctica, el 100%. Desde el 2012 hasta el 2018, se han beneficiado 18.874 aprendices caracterizados como víctimas[88].

Centros de convivencia

Otra estrategia que viene implementando la Entidad es facilitar alojamientos a aquellos aprendices que, por sus condiciones económicas y de distancia de su residencia, se les dificulta desplazarse diariamente a los centros de formación, alcanzando un total de 16 centros de convivencia. Esta estrategia ha permitido fortalecer las apuestas de inclusión social de la población que habita en contextos rurales y que no ha tenido la oportunidad de desarrollarse académicamente.

Fondo de Reparación para el Acceso, la Permanencia y la Graduación en Educación Superior de Víctimas del Conflicto Armado

El Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima es una respuesta del Gobierno colombiano a las necesidades de las víctimas de reconstruir su proyecto de vida tras los hechos sucedidos en el

[87] Fuente: Aplicativo institucional Sofia Plus del SENA con corte a marzo de 2018.

[88] Fuente: Dirección de Formación Profesional del SENA con corte a marzo.

marco del conflicto armado. Para ello, proporciona créditos 100% condonables para adelantar programas de educación superior en los niveles técnico, tecnológico y universitario[89]. Los recursos se destinan tanto al sostenimiento y permanencia en las instituciones de educación superior, como al acceso a las mismas mediante el pago de matrículas y su condonación se sujeta a la permanencia estudiantil y a la graduación.

Inicialmente, el Fondo se constituyó con aportes del Ministerio de Educación Nacional, la Unidad para las Víctimas y el Icetex. Con el tiempo, se ha promovido la inclusión de las entidades territoriales y se ha unido efectivamente la Alcaldía de Bogotá, a través de su Oficina de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación y de la Secretaria de Educación Distrital -SED.

Desde el año 2013, fecha en la cual se creó el Fondo, a la fecha, el Ministerio de Educación reporta una inversión de 91 mil 918 millones de pesos, para un total de 186 mil millones de pesos, aportados entre las distintas entidades.

Gracias a la significativa inversión realizada, 3.776 personas han podido impulsar la reconstrucción de su proyecto de vida a través de la educación superior, número que corresponde a los beneficiarios que han solicitado la renovación del crédito condonable registrado por el ICETEX. Para acceder al fondo, se han realizado 8 convocatorias a largo de los últimos 5 años. El detalle de la información de beneficiarios y de las convocatorias realizadas se expone en la siguiente tabla.

[89] El Fondo se compone de un crédito condonable del 100% de un (1) programa académico para nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, cubriendo el valor total de la matrícula hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV); un recurso de sostenimiento que se entrega al estudiante por semestre equivalente a 1,5 SMMLV; y un recurso de permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral, y que presenten los informes de permanencia.

Tabla 82
Convocatorias realizadas del Fondo

Convocatoria	Constituyente		Total Beneficiarios
	Distrito Capital	MEN	
2013-2	0	622	622
2014-1	0	1.442	1.442
2014-2	125	4	129
2015-1	75	0	75
2015-2	54	627	681
2016-2	24	164	188
2017-2	51	0	51
2018-1	154	434	588
Total General	**483**	**3.293**	**3.776**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección de Reparación Individual. (Corte marzo 2018)

El método diseñado para el acceso al Fondo materializa enfoques diferenciales y garantiza el respeto a la diversidad y la inclusión de distintos grupos poblacionales. Así, de las 3.776 beneficiarias del Fondo, el 76% son mujeres y el 24% son hombres. Esta mayoritaria participación de las mujeres es resultado de los criterios de acceso al Fondo, dentro de los que se establecieron acciones afirmativas.

Igualmente, los criterios de acceso han atendido a la vulnerabilidad económica y han velado por la movilidad social, favoreciendo la participación de personas de escasos recursos económicos. En razón de ello, del total de personas víctimas beneficiarias del Fondo, el 90% hacen parte de los estratos 1, 2 y de un estrato 0 que agrupa a las personas provenientes de zonas que no reportan estrato o veredales. La siguiente tabla muestra la mencionada distribución:

Tabla 83
Distribución de beneficiarios del Fondo por Estrato

Estrato	Beneficiarios	Participación Porcentual
0	470	12.45%
1	2020	53.50%
2	934	24.74%
3	317	8.40%
4	26	0.69%
5	2	0.05%
6	1	0.03%
No informa	6	0.16%

Estrato	Beneficiarios	Participación Porcentual
Total	**3776**	**100%**

Fuente: **Unidad** para las Víctimas

Como resultado de los esfuerzos implementados, 449 víctimas del conflicto armado se han graduado de programas de educación superior, de las cuales el 86,6% son mujeres y el 13,3% restante son hombres.

En el marco de este Fondo, la Unidad para las Víctimas ha implementado la estrategia *"De tu mano para un mejor futuro",* la cual tiene como objetivo empoderar a las víctimas beneficiarias en su proceso de reparación y aportar en la reconstrucción del proyecto de vida de otras víctimas al formarse para conocer y comprender el contexto del conflicto armado colombiano y de la política pública de víctimas para replicarlo mediante acciones de pedagogía social.

Así mismo, también ha realizado seguimiento a esta estrategia convocando a los beneficiarios graduados a encuentros nacionales para crear redes de apoyo y compartir sus experiencias y proyectos futuros. Como resultado, desde la Unidad para las Víctimas se está desarrollando una línea de acompañamiento para la construcción, implementación y sostenimiento en el tiempo de los proyectos productivos o de pedagogía social construidos por los beneficiarios del Fondo. Al 30 de marzo de 2018, se habían identificado 50 proyectos de los jóvenes beneficiarios para ser acompañados técnicamente por el Sena, el Servicio de Empleo, el Ministerio de Trabajo y otras entidades como alcaldías, gobernaciones y cajas de compensación familiar.

Es importante mencionar que, según el Ministerio de Educación Nacional, solo se cuenta con recursos económicos para la apertura de una convocatoria más en el año 2018, por lo que se cerrará la oportunidad de ampliar el beneficio a nuevos aspirantes. Ante este panorama, es urgente que el Gobierno entrante destine los recursos económicos necesarios y suficientes para garantizar la continuidad del Fondo y, con ello, el acceso de miles de víctimas a la educación superior.

Talleres de emprendimiento a víctimas de desplazamiento forzado

El SENA cuenta también con el programa de Emprendimiento, liderado por la Coordinación Nacional de Emprendimiento y el equipo de gestores, quienes a través de los 117 centros de desarrollo empresarial, implementan el modelo SBDC (Modelo de Small Business Development Center) con el fin de brindar asesoría técnica y administrativa a los potenciales emprendedores, micro y pequeñas empresas e impulsar la productividad de los diferentes sectores de la economía nacional, la creación de empresas con altas potencialidades de sostenibilidad y escalabilidad y, así, incidir favorablemente en la generación de ingresos.

De otra parte, a través del programa Fondo Emprender, el cual financia iniciativas empresariales mediante convocatorias nacionales, fomenta la creación de empresas y la generación de empleo. Para incentivar la participación de la población víctima en dichas convocatorias, en los Acuerdos 007 de 2011 y 006 de 2017 se flexibilizaron los requisitos de ingreso, contemplando que la población víctima con sólo 90 horas de formación pueda participar en todas las convocatorias.

Es de resaltar que la flexibilización de los requisitos ha permitido incrementar la participación de la población víctima en las 125 convocatorias ofertadas, tres exclusivas, por el Fondo Emprender durante las vigencias 2012 – 2018, permitiendo la aprobación de 770 proyectos de esta población y otorgando recursos por un valor de $58.690 millones de pesos.

Creación o Fortalecimiento de Empresas productivas o activos productivos

En desarrollo de esta línea se han realizado alianzas con distintas entidades, tanto públicas como privadas, que promueven el emprendimiento y la creación de unidades productivas. Las labores de articulación han buscado sumar esfuerzos para impulsar las ideas de negocio de las víctimas. En tal sentido, se han realizado alianzas tanto para brindar formación en materia de empresarismo, como para buscar recursos de inversión que permitan cierres financieros al sumarlos con la indemnización. La siguiente tabla resume siete alianzas, con su número de beneficiarios y el periodo de intervención.

Tabla 84
Acciones realizadas en la línea de Creación o Fortalecimiento de Empresas productivas

Nombre de la alianza o proyecto	Entidades	Número de beneficiarios	Período de intervención
Transformando mi futuro	Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad para las Víctimas y Fundación Capital	3.160	2014-2016
Proyecto Mujeres Empresarias	Universidad Militar con la financiación de Colciencias	40	2014
Talleres de Formación con el SENA	SENA	1.727	2013 - 2014
Proyecto Emprende Cultura	Ministerio de Cultura, Colciencias	1.042	2014
Unidades Productivas para la Paz y la Reconciliación	Unidad para las Víctimas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Coltabaco y Fenalco Atlántico	30	2014
Fondo para la Modernización e Innovación de las Mypimes	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A	2015
Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto	Unidad para las Víctimas y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	112.910	2016

Fuente: Unidad para las Víctimas

Adquisición o mejoramiento de vivienda

Los esfuerzos en esta línea se dirigen a la gestión de alianzas para promover la inversión en vivienda, bien sea dando a conocer la oferta existente o bien acompañando en la generación de cierres financieros. Para esto, se han llevado a cabo jornadas de orientación y acceso a oferta, con entidades como el Fondo Nacional del Ahorro, para que las víctimas conozcan las posibilidades de financiación para adquirir vivienda y los requisitos y rutas de acceso a las mismas.

Las acciones adelantadas se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 85
Acciones realizadas en la línea de adquisición o mejoramiento de vivienda

Nombre de la alianza o proyecto	Descripción	Número de beneficiarios	Período de intervención
Proyecto Ciudadela El Porvenir – OPV´S.	Metrovivienda diseñó y puso en marcha la "Ruta de vinculación para la priorización de organizaciones populares de vivienda de víctimas del conflicto armado al proyecto ciudadela "El Porvenir", específico para hogares víctima de desplazamiento forzado.	744 hogares	2015 - 2018

Nombre de la alianza o proyecto	Descripción	Número de beneficiarios	Período de intervención
Programa de mejoramiento de vivienda	Adelantado en conjunto por el PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Alcaldía Municipal de Valledupar, la Universidad Popular, la Unidad para las Víctimas y las víctimas para reducir carencias habitacionales de la población víctima.	16 hogares	2015 - 2016
Articulación FNA	En el año 2017, se llevaron a cabo jornadas en 11 departamentos con el Fondo Nacional del Ahorro, en donde se presentó la oferta de la entidad en vivienda y educación. En total 1.454 víctimas accedieron a servicios como AVC, Cesantías y Crédito Hipotecario con esta entidad.	1.454 beneficiarios	2017

Fuente: Unidad para las Víctimas

Adquisición de Inmuebles Rurales

En el desarrollo de esta línea, se han realizado acciones orientadas a asesorar a las víctimas en la oferta existente para adquirir inmuebles y líneas de crédito a las que puedan acceder en caso de ser necesario. Específicamente, se orienta a las victimas sobre los trámites de adquisición, los requisitos legales y demás formalidades. En tal sentido, las acciones de inmuebles rurales se comparten con las realizadas en las líneas de adquisición o compra de vivienda o en la línea de proyectos productivos en tanto los inmuebles rurales, en muchas ocasiones, constituyen unidades productivas agrícolas familiares.

2.2. Programa de Acompañamiento para la Adecuada Inversión de los Recursos con Enfoque Diferencial Étnico

El Programa de acompañamiento para la adecuada inversión de los recursos con enfoque étnico (PAE) responde a lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en relación con la adopción de modalidades de acompañamiento diferenciales en atención a las características particulares y a la diversidad sociocultural de los grupos étnicos. Específicamente, su creación obedece al mandato de implementar el Programa de Acompañamiento, del que habla el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011[90], a través de un módulo de capacitación especial en el manejo de recursos para asesorar a los pueblos y comunidades étnicas, sus autoridades y a sus integrantes individualmente considerados, para la inversión de los recursos recibidos a título de indemnización individual.

La Unidad para las Víctimas, en el año 2014, inició el diseño de dicho módulo con la participación y retroalimentación por parte de víctimas pertenecientes a etnias indígenas, gitanas y afrodescendientes. En el año 2015, se implementaron ejercicios del módulo diseñado, y se elaboraron los instrumentos técnicos y pedagógicos para ello[91]. Con base en la experiencia obtenida, en el año 2016, el módulo se incorporó como un procedimiento para la atención a las víctimas con auto reconocimiento étnico quienes podían ingresar al PAE con abordajes diferentes si hacían parte o no, de procesos de reparación colectiva étnica (SRCE).

Desde la implementación del PAE a la fecha, 4.651 víctimas étnicas han sido acompañadas para la

[90] Es importante mencionar que dentro de los Decretos con fuerza de ley para los grupos étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, si bien se ordena la adecuación del Programa de acompañamiento a la inversión de la indemnización con enfoque étnico, también específica que este programa se trata del mismo establecido por la Ley 1448 a través su artículo 134.

[91] La elaboración los elementos técnicos y pedagógicos para la implementación del PAE contó con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM y funcionarios de la Unidad vinculados a procesos étnicos y de reparación colectiva.

inversión de los recursos recibidos a título de indemnización individual, así como 8 sujetos de reparación colectiva: Comunidad Wayuu-Portete y el pueblo Rrom o gitano en el 2015; el cabildo Kitek Kiwe, el resguardo de Toribio, Tacueyó y San Francisco-Proyecto Nasa y el Consejo Comunitario de Guacoche entre 2015 y 2016; y las comunidades afro del municipio de Bojayá, indígena Embéra Dóbida de Bojayá y la indígena Nasa del resguardo Jambaló en 2016.

De otro lado, la ejecución de acciones en comunidades étnicas ubicados en lugares distantes a las oficinas de las entidades y de difícil acceso, demostró que es preciso realizar adaptaciones metodológicas que permitan abordar diversos contenidos en sesiones de trabajo integrales cuando las personas no hacen parte de SRCE. De esta forma, se puede ampliar la cobertura de los programas pues al condensar varias temáticas en una sesión, el esfuerzo operativo se reduce en términos de múltiples traslados a los lugares de asentamiento de las comunidades.

Asimismo, se requiere la articulación institucional e interinstitucional de tal manera que se fortalezca la identificación del auto reconocimiento étnico en los registros administrativos el contacto de la población víctima para la efectiva participación en las estrategias para grupos étnicos.

2.3. Estrategias y jornadas con enfoque diferencial y de género

Las jornadas diferenciales parten de reconocer la existencia de poblaciones con características particulares debido a su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad y comunidad étnica a la cual pertenezcan. En atención a ello, se han adoptado elementos y acciones distintivas que garantizan procesos de reparación integral asertivos y efectivos.

El Gobierno Nacional ha implementado estrategias diferenciales en los siguientes enfoques:

- Niñez y juventudes
- Orientaciones sexuales e identidades de género
- Mujer y género
- Discapacidad
- Envejecimiento y vejez

Enfoque de Niñez y Juventudes

Para la atención diferenciada a niños, niñas y adolescentes durante su proceso de reparación integral, y sobre todo teniendo en cuenta que 22.148 menores de edad han recibido el encargo fiduciario, la Unidad para las Víctimas diseñó tres jornadas diferenciales para promover el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, acompañarlos en su proceso de reparación integral y orientarlos en el desarrollo de su propósito de vida. Estas jornadas son:

- El Tren de los Derechos, dirigidas a niños y niñas entre 7 y 11 años, en las cuales participaron 3.328 niñas y niños entre 2014 y 2017;
- Proyectándonos, dirigidas a adolescentes entre 12 y 18 años, a quienes se les haya constituido el encargo fiduciario, en las cuales participaron 12.323 jóvenes entre el 2013 y el 2017.
- Jornadas de Notificación de Encargo Fiduciario, dirigidas a menores de edad que no participan en ninguna de las jornadas anteriores para orientarlos sobre qué es el encargo fiduciario y cómo reclamarlo cuando cumplan la mayoría de edad, en las cuales participaron 6.497 niñas, niños y adolescentes.

Enfoque de Orientaciones Sexuales e Identidades de Género

La "*Estrategia de Reparación Integral Reparando el Derecho a Ser*" materializa el enfoque diferencial para los sectores sociales LGBTI. Su implementación parte del reconocimiento de las particularidades de los daños sufridos en el marco del conflicto armado con ocasión de su identidad y orientación sexual y permite, a través de un diálogo directo con las víctimas, hacer reflexión de los momentos vividos. Igualmente, en este escenario se reivindica el derecho fundamental a ser, y la necesidad de trabajar en la transformación de los imaginarios y las condiciones de discriminación de una cultura de género y sexualidad impuesta socialmente. Desde el 2016, se han llevado a cabo 5 jornadas con la participación de 88 víctimas.

Enfoque de Mujer y Género

Con el reconocimiento de que el conflicto armado ha afectado de una forma particular a las mujeres, y que ha ayudado a incentivar una cultura de discriminación y violencia contra ellas, la Unidad para las Víctimas diseñó e implementó la ***Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual***, la cual garantiza una atención integral a las víctimas al contemplar, en su ejecución, acciones de dignificación y acompañamiento psicosocial como:

- Brindar herramientas de educación financiera para el fortalecimiento de la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres.
- Contribuir al fortalecimiento de los proyectos de vida de las mujeres mediante el abordaje de derechos humanos de las mujeres y la conexión con la oferta institucional.
- Implementar un acto de dignificación como medida de satisfacción que reconozca el impacto del conflicto armado sobre las mujeres y contribuya a su reparación simbólica.

En esta estrategia han participado 2.296 mujeres entre 2014 y 2017 en 78 municipios y 207 encuentros.

Desde 2015, mujeres que han participado de esta estrategia acompañan a la Unidad para las Víctimas anualmente en el **Encuentro Nacional de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual Voces de Vida,** un espacio para intercambiar relatos y expresiones artísticas con el propósito de reconocer sus capacidades, saberes y potencialidades, así como identificar debilidades, oportunidades y fortalezas de la estrategia. En los encuentros realizados en 2014, 2016 y 2017 han participado 372 mujeres.

Enfoque de habilidades y capacidades diversas

Desde el año 2014, la Unidad para las Víctimas desarrolla las **Jornadas de Reparación Integral a Personas con Discapacidad** como un espacio en el cual las víctimas en situación de discapacidad reciben acompañamiento psicosocial, orientación para la adecuada inversión de los recursos y acciones de dignificación. Con la asistencia técnica de la Fundación Amigos con Calor Humano, la metodología, además de aportar a la reparación del daño, contribuye al auto reconocimiento como sujetos de derechos.

Entre el 2014 y 2017, 1.769 personas con diversos tipos de discapacidad han participado en 64 encuentros.

Enfoque Envejecimiento y Vejez

Las jornadas **"Memorias Reparadoras**" fueron creadas en el año 2015 como un espacio reflexivo en el cual se brindan herramientas a las víctimas de la tercera edad para asumir su rol como ciudadanos, desde un modelo con enfoque de derechos, generando con esto conciencia sobre sus capacidades para el fortalecimiento de su proyecto de vida en el marco de la reparación integral.

Esta estrategia adelantó pilotos simultáneos en Apartadó, Cali, Medellín, Pasto y Popayán, y los resultados de las mismas se tuvieron en cuenta para hacer cambios y mejoras en las jornadas siguientes. Hasta el 2017, se habían llevado a cabo 65 jornadas con una participación de 2.502 personas.

2.4. Estrategias Postconflicto

En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, con financiación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas y la ejecución conjunta con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la OIM y la Alta Consejería para el Posconflicto, se realizó una intervención de reparación individual con la **Estrategia de Reparación Integral Convivencia y Paz**, focalizada en 51 municipios con cobertura especialmente en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización –ZVTN y en los campamentos o Puntos Transitorios de Normalización-PTN del proceso de desmovilización acordado con las FARC.

En el marco de la primera etapa de esta estrategia, se avanzó en el reconocimiento de 21.679 indemnizaciones administrativas por un valor de $107.346.848.866, en el acompañamiento a la reparación integral de 13.309 personas, la aplicación de la estrategia de recuperación emocional grupal y en el fortalecimiento de la educación financiera a través de la metodología Sumando Metas para la población no étnica y del diálogo de saberes sobre prácticas económicas y tejiendo oportunidades de inversión para el acompañamiento con enfoque diferencial étnico.

Para la Etapa II de la Estrategia de Reparación Integral Convivencia y Paz, se está realizando el proceso de convocatoria en 28 municipios focalizados en los departamentos de Antioquia, Chocó, Tolima, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Bolívar, Cesar, La Guajira y Meta.

3. Implementación de las medidas de reparación integral

3.1. Indemnización administrativa

La indemnización administrativa es la medida de la reparación integral que entrega el Estado colombiano a las víctimas como compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, buscando el fortalecimiento o la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Desde el año 2009 y hasta marzo del 2018, se han reconocido 795.139 indemnizaciones por un valor de $5.022.297.025.490. De estas cifras, durante la implementación de la política pública se ha realizado el 93% de los giros y se entregó el 90% del dinero.

Así mismo, del total, un 98,7% corresponden a indemnizaciones administrativas y el 1,2% restante al cumplimiento de las órdenes judiciales emanadas de los procesos de Justicia y Paz.

La siguiente tabla expone las cifras desde 2009 hasta marzo de 2018:

Tabla 86
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno por vigencia

	Indemnizaciones administrativas		Indemnizaciones justicia y paz		Total	
Año	**Giros**	**Valor**	**Giros**	**Valor**	**Giros**	**Valor**
2009	26.026	$199.899.519.385,00	-	0	26.026	$199.899.519.385,00
2010	34.774	$301.028.432.853,00	-	0	34.774	$301.028.432.853,00
2011	75.205	$507.160.719.435,00	-	0	75.205	$507.160.719.435,00

	Indemnizaciones administrativas		Indemnizaciones justicia y paz		Total	
Año	**Giros**	**Valor**	**Giros**	**Valor**	**Giros**	**Valor**
2012	157.015	$912.227.293.633,00	954	$24.145.462.006,00	157.969	$936.372.755.639,00
2013	96.851	$583.233.764.500,00	1.172	$23.395.811.445,00	98.023	$606.629.575.945,00
2014	90.457	$486.824.510.642,00	1.206	$19.795.021.322,00	91.663	$506.619.531.964,00
2015	103.740	$521.439.639.135,00	1.260	$7.646.216.965,00	105.000	$529.085.856.100,00
2016	87.283	$558.511.645.375,95	593	$13.568.890.759,50	87.876	$572.080.536.135,45
2017	110.833	$754.262.466.655,49	4.432	$89.158.671.437,79	115.265	$843.421.138.093,28
Marzo 2018	3.338	$19.998.959.940,48	-	0	3.338	$19.998.959.940,48
Total	**785.522**	**$4.844.586.951.554,91**	**9.617**	**$177.710.073.935,29**	**795.139***	**$5.022.297.025.490,20**

Fuente: Unidad para las Víctimas Subdirección de Reparación Individual – Corte marzo de 2018
*Como una persona puede recibir más de un giro, este número de giros corresponde a 751.263 personas, de las cuales 741.646 recibieron indemnización administrativa y 9.617 la indemnización correspondiente de Justicia y Paz.

Con respecto a los hechos victimizantes frente a los cuales se ha reconocido la indemnización, la siguiente tabla presenta la información del número de compensaciones entregadas por vía administrativa y sus respectivos valores:

Tabla 87
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno de acuerdo con el hecho victimizante por vía administrativa

Hecho victimizante	No. de giros	No. de personas	Total valor
Delitos contra la libertad e integridad sexual	7.781	7.748	$ 150.219.628.219
Desaparición forzada	65.372	61.387	$ 408.627.346.245
Desplazamiento forzado	312.575	311.472	$ 1.481.143.884.963
Hechos victimizantes susceptibles de indemnización bajo el marco de la ley 418	1.892	1.892	$ 11.671.990.552
Homicidio	380.328	355.212	$ 2.428.409.266.281
Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente	117	117	$ 925.593.757
Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente	3.255	3.240	$ 54.884.186.441
Reclutamiento ilegal de menores	3.190	3.180	$ 55.794.008.304
Secuestro	10.781	10.747	$ 248.988.587.052
Tortura	231	231	$ 3.922.459.743
Total general	**785.522**	**755.226**	**$ 4.844.586.951.554**

Fuente: Unidad para las Víctimas Subdirección de Reparación Individual – Corte marzo de 2018

Frente al reconocimiento de la indemnización administrativa, es preciso destacar el esfuerzo presupuestal sin precedentes que ha realizado el Gobierno nacional para garantizar la entrega de la compensación económica desde la expedición de la Ley de Víctimas. Si bien con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 se implementaron iniciativas legislativas que contribuyeron a la reparación de las víctimas, específicamente a través de la Ley 418 de 1997 y 975 de 2005, la materialización de la Ley 1448 supuso un aumento del 90% de víctimas indemnizadas.

En relación con este aspecto, se reitera que tal esfuerzo del Estado ha significado que el Programa de Reparación de Colombia, en perspectiva comparada con otros casos similares a nivel mundial, es el que más personas atiende (aproximadamente el 15% de la población del país), el que mayores hechos

victimizantes reconoce y el único en el mundo que indemniza el hecho de desplazamiento forzado.

Sin embargo, es importante resaltar el enorme reto presupuestal y operativo que demanda la indemnización del 100% de las víctimas en Colombia. En numerosas ocasiones, y ante diferentes entidades, la Unidad para las Víctimas ha manifestado estas dificultades y ha venido trabajando en su superación. Una muestra significativa de las acciones para afrontar estos retos es el proyecto de reglamentación del procedimiento para el acceso a la indemnización administrativa. Como resultado de esta reglamentación, se busca que las víctimas tengan unas reglas de juego claras frente al acceso a la medida y, además, se espera optimizar los procesos de reconocimiento de la medida de manera que se contribuya a ampliar la cobertura.

A la fecha de elaboración del presente informe, con el objetivo de lograr tal objetivo y de acatar las órdenes de la Corte Constitucional, la Unidad para las Víctimas lideró acciones para la definición de la estructura del nuevo procedimiento de reconocimiento de la indemnización. Igualmente, socializó tales definiciones a la sociedad general y a las víctimas. Respecto de estas últimas, como garantía del derecho participación, se escuchó a los representantes de víctimas y, se recibieron comentarios y observaciones que serán tenidos en cuenta para ajustar la versión definitiva del nuevo procedimiento de indemnización.

3.2. Restitución

La restitución es la medida de la reparación integral que busca devolver a las víctimas al estado anterior al hecho victimizante. Por tanto, comprende su dimensión material y se constituye[92] en medidas financieras en la restitución de créditos y pasivos, de tierras, de capacidades para el empleo y el proceso de retornos y reubicaciones.

Restitución de tierras

Como uno de los pilares de la Ley 1448 de 2011, la restitución de tierras busca contribuirles a las víctimas para que recuperen las tierras que se vieron obligados a abandonar.

Debido a que este propósito está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras y contempla una amplia información sobre su avance, se podrá encontrar información en el capítulo relacionado con este tema en este mismo Informe.

Restitución de créditos y pasivos

Líneas especiales de crédito

Con el objetivo de restituir la capacidad productiva de las víctimas, el Gobierno Nacional ha dispuesto líneas de crédito con tasas preferenciales de interés para las víctimas que desarrollan actividades productivas en los sectores agropecuario, comercial, de industria o de servicios. En concreto, se han creado dos líneas de redescuento para víctimas.

La primera de ellas es la Línea Especial de Crédito, desarrollada en conjunto entre BANCOLDEX y la Unidad para las Víctimas, que se concentra en el financiamiento de empresas de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario. A lo largo de la implementación de la Ley 1448 de 2011, se han suscrito 6 convenios para poner en marcha la línea de crédito. Como resultado, se ha aportado al fortalecimiento de la capacidad productiva con 366

[92] Las medidas financieras en la restitución de créditos y pasivos y el proceso de retornos y reubicaciones están a cargo de la Unidad para las Víctimas; la restitución de vivienda, de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural; la restitución de tierras, de la Unidad para la Restitución de Tierras: y las capacidades para el empleo, por el Ministerio de Trabajo.

créditos por un valor de $8.528.900.098. La siguiente tabla resume la información expuesta:

Tabla 88
Línea Especial de Crédito – Bancóldex

Convenios Suscritos	No. de Créditos efectuados en el marco de la LEC	Valor total de los créditos desembolsados en el marco de la LEC
899 de 2013	11	$ 761,4
911 de 2014	30	$ 1.917,0
900 de 2015	157	$ 2.658,2
913 de 2016	133	$ 1.755,4
1143 de 2017	42	$ 1.436,6
2018	0	0
Total	**366**	**$ 8.528,9**

Fuente: Unidad para las Víctimas Subdirección de Reparación Individual – Corte marzo de 2018. Cifras monetarias en millones de pesos.

Por su parte, frente a los resultados obtenidos por medio de estas líneas de crédito para las empresas de víctimas del conflicto armado interno, BANCOLDEX reporta que, desde la implementación de la primera línea en convenio con la Unidad, se han financiado 332 empresas de víctimas en 372 operaciones de crédito.

Adicionalmente, con recursos de las líneas de crédito tradicionales de BANCOLDEX, para el periodo comprendido entre junio 10 de 2011 y marzo 31 de 2018, se han financiado 85.124 empresas de víctimas, en 107.738 operaciones de crédito, por un monto de total de $346.916.259.105.

La segunda línea de redescuento tiene por objetivo contribuir al desarrollo de proyectos productivos agropecuarios y su puesta en marcha obedece a esfuerzos conjuntos de la Unidad para las Víctimas, FINAGRO y el sector bancario. Desde el año 2014 hasta marzo de 2018, se han suscrito 6 convenios para poner en marcha la línea de crédito. Como resultado, se ha aportado al fortalecimiento de la capacidad productiva de 3.157 víctimas mediante el desembolso de igual número de créditos por un valor de $ 21.536.018.810 millones. La siguiente tabla resume la información expuesta por año:

Tabla 89
Línea Especial de Crédito - Finagro

Convenios Suscritos	No. de Créditos efectuados en el marco de la LEC	Valor total créditos desembolsados en el marco de la LEC
1068 de 2014	1	$ 135,0
986 de 2015	165	$ 1.093,5
1229 de 2015	281	$ 1.968,1
909 de 2016	1064	$ 5.852,2
1144 de 2017	1407	$ 12.487,1
2018	0	0
Total	**3157**	**$ 21.536, 0**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Cifras monetarias en millones de pesos.

La puesta en marcha de las medidas de reparación en materia de créditos ha dejado lecciones valiosas acerca de la importancia de articular fuerzas entre el Gobierno Nacional y el sector privado, particularmente el sector financiero. Este esquema de acción conjunta permite que la reparación en las víctimas adquiera un verdadero sentido transformador al vincular a las víctimas como sujetos productivos y brindarles oportunidades de inclusión social.

Acciones adelantadas en el marco del acceso al crédito por parte de las víctimas

El Banco Agrario es el ejecutor de las políticas del Gobierno nacional para el sector agropecuario y de los recursos otorgados para la atención de la población víctima del conflicto armado.

Adicional al programa de financiación de proyectos productivos del Banco, los clientes catalogados como víctimas del conflicto armado han sido atendidos a través de los productos y servicios que ofrece el Banco en condiciones normales de crédito, de acuerdo con las necesidades y solicitudes presentadas

y su viabilidad técnica, financiera y ambiental. Específicamente, se han desembolsado 395.305 operaciones de crédito por un valor de $2.717 billones, durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018.

Tabla 90
Desembolsos de créditos por Departamentos

Departamento	Desplazamiento forzado		Otros hechos victimizantes		Total	
	No. operaciones	Monto desembolso	No. operaciones	Monto desembolso	No. operaciones	Monto desembolso
Amazonas	15	$ 205	2	$ 22	17	$ 227
Antioquia	52587	$ 366.996	12536	$ 121.881	65123	$ 488.877
Arauca	3529	$ 37.947	1194	$ 19.041	4723	$ 56.988
Atlántico	1596	$ 10.248	201	$ 2.359	1797	$ 12.608
Bogotá D.C.	1354	$ 8.866	415	$ 3.196	1769	$ 12.062
Bolívar	11241	$ 76.982	922	$ 9.163	12163	$ 86.145
Boyacá	3900	$ 35.430	2213	$ 25.183	6113	$ 60.613
Caldas	11497	$ 54.868	2437	$ 14.505	13934	$ 69.372
Caquetá	8171	$ 75.624	2595	$ 35.276	10766	$ 110.900
Casanare	3113	$ 30.367	1374	$ 20.609	4487	$ 50.976
Cauca	16981	$ 105.485	8152	$ 52.924	25133	$ 158.409
Cesar	14057	$ 113.331	2171	$ 26.872	16228	$ 140.203
Chocó	6187	$ 41.952	692	$ 6.679	6879	$ 48.631
Córdoba	10159	$ 60.700	1406	$ 12.207	11565	$ 72.908
Cundinamarca	9976	$ 73.835	1939	$ 15.801	11915	$ 89.636
Guainía	60	$ 639	56	$ 870	116	$ 1.509
Guajira	2270	$ 13.582	305	$ 2.657	2575	$ 16.239
Guaviare	1379	$ 10.117	263	$ 2.938	1642	$ 13.055
Huila	13846	$ 94.337	4.975	$ 41.832	18821	$ 136.168
Magdalena	10512	$ 65.814	1.077	$ 8.934	11589	$ 74.749
Meta	8772	$ 79.037	2778	$ 37.691	11550	$ 116.729
Nariño	26291	$ 183.348	8075	$ 68.445	34366	$ 251.793
Norte de Santander	9760	$ 87.851	2523	$ 25.703	12283	$ 113.554
Putumayo	10998	$ 80.240	3395	$ 29.301	14393	$ 109.540
Quindío	1448	$ 8.322	529	$ 3.733	1977	$ 12.055
Risaralda	3083	$ 14.756	1458	$ 8.004	4541	$ 22.760
San Andres Islas	17	$ 46	644	$ 6.562	661	$ 6.608
Santander	8890	$ 70.923	2387	$ 22.515	11277	$ 93.438
Sucre	8182	$ 51.256	943	$ 10.616	9125	$ 61.872
Tolima	17121	$ 122.487	4033	$ 37.068	21154	$ 159.556
Valle del Cauca	7691	$ 45.692	2464	$ 18.203	10155	$ 63.895
Vaupés	111	$ 1.136	35	$ 467	146	$ 1.603
Vichada	254	$ 2.358	68	$ 1.533	322	$ 3.891
Total	**285.048**	**$ 2.024.777**	**74.257**	**$ 692.790**	**359.305**	**$ 2.717.569**

Fuente: Banco Agrario Gerencia SIG – Corte 31 de marzo 2018

Programas de generación de empleo urbano o rural

Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado – PRIEV del Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo, durante los años 2012 a 2014, adelantó un proceso de caracterización socio laboral, que permitió el levantamiento de perfiles municipales, con el propósito de identificar los vacíos en la oferta nacional y local en los programas de formación para el trabajo, emprendimiento, enganche laboral y fortalecimiento del autoempleo como factores que les impiden a las víctimas aumentar sus oportunidades para ingresar al mercado laboral en igualdad de condiciones desde un enfoque territorial. Esto a través de i) la caracterización socio laboral a profundidad a 29.750 víctimas distribuidas en 4 ciudades capitales y 20 municipios en 8 departamentos del país ii) el levantamiento del perfil y la vocación productiva actual y posible de 121 municipios donde están asentadas las víctimas y iii) el levantamiento y el análisis de la oferta nacional y local especial y social en programas de formación para el trabajo, enganche laboral y emprendimiento.

Así mismo, desde el año 2013, el Ministerio del Trabajo ha implementado programas de formación y orientación para el trabajo, con una duración superior a seis meses, dirigidos a las víctimas del conflicto armado, que se encuentren en fase de reparación o transición, con el ánimo de potenciar sus posibilidades reales de enganche laboral en trabajos dignos, decentes y de calidad. La siguiente tabla muestra los diferentes programas y el número de beneficiarios durante su ejecución.

Tabla 91
Atención de víctimas del conflicto armado en programas de formación

	2013 - 2015 (N°. de víctimas)	**2014 - 2018 (N° de víctimas)**	**2016 - 2018 (N° de víctimas)**
Departamento	**- Formación para el trabajo a través de operadores privados I y II y - Formación para el trabajo ACDI – VOCA**	**Transfórmate I, II y III**	**Educándonos para la Paz I y II**
Antioquia	470	1.043	600
Atlántico	941	518	324
Bogotá D.C.	851	55	386
Bolívar	503	200	114
Caldas	293	-	52
Caquetá	-	-	40
Cauca	-	200	100
Cesar	-	200	-
Chocó	-	100	-
Córdoba	130	340	290
Cundinamarca	-	-	100
Huila	40	226	-
Magdalena	-	262	115
Meta	50	235	101
Nariño	-	200	190
Norte de Santander	-	438	50
Putumayo	-	100	110

	2013 - 2015 (N°. de víctimas)	2014 - 2018 (N° de víctimas)	2016 - 2018 (N° de víctimas)
Departamento	**- Formación para el trabajo a través de operadores privados I y II y - Formación para el trabajo ACDI – VOCA**	**Transfórmate I, II y III**	**Educándonos para la Paz I y II**
Quindío	-	-	70
Risaralda	495	-	255
Santander	153	416	446
Sucre	-	341	-
Tolima	300	-	-
Valle del Cauca	410	751	1151

Fuente: Ministerio del Trabajo - Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

Formación para el trabajo a través de operadores privados y Formación para el trabajo ACDI – VOCA

Estos programas son liderados por el Ministerio del Trabajo y están dirigidos a jóvenes víctimas del conflicto armado, inscritos en el RUV. Estos programas se implementaron durante las vigencias 2013 - 2015 y contaron con la participación de más de 4.600 personas en 12 ciudades del país: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Neiva, Villavicencio, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali.

Los programas se centraron en Confecciones, Autopartes y Soldadura, Producción de Calzado y Software y Tecnología Informática. Su definición hizo parte de un proceso estratégico adelantado por el Programa de Transformación Productiva –PTP de BANCOLDEX, teniendo en cuenta las demandas del mercado laboral, que les permitiera a los estudiantes adquirir conocimientos, habilidades y destrezas así como actitudes y valores que los habilitaran para desarrollar funciones productivas con altos estándares de calidad y desempeño y desenvolverse de manera apropiada tanto en el entorno productivo como en los diferentes espacios de su vida cotidiana.

TransFórmate

Es un programa de formación para el trabajo, liderado por el Ministerio del Trabajo (en alianza con el ICETEX), dirigido a jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 y 28 años que se encuentran en etapa de reparación e inscritos en el RUV. Esta iniciativa se ha adelantado con el propósito de fortalecer las capacidades de esta población para facilitar su participación en actividades sociales, productivas y de generación de ingresos, especialmente a través del empleo.

El programa otorga a los beneficiarios un subsidio del 100% de la matrícula del programa técnico de su preferencia incluido un módulo inicial, más un apoyo económico de sostenimiento trimestral durante el periodo que toma el proceso de formación (2 años y medio). Este programa ha estado dirigido a ocupaciones en Finanzas y Administración, Salud, Ciencias Naturales Aplicadas y Relacionadas, Ciencias Sociales, Educación, Servicios Gubernamentales y Religión, Arte, Cultura, Esparcimiento y Deporte, Ventas y Servicios y Operación de Equipos de Transporte.

Desde el año 2014, se han llevado a cabo dos convocatorias mediante las cuales se ha logrado la participación de 4.625 jóvenes víctimas del conflicto armado (70% mujeres) en 11 departamentos del país:

Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Córdoba, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

Para la vigencia 2018 – 2021, el programa está realizando la convocatoria en los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó, Tolima, Bolívar, Risaralda, Cesar, Caldas, La Guajira, Cundinamarca y Arauca, en donde se espera beneficiar a 1.000 jóvenes. La tercera convocatoria del programa tiene como fecha de finalización junio de 2020.

Adicional a esto, la gestión e implementación del programa también ayudó a las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano para que adquirieran su certificación de calidad.

Educándonos para la Paz

Es un programa de formación en competencias laborales, liderado por el Ministerio del Trabajo[93], el cual durante las vigencias 2016 – 2017 contó con la participación de 3.074 víctimas del conflicto armado (68% mujeres) en 16 ciudades del país: Armenia, Barrancabermeja, Bogotá D.C, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira, Villavicencio, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Montería, Popayán y Pasto.

Con el apoyo del Programa de Transformación Productiva - PTP, se definieron los sectores priorizados para formar a los participantes en competencias específicas como: i) BPO (Contact Center - Call Center), ii) calzado, iii) hotelería y turismo, iv) software y v) soldadura.

Es importante resaltar que el total de participantes se certificaron como técnicos laborales; se nivelaron en competencias de lecto-escritura, racionamiento cuantitativo y sistemas de información; recibieron formación complementaria en asociatividad, competencias transversales, talleres en habilidades blandas y derechos fundamentales para el trabajo; recibieron acompañamiento psicosocial individual y colectivo; y 332 estudiantes validaron sus estudios de educación media. Así mismo, el programa tuvo una deserción nula gracias a una previsión de este fenómeno desde su planeación y un seguimiento individualizado del proceso de cada estudiante.

Actualmente, del total de participantes, 518 están vinculados en proyectos de emprendimiento y cuentan con 165 proyectos apalancados por parte de empresas, universidades, ONGs, centros de formación y entidades públicas como el Fondo Emprender del SENA, entre otros.

Durante la vigencia 2018, se formarán a 1.420 personas en programas de cocina, diseño gráfico digital, desarrollo de software aplicaciones web, hotelería y turismo, salud, administración, contabilidad y finanzas, atención al cliente, seguros, contact center, mercadeo y ventas. Para esta nueva convocatoria, se han priorizado 16 lugares (sujetos a modificación) entre municipios y ciudades: Medellín, Cali, Pradera, Buenaventura, Florida, Montería, Tierra Alta, Pasto, Tumaco, Popayán, Florencia, Mocoa, Puerto Asís, Villavicencio, Bucaramanga y Soacha.

La definición de los programas y las necesidades vocacionales se ha fortalecido al identificar oportunidades de generación de ingresos, empleo y emprendimiento con base en los productos o servicios que los municipios tienen como ventajas para producir u ofrecer, las actividades con amplia vinculación de mano de obra, la posibilidad de transformación y potenciales mercados nacionales o internacionales, así como un análisis de las necesidades de las empresas y del sector social y solidario.

[93] En la actualidad, el programa es ejecutado en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo - OIT y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, mediante la carta Acuerdo 437 de 2016.

Orientados Hacia la Paz

Es un programa dirigido a jóvenes víctimas del conflicto armado que se encuentran en proceso de encargo fiduciario, el cual busca facilitar su transición a opciones de formación o generación de ingresos e identificarles posibles ideas de emprendimiento.

En la vigencia 2017[94], el programa contó con la participación de 614 jóvenes víctimas, en las ciudades de Popayán, Tumaco, Pasto, Cali y Buenaventura.

Durante el programa, se orientaron en temas relacionados con proyectos de vida, competencias, habilidades para el trabajo, cómo mejorar sus postulaciones a vacantes de empleo y cómo acceder a ofertas académicas.

Para la vigencia 2018[95], se adelanta el proceso de inscripción de 600 nuevos jóvenes víctimas en nueve municipios o ciudades del país (sujetos a modificación): Arauca, Tame, Quibdó, Riohacha, Tumaco, Ibagué, Líbano, Buenaventura y Palmira (de los cuales 2 municipios han sido priorizados por el Gobierno Nacional para el desarrollo de los PDET y 6 municipios hacen parte de las zonas más afectadas por el conflicto –ZOMAC).

Programas Emprende Pacífico, Somos Rurales, Escalando Sueños, Sumando Paz y Proyectos productivos del Ministerio del trabajo.

El Ministerio del Trabajo a través de la implementación del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado – PRIEV, desarrolla una estrategia de apoyo al emprendimiento y empresarismo, dirigida a aquellas víctimas del conflicto armado que se encuentran en fase de reparación o en transición hacia la misma, y que cuentan con un proyecto productivo instalado o buscan desarrollarlo.

Desde el enfoque rural, se busca que los emprendimientos cuenten con cultivos de corto, mediano y largo plazo y se propenda hacia la creación de un proyecto de vida a largo plazo para las víctimas, en términos de empleo. Respecto al enfoque urbano, se busca fortalecer pequeñas unidades productivas en sectores identificados como líderes y que han sido priorizados en acuerdo con la Unidad para las Víctimas.

Por otro lado, desde el componente de emprendimiento y empresarismo se han desarrollado lineamientos técnicos e interinstitucionales con el fin de articular esfuerzos en el desarrollo de programas de reparación, y fortalecer la acción del Ministerio del Trabajo en territorios donde no se habían implementado programas con anterioridad.

A continuación, se presentan los programas de emprendimiento y empresarismo, implementados durante el periodo de vigencia de la Ley.

(i) Emprende Pacífico

Desde el año 2014 y hasta el 2016, en alianza con ACDI/VOCA de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se adelantó un programa que buscó beneficiar a 3.226 familias en el Pacífico chocoano, caucano y valluno, para incluirlas en cadenas productivas ya existentes de sectores agrícolas, piscícolas y de turismo.

En el programa participaron familias de los municipios de Timbiquí, López de Micay y Guapi en el departamento del Cauca; seis (6) consejos comunitarios de la zona rural de Buenaventura en el Valle del Cauca; y familias del Litoral del San Juan,

[94] El Programa de Orientados hacia la Paz, se ejecutó durante la vigencia 2017 en cooperación con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD mediante el contrato Interadministrativo 577 de 2017.
[95] En la actualidad, el programa Orientados Hacia la Paz, es ejecutado en cooperación con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social -OIIS, mediante el convenio N° 360 de 2018.

Bajo Baudó, Nuquí, Bahía Solano y Juradó en el departamento de Chocó. Este proyecto involucró a miembros de comunidades indígenas y negras exclusivamente.

Durante su implementación, el programa adelantó procesos de formación, asistencia técnica en la formulación del proyecto, acceso a activos y tecnología, y de apoyo para implementar una estrategia de comercialización de los productos o servicios para 3.226 familias con la alianza de los siguientes Consejos Comunitarios o sus Asociaciones Representativas:

Tabla 92
Atención de Consejos Comunitarios en el Programa Emprende Pacífico

Nombre del Consejo Comunitario	Personas
Consejo Comunitario Alto Guapi	442
Consejo Comunitario Costa Pacífica Norte - Los Delfines	922
Consejo Comunitario de CONCOSTA	34
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Bazan Bocana	870
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Consejo Mayor del Rio Anchicaya	150
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Río Naya	475
Consejo Comunitario de la Cuenca del Rio Mayorquin	160
Consejo Comunitario de la Plata Bahía Málaga	90
Consejo Comunitario de Siviru	69
Consejo comunitario de Virudo	29
Consejo Comunitario General del San Juan	204
Consejo Comunitario General Los Ricales	43
Consejo Comunitario General Los Riscales	45
Consejo Comunitario Guapi Abajo	275
Consejo Comunitario Los Manglares de la parte baja del Rio Micay	100
Consejo Comunitario Negros en Acción	95
Consejo Comunitario Negros Unidos	100
Consejo Comunitario Parte Baja del Rio Saija	95
Consejo Comunitario Renacer Negro	259
Consejo Comunitario Rio Guajui	183
Consejo Comunitario San Andrés de Usaraga	53
Consejo Comunitario Yurumangui	258
Total Consejos Comunitarios	22
Total Personas	**12.571**

Fuente: Ministerio del Trabajo Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

(ii) Somos rurales

Es un programa de apoyo al emprendimiento adelantado por el Ministerio del Trabajo, en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, que busca potenciar las capacidades productivas, el acceso a activos y la reconstrucción del capital social de las familias rurales víctimas del conflicto armado, para que logren un tránsito hacia una adecuada inclusión productiva.

Lo anterior, se desarrolla mediante acciones como: i) la asesoría técnica para la diversificación productiva, innovación y aprovechamiento sostenible de las oportunidades económicas que ofrecen los territorios; ii) el acceso a tecnologías eficientes productiva y ambientalmente; iii) la asesoría para desarrollar esquemas de proveeduría vinculados a aliados comerciales; iv) el acompañamiento para la reconstrucción del tejido social; v) la promoción de la asociatividad empresarial; vi) el apoyo para el acceso a la oferta institucional; viii) y, la capacitación en las garantías, derechos y medidas de la Ley 1448 de 2011.

En el desarrollo de esta iniciativa, se han vinculado 3.331 familias rurales víctimas del conflicto armado en los departamentos de Magdalena, Sucre, Bolívar, Cesar, Antioquia, Nariño, Cauca y Arauca, alrededor de líneas productivas como café, cacao, ñame, apicultura, piscicultura, turismo rural comunitario, frutales, forestales y ganadería sostenible.

En los cuatro años de implementación del programa, se han consolidado 27 alianzas comerciales y 20 alianzas público-comunitarias, las que, como el caso de los Montes de María, ejecutan los recursos en el

marco del proyecto y coordinan la implementación del programa.

(iii) Escalando sueños

En el marco del componente de emprendimiento y empresarismo en el enfoque urbano, se ha buscado fortalecer pequeñas unidades productivas en sectores líderes que tengan una fuerte incidencia sobre las variables económicas nacionales. En atención a esta premisa, el programa Escalando Sueños se creó como una alternativa para apoyar el fortalecimiento y consolidación de unidades productivas en el sector de las confecciones.

A la fecha, el programa ha contado con 2 convocatorias para su implementación, una correspondiente a la vigencia 2015, en la cual se incluyeron 225 unidades productivas y la segunda en 2016, en la cual se intervinieron un total de 307 unidades productivas, de las cuales 100 unidades hacían parte de la primera convocatoria, con el propósito de fortalecer sus capacidades empresariales.

A continuación, se relaciona el número de intervenciones que se realizaron durante el 2015 - 2017:

Tabla 93
Participantes programa Escalando Sueños por unidad productiva

Ciudad	2015-2016 (No. Unidades productivas)	2017 (No. Unidades productivas)
Medellín	27	-
Bogotá	107	197
Ibagué	50	110
Cali	41	-

Fuente: Ministerio del Trabajo Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

(iv) Emprendiendo retornos

Adicional a las iniciativas de emprendimiento enfocada hacia el apoyo de sectores líderes como el caso de las confecciones, se adelantó otra iniciativa dirigida a la atención de familias localizadas en territorios ejes del posconflicto y los Acuerdos de Paz, en proceso de retorno o reubicación, y en restitución de tierras, así como población de especial protección constitucional como víctimas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia sexual. Adicionalmente, se focalizaron algunos de los territorios en los que el Ministerio de Trabajo aún no había implementado algún programa, como los departamentos de Valle del Cauca, Putumayo, Guañía, Caquetá y Vichada.

En este orden de ideas, el programa inició con el fortalecimiento de 63 unidades productivas familiares, 255 personas, en proceso de retornos o reubicaciones en las regiones sur, llanos orientales, centro oriente y el Distrito Capital. Estas unidades productivas familiares fueron priorizadas a partir de la base de datos entregada por la Oficina de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para las Víctimas y los criterios de regionalización del Ministerio.

Tabla 94
Ubicación geográfica y unidades productivas (UP) del programa de Emprendiendo Retornos

Departamento	Ciudad	Número de UP
Cundinamarca	Bogotá	24
Caquetá	Florencia	2
Guainía	Inírida	9
Nariño	Pasto	1
Putumayo	Colón	5
Santander	Rionegro	14
Tolima	Ibagué	2
Vichada	Puerto Carreño	6
Total		**63**

Fuente: Ministerio del Trabajo Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

(v) Programa de Cofinanciación

De manera adicional, es importante mencionar que, para la vigencia 2017, el Ministerio de Trabajo en aras de desarrollar una articulación interinstitucional para implementar los programas de reparación y fortalecer las capacidades territoriales, definió apoyar dos iniciativas presentadas ante la Unidad para las Víctimas por parte de los entes territoriales del departamento de Chocó y Magdalena, a través de la cofinanciación de los mismos. Estos proyectos están dirigidos a mejorar el autoabastecimiento y la generación de ingresos de familias víctimas del conflicto armado en zonas rurales de los mencionados departamentos.

Particularmente, en los municipios de Fundación y El Retén en Magdalena, se incluyeron 300 unidades productivas de huertas rurales (150 en cada uno de los municipios) en las líneas productivas de tomate, ají, pepino, maíz, maracuyá, cilantro, cebolla, ahuyama, papaya, guandú y pollo de engorde.

Por su parte, en los municipios del Bajo y Medio Baudó, se establecieron 312 unidades productivas relacionadas con avicultura, porcicultura, producción de arroz y alimento para animales.

Acceso a los programas de generación de empleo por parte del SENA

El SENA viene focalizando en su oferta de servicios a las poblaciones vulnerables, como aporte al desarrollo económico incluyente del país y de sus regiones. Como parte de su gestión, ha trabajado las siguientes estrategias en el marco de las rutas integrales de generación de empleo y autoempleo rural y urbano:

- Intermediación laboral: se han logrado 136.182 colocaciones de población caracterizada como víctima como resultado de la atención a través de las oficinas móviles en los municipios apartados, la realización de ferias de servicio y microruedas de empleo adelantadas por la entidad.
- Certificación de competencias laborales: ha certificado a 56.003 personas víctimas, buscando promover y reconocer el aprendizaje y experticia adquirida en el desarrollo de un arte u oficio a lo largo de la vida de aquellas personas que están trabajando o en búsqueda de empleo.
- Sena Emprende Rural – SER: este programa busca promover la generación de ingresos y la empleabilidad para la población rural a través del desarrollo de sus capacidades y competencias. Para esto, ha vinculado a 51.947 víctimas en unidades productivas rurales.
- Fondo Emprender: este programa busca financiar iniciativas empresariales a través de convocatorias nacionales, fomentando la creación de empresas y la generación de empleo. Como resultado del acompañamiento y la asesoría personalizada, se aprobaron 770 proyectos y se otorgaron recursos por un valor de $58.690 millones de pesos.
- Emprendimiento: este programa busca fomentar la cultura de emprendimiento mejorando continuamente los servicios ofrecidos a través de asesoría técnica y administrativa para emprendedores interesados en la creación o fortalecimiento de unidades productivas, con altas potencialidades de sostenibilidad y escalabilidad empresarial. Para la atención de la población víctima, se cuenta con un equipo de gestores ubicados en 117 centros de desarrollo empresarial, que ha formulado un total de 36.091 planes de negocio y ha implementado 16.184 unidades productivas.
- Alianza estratégica SENA – Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR: teniendo en cuenta la dificultad que presentan las víctimas emprendedoras para financiar una idea de negocios, el Sena promueve la articulación con

diferentes aliados de cooperación internacional con el fin de fortalecer las iniciativas de emprendimiento. Tal es el caso de la alianza realizada con el CICR en los departamentos de Santander, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Chocó, Cauca, Caquetá y Antioquia, en la que se beneficiaron 303 emprendedores, otorgando un capital semilla por un valor de 734 millones de pesos.

Acceso a los programas de generación de ingresos de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE)

La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) ha venido implementando desde el 2014 la estrategia de Atención con Enfoque Diferencial para la Población Víctima del Conflicto Armado a través de la ruta de empleabilidad. De esta manera, durante cinco años de ejecución y con el propósito de mitigar las barreras de empleabilidad de poblaciones de difícil colocación, la UAESPE ha diseñado el Modelo de Inclusión Laboral con Enfoque de Cierre de Brechas. Este modelo es un marco de intervención de política pública que reúne programas, metodologías e instrumentos para fortalecer y ampliar la oferta de servicios de gestión y colocación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.

En ese contexto, la atención diferencial a la población víctima ha consistido en el establecimiento de dos niveles de intervención: la oferta de servicios básicos[96], y la oferta de servicios especializados[97]. En la siguiente tabla se puede ver el número de víctimas colocadas por la entidad por año:

Tabla 95
Víctimas registradas y colocadas a través de la ruta de empleabilidad

Año	Registrados	Colocados
2014	56.832	2.097
2015	80.537	5.541
2016	90.329	10.802
2017	117.440	22.895
2018*	39.005	4.125

Fuente: SISE. Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo. Con corte a abril de 2018.

Con base en la caracterización de las barreras de acceso al mercado laboral de la población víctima, la UAESPE ha promovido el fortalecimiento de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, a través de la estrategia Fondo de Oportunidades para el Empleo (FOE) y el desarrollo de servicios complementarios favoreciendo la colocación efectiva de los buscadores de empleo a través de la Ruta Especializada.

Fondo de Oportunidades para el Empleo.

(vi) Programa de Fortalecimiento a la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo

Desde 2016, por parte de la UAESPE se ha implementado el FOE con el objetivo de diseñar, implementar y ejecutar un programa de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral, a partir del intercambio de experiencias y metodologías que permitan la diversificación de la oferta de servicios de empleo de los prestadores.

Éste programa, diseñado bajo un esquema de concurso, canalizó recursos con el fin de financiar proyectos presentados por los prestadores del

[96] Los servicios básicos son servicios de gestión y colocación laboral que compren: el registro o inscripción de hoja de vida, la orientación laboral, la realización de pruebas psicotécnicas, la definición de perfiles laborales, la capacitación para el entrenamiento o reentrenamiento técnico, la gestión de vacantes específicas y la preselección y remisión de candidatos a las vacantes requeridas por los empleadores.

[97] Los servicios especializados son servicios complementarios a los servicios básicos de gestión y colocación laboral, entre los que se encuentran: el apoyo a la reconstrucción de hoja de vida, el acompañamiento psicosocial, la formación a la medida, las visitas domiciliarias y el seguimiento pos colocación.

servicio público de empleo, que tuvieran el propósito de poner en marcha mecanismos que permitieran acercar a los buscadores de empleo a las oportunidades laborales disponibles en los diferentes territorios.

Los prestadores podían presentar proyectos en el marco de dos líneas: Fortalecimiento de capacidades y Mitigación de barreras.

En su primer año, la implementación del FOE obtuvo una vinculación laboral del 30% de los beneficiarios del programa y aprobó 32 proyectos que permitieron impactar 1.813 personas de manera directa. De los beneficiarios, 1.153 fueron mujeres y 660 fueron hombres. La clasificación por grupo poblacional determinó que se impactaran a 742 víctimas del conflicto armado, 31 personas con discapacidad y 140 personas mayores de 40 años. Para el grupo poblacional de víctimas del conflicto armado, se ejecutaron $607.318.881 para implementar proyectos.

Durante 2017, se logró la transferencia del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas a 65 prestadores, favoreciendo la apropiación de conceptos y herramientas inclusivas y se desarrollaron 69 instrumentos (mapeo de actores, prueba performance, entrevista de empleabilidad, protocolos de relacionamiento, normogramas, capacidad instalada, entre otros).

Así mismo, se benefició a 1.209 personas, de las cuales 673 fueron mujeres y 536 hombres, 742 víctimas del conflicto armado. Para el grupo poblacional de víctimas del conflicto armado, se ejecutaron $346.914.795 en la línea de mitigación de barreras, permitiendo la implementación de 10 proyectos en 8 municipios.

Su naturaleza regional y desde los territorios ha probado ser su mayor fortaleza.

Ruta Especializada

(i) Programa de servicios especializados para la población víctima

Desde septiembre de 2014 se ha venido implementando el programa de servicios especializados para víctimas del conflicto armado en la ruta de empleabilidad. En éste han participado Agencias de Empleo de Cajas de Compensación Familiar y de alcaldías municipales, tanto en la ejecución del modelo básico como en el especializado. Para llevar a cabo su implementación, se desarrollaron instrumentos como: Atención básica, Promotores y Promotoras de Empleabilidad para las Víctimas, Capacitación a funcionarios y la Atención Especializada.

(ii) Atención Básica

La Atención Básica fue un instrumento de implementación del programa que consistió en el fortalecimiento de capacidades y servicios de los centros de empleo para brindar una atención diferencial a víctimas del conflicto armado interno. Este instrumento se implementó en 15 departamentos y 28 municipios.

(iii) Promotores y Promotoras de Empleabilidad para Víctimas

Considerando el impacto positivo que genera el relacionamiento entre pares en el marco de la atención diferencial a víctimas del conflicto armado, en esta fase del programa también se llevó a cabo un proceso de convocatoria, selección y contratación de víctimas que desempeñaron funciones como Promotores de Empleabilidad para Víctimas en los Centros de Empleo y en los Puntos de Atención o Centros Regionales de la Unidad para las Víctimas. En esta oportunidad, las personas contratadas apoyaron no sólo el ejercicio de caracterización socio laboral, sino también la identificación de la oferta de atención

y reparación integral local para víctimas, acciones de articulación interinstitucional y el seguimiento a todos los momentos de la ruta de empleabilidad.

Los Promotores y Promotoras de Empleabilidad para Víctimas se convirtieron en el referente para las víctimas que acudían a utilizar los servicios de los centros de empleo. A lo largo del proceso se advirtió que la percepción de las víctimas frente a la atención brindada por los promotores y promotoras fue muy favorable, resaltando aspectos como el trato digno, el apoyo comprometido y solidario, la comprensión de las necesidades particulares y la orientación oportuna. Su gestión favoreció la realización de charlas informativas, la participación de las alcaldías o los Centros de Empleo en las jornadas de oferta de servicios y la socialización de la estrategia ante las mesas municipales de participación.

(iv) Capacitación a funcionarios

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la Atención Básica es el fortalecimiento de capacidades de los centros de empleo para brindar atención diferencial a las víctimas del conflicto armado, se adelantaron acciones que permitieron, por un lado, la cualificación de los equipos de trabajo responsables de la ruta de empleabilidad y, por el otro, la proyección de metas específicas asociadas con la atención a víctimas en cada uno de los servicios de la ruta, así como la planificación de acciones específicas que contribuyeran al objetivo del programa.

Se realizaron 31 talleres de formación en atención diferencial, dirigidos a los funcionarios y funcionarias de los centros de empleo; jornadas de capacitación con un enfoque en el aprendizaje colectivo para la acción y en la apropiación de instrumentos y metodologías y 13 talleres de enfoque psicosocial.

(v) Atención Especializada

Consiste en la prestación de los servicios asociados y adicionales de gestión y colocación de empleo con carácter diferencial entre los que se cuenta la convocatoria, la entrevista individual de orientación ocupacional, la realización de pruebas psicotécnicas, los talleres de orientación laboral, la atención psicosocial, las visitas domiciliarias, las entrevistas de preselección, la capacitación para el entrenamiento o reentrenamiento técnico, la gestión empresarial especializada, el compromiso de resultados en materia de colocación y seguimiento del desempeño de personas vinculadas por tres meses. Para la vigencia 2017 se brindó cobertura en los departamentos de Antioquia, Bogotá - Cundinamarca, César - Magdalena, Valle del Cauca - Cauca y la región del Eje Cafetero.

Igualmente, es preciso mencionar que, entre 2017 y 2018, la UAESPE ha venido implementando las ferias de empleo como una estrategia para llegar a los territorios, promoviendo el encuentro efectivo entre la oferta y la demanda y brindando los servicios de gestión y colocación a través de la ruta de empleabilidad, implementada por la Red de Prestadores. De esta manera, en su totalidad, se ha logrado el registro de 42.559 personas y la colocación de 10.560.

Programas en Generación de Ingresos o Proyectos Productivos de la Agencia de Desarrollo Rural

La Agencia de Desarrollo Rural –ADR, a través de su Vicepresidencia de Integración Productiva – VIP, estableció una ruta de intervención para continuar con el proceso de ejecución de los proyectos productivos iniciados por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. En la ruta se indican las actividades a adelantar, se adoptan los procedimientos para cada uno de los programas

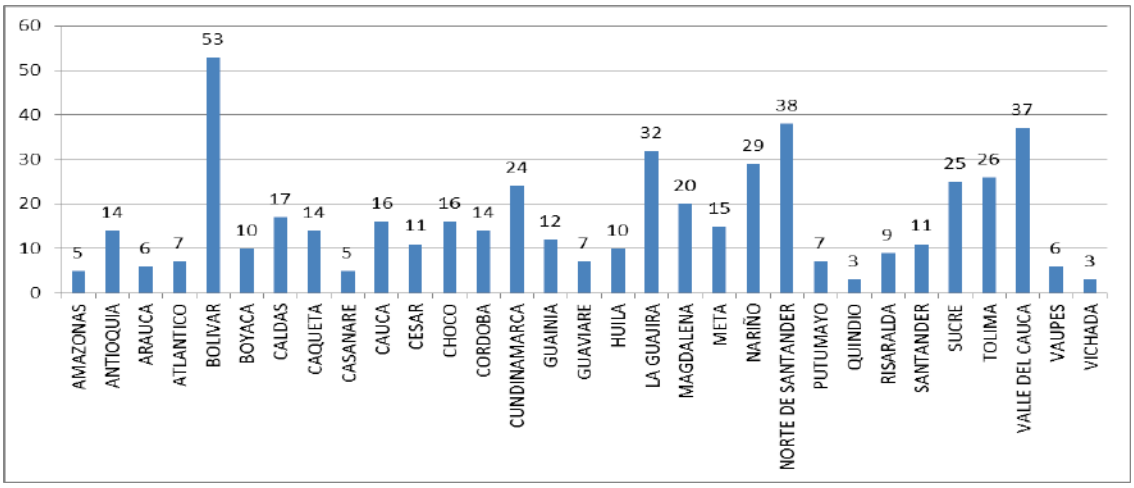
misionales y se establecen los roles de cada uno de los involucrados (beneficiarios, entes territoriales, proveedores y la ADR).

Los proyectos productivos adjudicados y ejecutados entre 2012 y 2017, fueron un total de 502 iniciativas en las que se intervinieron un total de 49.897 hectáreas en todo el territorio nacional, por un valor de: $129.429 millones de pesos. Dentro del total de beneficiarios, se cuenta con 8.923 personas víctima del conflicto armado.

Las principales líneas productivas intervenidas, a través de dichas iniciativas, fueron: ganadería, mejoramiento de praderas, agroindustria lechera, avicultura, apicultura, porcicultura, maderables, y productos agrícolas como: arroz, achiote, ahuyama, agraz, ají, arveja, aguacate, banano, cacao, caña panelera, café, chontaduro, frijol, granadilla, limón, lulo, mango, naranja, ñame, plátano, entre otros.

Departamentalmente, estos proyectos productivos adjudicados, de tipo nacional, territorial o asociativo, tuvieron una presencia del 11% en el departamento de Bolívar, 8% en Norte de Santander y el 7% en Valle del Cauca.

Gráfico 27
Número de proyectos por departamentos



Fuente: Vicepresidencia de Integración Productiva VIP – Agencia de Desarrollo Rural ADR. Gráfica Grupo Construcción de Paz

Por su parte, las líneas de cofinanciación de los proyectos integrales corresponden a asistencia técnica rural, acceso a activos productivos, adecuación de tierras y distribución y comercialización.

Programas en Generación de Ingresos o Proyectos Productivos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Proyecto de Inversión "Fortalecimiento a la Política de Generación de Ingresos para Grupos de Especial Protección Constitucional a Nivel Nacional" busca

promover el crecimiento y fortalecimiento, de las micro y pequeñas empresas (Mipyme) de la población víctima, por desplazamiento forzado y los grupos étnicos, a través de asistencia técnica, capacitación, educación financiera, formalización, comercialización y el apoyo en la generación de encadenamientos productivos que favorezcan el desarrollo empresarial y comercial, contribuyendo así a la generación de ingresos y la sostenibilidad empresarial de esta población. El presupuesto asignado para el periodo entre 2011 y 2018 para los proyectos de inversión fue de $94.852 millones.

Con respecto a la gestión adelantada durante el período 2012 -2018, el Ministerio implementó los siguientes programas dirigidos a población víctima del conflicto armado de los cuales se beneficiaron 33.415 víctimas del conflicto.

Tabla 96
Detalle de programas implementados por MinComercio

Programas	Personas beneficiadas
Convocatoria para desarrollar el potencial productivo de población víctima del desplazamiento	13.077
Ruedas sociales de Negocios	2.039
Programa Desarrollo de Proveedores	286
Convocatoria para el fortalecimiento de encadenamientos productivos de población víctima del desplazamiento	1.148
Programa de Inclusión en los Mercado	1.228
Microfranquicias empresariales o de marca social	259
Centros de Desarrollo Empresarial	1.720
Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea artesanal y línea agroindustrial	8.800
Convocatorias para comunidades afrodescendientes y Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	2.400
Programa de Fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias para los pueblos Rrom	731
Programa para Impulsar la Comercialización de la Producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	1.067
Piloto para la creación de una Red de Proveedores Agrícolas o Agroindustriales en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado	660
TOTAL	**33.415**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Convocatoria para desarrollar el potencial productivo de población víctima del desplazamiento 2012 -2014

Desde el antiguo Fondo para el Fortalecimiento de la Mipymes –FOMIPYME- y con la creación de Innpulsa Colombia, para las vigencias 2012 a 2014 se desarrollaron convocatorias de nivel nacional para el fortalecimiento empresarial y el desarrollo del potencial productivo de las víctimas de la violencia en condición de desplazamiento forzado.

Estas convocatorias buscaban fortalecer las capacidades empresariales, de las iniciativas productivas de la población, mediante procesos de capacitación y asistencia técnica que les permitiera avanzar en las relaciones que establecían en los sectores económicos respectivos.

En total se realizaron tres convocatorias beneficiando a 13.077 desplazados por el conflicto.

Ruedas Sociales de Negocios 2012 - 2014

La estrategia de Ruedas Sociales de Negocio nació como un programa piloto, desarrollado en 2012, con el objetivo de lograr el fortalecimiento del potencial comercial de los emprendimientos de la población vulnerable a nivel nacional.

Las ruedas contaban con una metodología fundamentada en la identificación, preparación y formación de empresarios formales e informales para la participación en plataformas comerciales presenciales para buscar oportunidades en el mercado interno mediante exhibición de productos, citas en las ruedas de negocios, charlas empresariales, formalización y promoción de accesos al sector financiero.

El programa se fue fortaleciendo durante su ejecución en los diferentes periodos hasta incluir para 2014 una etapa previa de fortalecimiento productivo y comercial y una etapa de gestión y seguimiento a los acuerdos comerciales y evaluación de resultados. El programa, en sus años de ejecución, permitió beneficiar a 1.750 empresarios.

Tabla 97
Participantes en la estrategia Ruedas Sociales de Negocio

Año	Departamento	Total personas
2012	Bogotá	179
	Bolívar	144
	Cauca	38
	Valle del Cauca	102
2013	Antioquia	31
	Resto del país	875
	Santander	9
	Tolima	34
2014	Antioquia	73
	Atlántico	40
	Bogotá	85
	Boyacá	28
	Caldas	39
	Cauca	37
	Cundinamarca	32
	Huila	28
	Magdalena	37
	Nariño	45
	Norte de Santander	28
	Quindío	25
	Risaralda	30
	Santander	32
	Tolima	1
	Valle del Cauca	67
Total		**2039**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Adicionalmente, se desarrolló una estrategia piloto que permitió crear la primera red empresarial de población víctima utilizando las redes sociales (Red-i), la cual buscaba servir como medio para la promoción y mercadeo de micro y pequeñas empresas de población víctimas del conflicto armado con potencial de desarrollo.

Programa Desarrollo de Proveedores – base de la pirámide 2014

Este programa estaba orientado a promover el crecimiento y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas de las víctimas de desplazamiento forzado mediante el modelo de desarrollo de proveedores. Este modelo permite que, a través de un acompañamiento permanente por parte de técnicos, se fortalezcan a las Mipymes proveedoras.

La intervención se hizo frente a sus prácticas de gestión para garantizar la incorporación de procesos permanentes de mejora continua en calidad y productividad, consolidando la relación entre las empresas compradoras y las Mipymes proveedoras, y facilitando nuevos procesos de innovación, de financiación y de mejoras que impacten en tiempos de entrega y cumplimiento de los requisitos de calidad.

El programa partió de la identificación de 286 Mipymes proveedoras en 12 departamentos, en las cuales se introdujeron mejoras en los procesos productivos, trabajo en equipo y prácticas asociativas

que favorecieran el desarrollo e impactaran en mejores condiciones de sostenibilidad.

El Programa de Desarrollo de Proveedores – Base De la Pirámide buscaba transitar hacia unos entornos más competitivos que generen valor compartido y reconcilien el crecimiento económico con el desarrollo social.

A continuación, se presenta el número de personas participantes en la estrategia de acuerdo con su departamento de residencia:

Tabla 98
Número de participantes del Programa Desarrollo de Proveedores

AÑO	DEPARTAMENTO	TOTAL PERSONAS
2014	Antioquia	53
	Atlántico	48
	Bolívar	33
	Cauca	12
	Cesar	32
	Cundinamarca	36
	La Guajira	11
	Magdalena	12
	Nariño	23
	Tolima	16
	Valle Del Cauca	10
TOTAL		**286**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Convocatoria para el fortalecimiento de encadenamientos productivos de población víctima del desplazamiento 2015 - 2018

Entre 2015 y 2017, se abrió y gestionó un instrumento a través de Innpulsa Colombia para el fortalecimiento empresarial mediante la cofinanciación de propuestas que tuvieran por objeto el desarrollo de cadenas productivas y sectoriales con población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, beneficiando a un total de 1.148 personas y 104 unidades productivas.

Se viabilizaron y ejecutaron un total de 9 proyectos en 4 departamentos del país para beneficiar 94 unidades productivas y 1.008 personas en las vigencias 2016 y 2017. A finales de 2017, se viabilizó y contrató una última propuesta que se encuentra en ejecución en 2018 para beneficiar a 94 unidades productivas y a 1.008 personas en el departamento del Cesar.

Programa de Inclusión en los Mercado – PROIM 2015 - 2018

Este programa se diseñó en el año 2015, con el fin de generar una nueva metodología de intervención que combinara las fortalezas de la estrategia de Ruedas Sociales de Negocio, ejecutado de 2012 a 2014, el Programa de Desarrollo de Proveedores para Base de la Pirámide ejecutado en 2014 y las experiencias de negocios inclusivos que se venían trabajando en el país.

El PROIM se fundamenta en el mejoramiento de la capacidad productiva, asociativa y comercial de la población víctima. El objetivo es brindar asistencia técnica, capacitación, acceso a activos productivos y acompañamiento para la gestión de mejores oportunidades de negocio, la suma de fortalezas de los microempresarios, el mejoramiento de productos y el incremento de su capacidad agregada para la producción en los sectores textil - confecciones y agroindustrial.

Para el 2017, el programa ya contaba con 1.228 víctimas participantes y, en el 2016, había creado "Vivimos Pacíficamente", como propiedad de la pre-cooperativa Red-i, para focalizar los esfuerzos en el sector textil-confección y como primera marca de ropa de víctimas que promueve un mensaje de reconciliación.

Entre otros resultados del programa, se destaca la participación de la marca en más de 30 eventos, ferias y espacios de posicionamiento, el desarrollo de una estructura organizacional democrática, el soporte tecnológico para administrar sus finanzas, el canal de

comercialización –omnicanalidad: e-commerce y catalogo virtual, la puesta en marcha de 4 talleres de producción que cuentan con adecuaciones locativas, mobiliario para oficina, computadores, máquinas de confecciones, seguridad por alarmas o cámaras, papelería, celulares de oficina, publicidad visual de la marca y ventas de la pre-cooperativa por más de $50 millones.

Para 2018 se trabajará en alianza con el Programa de Transformación Productiva, la Corporación para el Desarrollo de las Mipymes CDM-Propaís e INEXMODA para beneficiar mínimo 400 empresarios víctimas del conflicto buscando potencializar el trabajo desarrollado con la Red-i.

Microfranquicias empresariales o de marca social 2014 y 2016 - 2018

El objetivo de las microfranquicias es brindar una alternativa de emprendimiento formal y de riesgo controlado, mediante la creación de negocios validados y comprobados en el mercado para la población víctima del conflicto armado.

La microfranquicia se caracteriza por contar con un modelo de negocio estandarizado en sus diferentes procesos, marca y productos, a menor escala de inversión y tamaño que el negocio original. Por tanto, ofrece menores riesgos, menores tiempos para el alcance del punto de equilibrio y una rápida generación de ingresos y sostenibilidad.

Las posibilidades del modelo permitieron que el Ministerio diseñara un programa específico para impulsar el emprendimiento, con víctimas del conflicto armado, en el cual se brinda asistencia técnica y acompañamiento, antes y durante la puesta en marcha y operación de los negocios y se cofinancian inversiones para maquinaria, equipos, mobiliario, inventarios, materiales, insumos y arriendos.

Entre 2014 y 2015 el Ministerio ejecutó un proyecto de microfranquicias en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, aprovechando una marca desarrollada por FENALCO para la creación de mini mercados para poblaciones de atención prioritaria, denominada Mini Market 2x3, poniendo este modelo de negocio de tienda barrial en el formato de autoservicio al alcance de emprendedores que han sido víctimas de la violencia y el conflicto armado. Se crearon entonces 22 mini market 2x3 en los departamentos de Santander (6), Antioquia (8), Atlántico (4) y Cesar (4).

Para las vigencias 2015 - 2016 se realizó una convocatoria a través de Innpulsa, en la que se terminaron creando 62 unidades de negocios que beneficiaron a 226 personas y 178 familias que iniciaron negocios en los sectores de alimentos y bebidas, confecciones y agroindustrial con modelos como puntos de venta de comidas rápidas, mini restaurantes, talleres de maquila, puntos de venta de alimentos procesados y producción y comercialización de productos agropecuarios.

Para 2017 se abrió una convocatoria vía Innpulsa Mipymes, en la cual se viabilizaron 2 proyectos para fortalecer Mipymes de población víctima que tienen la capacidad de hacer crecer su empresa y compartir su modelo de negocio a partir de una estrategia de microfranquicias.

Finalmente, para 2018, se lanzó y se encuentra abierta la convocatoria a través de Innpulsa Colombia para la creación de unidades de negocio para poblaciones víctimas del conflicto o en condición de vulnerabilidad a partir de modelos de microfranquicias en funcionamiento. Se esperan crear 105 unidades de negocio para beneficiar 210 familias mediante sus diferentes estrategias.

Centros de Desarrollo Empresarial 2013 - 2017

En el año 2013, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo creó una iniciativa para la implementación de Centros de Desarrollo Empresarial para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) con enfoque de atención para población víctima del conflicto y otras poblaciones en condición de vulnerabilidad, inspirado en la metodología Small Business Development Center –SBDC-, iniciando con un primer piloto en Cali.

En total de las tres vigencias se atendieron a 10.720 empresarios en diferentes niveles de avance en sus iniciativas: subsistencia, formalización, sostenibilidad y consolidación. En estos Centros se promueve el crecimiento empresarial, la innovación, la productividad y la rentabilidad desde el territorio, a través de atención personalizada o grupal en atención psicosocial, ruta de empleabilidad, mejoras en la administración, la gerencia, la producción, desarrollo tecnológico y el acceso a créditos que les permita expandir el negocio.

Después de los resultados obtenidos por el Centro ubicado en Cali, en 2016 se lanzó convocatoria para la creación de otros cuatro centros de Desarrollo Empresarial con el mismo objetivo y estructura. La convocatoria adjudicó proyectos para la creación de centros en los municipios de: Pradera, Buenaventura, Florencia y Natagaima. Los cuatro centros empezaron funcionamiento en la vigencia 2017 y lograron para ese año la atención de 906 empresarios de población víctima del conflicto.

Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea artesanal y línea agroindustrial

El Ministerio contempló dentro del proyecto de inversión "Fortalecimiento a la Política de Generación de Ingresos para Grupos de Especial Protección Constitucional a Nivel Nacional" el desarrollo de un programa con enfoque diferencial, a través del cual se busca fortalecer las actividades de las economías propias de la población indígena, llevándolas a ser más competitivas.

De acuerdo con lo anterior, se llevaron a cabo previos procesos de concertación con delegados de las organizaciones indígenas nacionales y con entidades como FUPAD Colombia, Propaís, Artesanías de Colombia y el Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Pueblos Indígenas de Colombia.

El Programa, ejecutado en las líneas técnicas Artesanal y Agroindustrial, se desarrolla de manera integral y de acuerdo a las necesidades de cada proceso económico. Sus acciones se orientan a mejorar los procesos productivos, administrativos, financieros, organizativos y comerciales de acuerdo con las necesidades y oportunidades de las comunidades.

Durante la vigencia 2014, se fortalecieron 20 proyectos beneficiando a 905 personas. Posteriormente, en el 2015 se trabajó con 27 proyectos en beneficio de 2.965 personas; en el 2016, 23 proyectos para 1.592 personas; en el 2017, 38 proyectos para 1.772 personas; y, en el 2018, 21 proyectos para 1.620 personas.

Así mismo, durante el periodo correspondiente a 2014-2018, avanzó en el fortalecimiento productivo y empresarial impartido a 129 procesos productivos de 45 pueblos indígenas ubicados en 26 departamentos del país, de los cuales 46 han sido procesos

agroindustriales y 83 de artesanías. Esto ha ayudado a mejorar las capacidades de más de 8.800 miembros de comunidades indígenas y ha contribuido al cumplimiento de los compromisos de los planes de reparación colectiva como los del Proyecto Nasa de Toribío, Cauca y Kite Kiwe de Timbío, Cauca.

Dentro de los resultados del programa, se destaca el desarrollo del formato comercial denominado "Encuentros de Economías propias de Pueblos Indígenas", a nivel regional y nacional, el desarrollo de 27 Encuentros de Economías Propias en los que se han alcanzado ventas acumuladas superiores a los 2.000 millones de pesos y el desarrollo de expectativas de negocios a corto y mediano plazo superior a los 12.000 millones.

Convocatorias para comunidades afrodescendientes y Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - NARP de Colombia 2013 a 2014 y 2017 - 2018

El Ministerio, durante las vigencias 2013 y 2104, a través de Innpulsa Colombia, con un presupuesto global total de $ 4.327.000 millones, abrió la convocatoria específica para adjudicar recursos de cofinanciación no reembolsables a propuestas que permitan el fortalecimiento empresarial y el desarrollo del potencial productivo de las unidades productivas, formalizadas o sin formalizar, conformadas en un 100% por miembros de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Como resultado, fueron aprobados y adjudicados 16 proyectos en los departamentos de Valle, Antioquia, Cauca, Bolívar, Sucre, y Bogotá D.C., beneficiando a un total de 1.162 participantes.

Para las vigencias 2017 y 2018, se crea el Programa de Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - línea agroindustrial que busca, a través del acompañamiento técnico y bajo enfoque diferencial, desarrollar procesos de fortalecimiento productivo y empresarial para procesos económicos propios de estas comunidades de Colombia a través del desarrollo de diagnósticos, procesos de asesoría y asistencia técnica especializada, normalización y certificación de productos y servicios, el desarrollo de acciones de gestión. En alianza con Propaís, el Programa vinculó 30 proyectos de perfil agroindustrial con la participación de más de 1.210 (975 proyectos atendidos + participantes a eventos comerciales) personas y realizó dos Encuentros Empresariales Regionales de Comunidades NARP con la participaron de más de 230 personas, ventas en exhibición por 90 millones de pesos y una expectativa de negocio por más de 2.496 millones de pesos.

Para la vigencia 2018, en alianza con Artesanías de Colombia, vinculó 17 proyectos de perfil artesanal con la participación de más de 600 personas, con las que se orientan acciones de asistencia técnica integral para mejorar sus procesos productivos, administrativos, financieros, organizativos y comerciales de acuerdo con sus necesidades. En este sentido a nivel comercial se desarrollarán dos Encuentros Empresariales Regionales de comunidades NARP de Colombia en Cali y Cartagena.

El Programa, durante el periodo correspondiente al último cuatrienio, avanzó en el fortalecimiento productivo y empresarial impartido a 47 procesos productivos de comunidades NARP ubicadas en 10 departamentos del país, de los cuales 30 han sido procesos agroindustriales y 17 de artesanías mejorando capacidades a más de 1800 familias, de acuerdo con la siguiente relación:

Tabla 99
Número de procesos productivos por Departamento

Departamento	Municipio	Procesos productivos	Perfil
Antioquia	Zaragoza	2	Talla en Madera
	Vigía del Fuerte	1	Palmito, jagua y pulpa congelada de Naidí.
	Turbo	1	Cacao y abacá
Bolívar	San Basilio de Palenque	3	Trabajo en Madera Luthería / Dulces Típicos
	Cartagena	2	Artesanías
Cauca	El Patia	2	Talla en Totumo
	Asnazú Suarez	1	Transformación de lácteos - Sábila
	Santander de Quilichao	1	Panela
	López de Micay	1	Pesca artesanal
	Buenos Aires	1	Transformación de piña en cubos y mermelada
Cesar	Valledupar	2	Artesanías
Choco	Rio Quito	2	Artesanías
	Bahía Solano	1	Artesanías
	Nuqui	1	Artesanías
	Atrato	1	Cultivo agroforestal
	Bojayá	3	Transformación de madera /Cúrcuma / Pesca Artesanal
	Belén de Bajirá	1	Plátano
	San Francisco de Icho	1	Harina de plátano y miel de caña
	Tadó	4	Achiote / Cacao / Borojó y derivados / Pesca
	Quibdó	1	Arroz
Cundinamarca	Bogotá - Usme	1	Dulces típicos de coco, textiles, Productos estéticos
Nariño	Tumaco	5	Pescado cultivado (Tilapia)/ Cacaos/ Dulces típicos / Camarón
San Andrés Islas	San Andrés	1	Artesanías
Sucre	San Onofre	1	Artesanías
Valle	Cali	1	Bebidas ancestrales y dulces típicos
	Buenaventura - Bajo Calima	6	Cacao / Arroz/ Pesca/ Bananito / Artesanías

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Programa de Fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias para los pueblos Rrom

Este programa busca a través del acompañamiento técnico, y bajo enfoque diferencial, desarrollar procesos de fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias del pueblo Rrom a través de procesos de diagnóstico de las unidades productivas, definición de procesos de mejora con asistencia técnica, formalización empresarial y de productos, procesos de mejora en la productividad y estrategias de comercialización y acceso a mercados.

El Programa, durante el último cuatrienio, avanzó en el fortalecimiento productivo y empresarial impartido a 11 Kumpanias Gitanas, y específicamente a 731 personas, mejorando las capacidades de sus integrantes y su participación en ferias comerciales, como Expoartesanías en los años 2016 y 2017, generando unas ventas por 37 millones de pesos.

A continuación, las Kumpanias Rrom atendidas por lugar de procedencia:

Tabla 100
Kumpanias ROM atendidas

Departamento	Kumpania
Atlántico	Sabanalarga

Sucre	Sampúes
Córdoba	San Pelayo
	Sahagún
Antioquia	Envigado
Norte de Santander	Cúcuta
Santander	Girón
Tolima	Tolima
Nariño	Pasto
Bogotá	Pro ROM
	Unión Romaní
Total	**11**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Programa para Impulsar la Comercialización de la Producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria

El programa busca la generación de encadenamientos productivos entre las asociaciones de agricultores familiares víctimas del conflicto o grupos étnicos con empresas ancla. Esto permite que las asociaciones se fortalezcan y logren mejores acuerdos comerciales, avancen en sus procesos de transformación y comercialicen directamente sus productos.

El programa ofrece la posibilidad de ejecutar proyectos de acuerdo con las necesidades específicas de cada asociación de productores agropecuarios incluyendo: espacios de comercialización para las asociaciones, asistencia técnica, mercadeo, inversiones en maquinarias y equipos para transformar y agregar valor, activos para logística y transporte, certificaciones de Buenas Prácticas Agropecuarias –BPA- y Buenas Prácticas de Manufactura –BPM-, registros, desarrollo o mejoramiento de productos, unidades de negocio para venta directa y promoción de productos a nivel local.

En 2017 se publicó, a través de INNpulsa Colombia, la primera convocatoria del programa viabilizando 11 proyectos para beneficiar mínimo 1.067 unidades productivas de pequeños productores agropecuarios víctimas del conflicto armado.

Los proyectos aprobados se desarrollarán en: 1. Suarez - Cauca (Café), 2. Belalcázar, Viterbo y San José – Caldas (Cacao), 3. Villagarzón, Orito y Valle del Guamuez. Putumayo (Cacao), 4. San Rafael – Antioquia (Cacao), 5. Montebello - Antioquia (Café), 6. Pueblo Bello - Cesar (Caña Panelera y derivados), 7. Tumaco – Nariño (Plantas aromáticas comestibles y medicinales), 8. Puerto Guzmán y Villagarzón – Putumayo (Derivados lácteos), 9. Corregimiento de Pueblo Nuevo, Florida –Valle del Cauca (Plátano y banano) 10. Arboledas – Norte de Santander (Caña Panelera y derivados), 11. Natagaima – Tolima (Plátano y derivados, harina).

Piloto para la creación de una Red de Proveedores Agrícolas o Agroindustriales en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado.

El objetivo del programa es promover una red de asociaciones de pequeños productores agropecuarios o agroindustriales de las zonas más afectadas por el conflicto para que se posicionen y visibilicen como una oferta de productos disponible y con la capacidad de atender la demanda de compras públicas locales, así como de empresas privadas locales y regionales.

El programa contempla la identificación y selección de un grupo de proveedores para fortalecerlos estratégicamente en el cierre de expectativas de negocio incluyendo procesos de asistencia técnica y acompañamiento para: realización de diagnósticos, identificación de procesos de formalización requeridos, mejoramiento productivo y comercial, identificación de oportunidades de negocio y potenciales compradores o empresas ancla, inversiones y promoción del financiamiento para facilitar la comercialización (mejoramiento de producto, requisitos INVIMA, empaques, certificaciones, activos productivos).

Lo anterior, se implementa mediante un piloto que incluye el desarrollo de una metodología propia que involucra el trabajo articulado con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio- Confecamaras y la red de cámaras de comercio del país y que busca trabajar con 66 unidades productivas de pequeños productores agropecuarios o agroindustriales, 8 cámaras de comercio y 30 municipios ZOMAC, beneficiando a más de 660 productores víctimas del conflicto distribuidas así:

- Cámara de Comercio de Florencia: San Vicente del Caguán, Pastrana, Puerto Rico, Doncello, San José de Fragua.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia: Yarumal, Briceño, Campamento, Valdivia.
- Cámara de Comercio de Oriente Antioqueño: Cocorná, Granada, San Carlos, Abejorral.
- Cámara de Comercio de Neiva: Algeciras, Acevedo.
- Cámara de Comercio de Putumayo: Mocoa, Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuéz.
- Cámara de Comercio de Valledupar: Codazzi, La Jagua, Pueblo Bello.
- Cámara de Comercio de Bucaramanga: Playón, Charta, Matanza, Suratá.
- Cámara de Comercio de Meta: Granada, Vista Hermosa, Fuente de Oro y Lejanías.

3.3. Rehabilitación

La rehabilitación es la medida de la reparación integral que consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.

Las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para materializar esta medida de reparación se enmarcan en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas – PAPSIVI del Ministerio de Salud y Protección Social y la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal – EREG de la Unidad para las Víctimas. Adicionalmente, otras estrategias como el Modelo Integrado de Atención Psicosocial para la Rehabilitación de Niños, Niñas y Adolescentes del ICBF también colaboran

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI

De acuerdo con las disposiciones de los artículos 136, 137 y 138 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Ministerio de Salud y Protección Social diseñó e implementó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI, requiriendo para ello realizar acciones de alistamiento y adecuación institucional con el fin de dar respuesta a las necesidades en salud física, mental y psicosocial de la población víctima.

Junto con la preparación institucional que fue necesaria para asumir esta competencia del Ministerio, teniendo en cuenta que había sido recientemente creado, y que incluyó la creación de su Oficina de Promoción Social, se impulsaron dos acciones dirigidas a la adecuación y mejora de su capacidad institucional para alcanzar los objetivos propuestos: la creación del Comité Institucional para la Salud y Protección Social de las Víctimas del Conflicto Armado y la conformación del Grupo Coordinador de Asistencia y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado.

Esta especialización de la institucionalidad se realizó con el propósito de anclar las bases de articulación intrainstitucional; hacer exigible la concurrencia de funciones y responsabilidades de las demás dependencias del Ministerio para afrontar los retos en

materia de asistencia y rehabilitación en salud física, mental y psicosocial de las víctimas; y dar lineamientos técnicos y gestionar el conocimiento para la implementación de la medida, así como para gestionar territorialmente su implementación, y realizar seguimiento a los resultados.

Una vez se realizaron las adecuaciones institucionales, inició la etapa de formulación del programa mediante un proceso participativo con la sociedad civil, actores especializados en atención psicosocial, la academia y representantes de las víctimas. En la etapa de validación metodológica de la estrategia de atención psicosocial, se llevaron a cabo espacios de consulta de la metodología propuesta con organizaciones especializadas y entidades de nivel nacional, con el fin de recoger aportes que permitieran realizar ajustes a la misma[98]. Igualmente se garantizó la participación efectiva a las víctimas para fortalecer y cualificar el diseño y la implementación de la atención psicosocial. En lo que tiene que ver con su diseño, el componente de atención psicosocial fue discutido y retroalimentado a través de talleres con aproximadamente 600 representantes de las víctimas pertenecientes a los espacios transitorios de participación del nivel nacional y departamental, cuyos aportes ajustaron la propuesta de PAPSIVI previo a su implementación.

[98] Los escenarios de consulta contaron con la participación de CINDE, Fundación Saldarriaga Concha, OIM, CAPS, AVRE, Universidad El Bosque, Corporación Reiniciar, Colegio Colombiano de Psicólogos, CICR, Pastoral Social, Corporación Vínculos, Comisión Colombiana de Juristas, Universidad de los Andes, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y la Unidad para las Víctimas. También con diferentes actores del sector académico como: Ministerio de Educación Nacional, Ascofapsi, Facultades de Psicología, Facultades de Trabajo Social, Colegio Colombiano de Psicólogos, Consejo Nacional de Trabajo Social, Organización Internacional para las Migraciones, Corporación AVRE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Federación Médica Colombiana.

Naturaleza del PAPSIVI

El PAPSIVI tiene como objetivo garantizar la atención psicosocial y la atención integral en salud física y mental con enfoque psicosocial a las víctimas de las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se suscitaron en medio del conflicto armado interno.

Dicho programa consta de dos grandes componentes: la atención psicosocial y la atención integral en salud.

El primero se centra en el daño y las afectaciones psicosociales y el segundo en la salud física y mental. A su vez, el programa cuenta con cuatro estrategias transversales: coordinación nación – territorio, seguimiento y monitoreo, participación de las víctimas del conflicto armado y desarrollo del talento humano.

Componente de atención psicosocial - Papsivi

Es preciso señalar que la atención psicosocial se implementa a través de la Estrategia de Atención Psicosocial, la cual reconoce que las acciones psicosociales dirigidas a las víctimas deben contar con un conjunto de estructuras centradas en las personas.

El objetivo principal de esta Estrategia es favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales, el sufrimiento emocional y los impactos a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y a la vida en relación generados a las víctimas, sus familias y comunidades; así como facilitarles la elaboración y representación del sufrimiento emocional, fortalecer las capacidades de afrontamiento y colaborar a la reconstrucción de los vínculos, el tejido social y la cohesión sociocultural de las víctimas.

En la actualidad, esta estrategia incorpora orientaciones metodológicas dirigidas a reconocer e implementar el enfoque diferencial, no solo en su

marco conceptual sino en las acciones o actividades definidas en cada una de las orientaciones, buscando así la materialización del mismo. Por tanto, las personas víctimas en situación de discapacidad, los niños, niñas y adolescentes, las personas jóvenes, las personas adultas mayores y las mujeres, hombres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas víctimas del conflicto armado, estén siendo atendidos bajo una perspectiva que atiende y responde integralmente a sus necesidades específicas.

Así mismo, la Estrategia en su marco metodológico contempla los recursos y mecanismos que los sujetos y las comunidades han desplegado para afrontar los daños[99] lo cual les permite reconstruir sus proyectos de vida, elaborar la afectación moral y restablecer sus relaciones.

La Estrategia de Atención Psicosocial del PAPSIVI tiene definidas cuatro modalidades de atención. Cada una de ellas responde a las dimensiones del daño, las cuales no se configuran solamente en formas individuales, sino que también tienen expresiones familiares, comunitarias y colectivas:

- La dimensión individual refiere al daño moral, al buen nombre, el proyecto de vida, las lesiones físicas, emocionales y mentales.
- La dimensión familiar, en razón a cambios abruptos en los roles y estructuras familiares.
- La dimensión comunitaria, relacionada con los efectos del conflicto en el tejido social, visto en el temor, la desconfianza, el individualismo y la eliminación del "oponente", entre otros efectos.
- La dimensión colectiva que incluye los daños ocasionados a comunidades, grupos poblacionales y sectores sociales que comparten una identidad colectiva. Al respecto el Ministerio ha avanzado en la dimensión colectiva étnica.

De otra parte, es importante reconocer que la atención bajo las modalidades anteriormente descritas, se identifican muchas otras necesidades que se relacionan con otras dimensiones del individuo que responden a la restitución de derechos vulnerados, la ocupación, el trabajo, el estudio, la seguridad, protección e, inclusive, asociadas a afectaciones de carácter mental que requieren de una atención oportuna y acorde a la especificidad de cada una de estas.

Para dichos casos se han brindado lineamientos y orientaciones denominadas Derivaciones para que los equipos psicosociales den respuesta integral a las necesidades de las víctimas y canalicen los asuntos ante las entidades y especialidades pertinentes. De allí que hoy el Programa cuente con instrumentos y orientaciones dirigidas a:

- Derivación a los servicios en salud mental, que se activan cuando se detectan estados o respuestas emocionales de mayor duración e intensidad a las esperables, de acuerdo con las circunstancias. Dado que en los casos en los que se encuentra, además del persistente malestar, hay unas notorias interferencias [o deterioros] en el funcionamiento personal y en la vida de relación, se requiere el manejo en ámbitos especializados.
- Derivación a otros servicios en salud, se activan cuando las necesidades responden a lesiones o enfermedades que competen a otros componentes de la salud como pueden ser de odontología, medicina interna, rehabilitación física, ginecología, cardiología, servicios de terapia física, entre otras especialidades de la salud.

[99] El abordaje de los daños psicosociales se sustenta en la interseccionalidad que parte de la premisa que los sujetos viven identidades múltiples, formadas por distintos roles, que se derivan de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras del poder, se busca reconocer que éstas resultan de la intersección de diferentes identidades y contextos biofísicos y sociales, construyendo identidades dinámicas y complejas.

- Derivación a otras entidades, se activan a aquellas entidades que aportan con el apoyo, orientación y atención a las víctimas en sectores como los de empleo, educación, ocupación, atención jurídica, seguridad y protección, dentro de otras.

La experiencia de la implementación del programa, ha permitido entender que la atención psicosocial demanda lineamientos específicos para distintos hechos victimizantes. Para tal efecto, y para brindar una atención que responda a las necesidades específicas de las víctimas, el Gobierno Nacional desarrolló unas orientaciones metodológicas por modalidades de atención, niveles de afectación y afectaciones fundamentadas en una comprensión del daño psicosocial. Avanzó también en unos lineamientos destinados a brindar atención psicosocial a: (i) niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de reclutamiento ilícito, sus familias y comunidades; (ii) familiares víctimas de desaparición forzada y sus comunidades; (iii) víctimas de tortura y (iv) víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Componente de atención integral en salud-PAPSIVI

El Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud – IETS- desarrolló el proceso de actualización del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial.

Este protocolo busca desarrollar indicaciones basadas en evidencia que orienten la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial, como medidas de asistencia y rehabilitación, para la población víctima del conflicto armado en el marco del PAPSIVI, particularizando las responsabilidades de cada uno de los actores clave como secretarias de salud, empresas administradoras de planes de beneficios, institutos prestadores de salud y el personal asistencial en salud.

La atención integral en salud con enfoque psicosocial está cubierta por el plan de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS–, financiado con los recursos correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación fijada por el Ministerio de Salud y Protección Social. De igual modo, los servicios no incluidos en el plan de beneficios del SGSSS, pero que son requeridos por las víctimas, son reconocidos y pagados con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-).

Talento humano para la atención a víctimas con enfoque psicosocial

Como parte de los lineamientos técnicos para la implementación del PAPSIVI en cada vigencia, se implementa una estrategia complementaria centrada en promover la calidad de la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado a través del fortalecimiento del talento humano vinculado para tal propósito. Dicha estrategia comprende los ejes de formación y cuidado emocional que buscan consolidar competencias para la atención psicosocial a víctimas y desarrollar acciones para la prevención del desgaste emocional.

Para avanzar en esto, se han desarrollado herramientas presenciales, virtuales y de autoaprendizaje con enfoques en educación popular, educación para la paz y la convivencia, y en inteligencias múltiples. Mientras que un total de 31 entidades territoriales ha recibido formación para la implementación del programa en forma presencial[100],

[100] Antioquia, Arauca, Atlántico, Barranquilla, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Cali, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés.

también se diseñó e implementó el curso virtual "Atención con enfoque psicosocial a víctimas del conflicto armado" en el que participaron 6.591 estudiantes del sector salud, profesionales y promotores de los equipos psicosociales del PAPASIVI y profesionales psicosociales de las instituciones del SNARIV entre 2013 y 2016.

Para el cuidado emocional, bajo el reconocimiento del riesgo de afectación de los profesionales en cuatro nociones de la conciencia -conciencia de sí y del otro, conciencia corporal, conciencia del territorio y conciencia comunicacional-, se han llevado a cabo encuentros grupales para expresar el desgaste emocional y el estrés laboral por temas administrativos y operativos, reflexionar sobre situaciones personales de la vida que puedan interferir con la atención y fortalecer el trabajo en equipo.

Por otra parte, y con el fin de promover la calidad de la atención a las víctimas del conflicto armado e incorporar el enfoque psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 1166 de 2018 que tiene como objeto adoptar los "Lineamientos para el talento humano que orienta y atiende a las víctimas del conflicto armado". En esta, lista una serie de disposiciones en materia de formación y cuidado emocional para que las entidades del SNARIV formen y dispongan de un talento humano con competencias en atención a las víctimas con enfoque psicosocial y garanticen su bienestar y protección de la salud en el ámbito laboral a través de la prevención del desgaste emocional derivado de sus funciones.

Articulación del PAPSIVI

La articulación entre los tres niveles de gobierno para la ejecución de la medida de rehabilitación, se refleja en la armonización de las decisiones y capacidades institucionales que impulsan y materializan la atención psicosocial.

En este sentido, el principal espacio de coordinación de la medida de rehabilitación es el Subcomité de Medidas de Rehabilitación, encargado de elaborar los conceptos, divulgación y formación al talento humano en torno al enfoque psicosocial.

En lo que refiere a la articulación dentro del Gobierno Nacional, el PAPSIVI ha logrado complementarse con la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal [En adelante "ERE-G"] de la Unidad para las Víctimas, según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional [Ley 1753 de 2015], a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido afectaciones a causa del conflicto armado.

Específicamente en lo concerniente a la rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas se articulan a través de acuerdos de focalización territorial y poblacional para brindar mayor cobertura en el territorio nacional. De igual manera la articulación se expresa a través de mecanismos diseñados para remisiones en materia de atención psicosocial por parte de la Unidad hacia el Ministerio.

Ahora bien, la articulación del Gobierno Nacional con los niveles departamental y municipal se sostiene sobre los principios de coordinación. Así, la armonización de competencias y responsabilidades de cara a la implementación del Programa se hace efectiva cuando cada vigencia el Ministerio trasfiere recursos del Presupuesto General de la Nación a las entidades territoriales, para que, de acuerdo a sus lineamientos, se destinen exclusivamente para la atención psicosocial del PAPSIVI, lo cual está sujeto al seguimiento a la ejecución técnica y financiera por parte del Ministerio de Salud. En dicha lógica, existe una necesaria complementariedad y concurrencia de responsabilidades y recursos que hacen

materialmente posible, la implementación de la rehabilitación psicosocial.

En este sentido, el Ministerio año a año realiza asistencia y acompañamiento técnico permanente con la finalidad concretar y armonizar la implementación en los territorios priorizados, sobre contenido relacionado con (i) las orientaciones metodológicas, (ii) la gestión territorial, (iii) el cumplimiento a requerimientos judiciales y administrativos, (iv) y la concurrencia con recursos.

Frente a esto último, las entidades territoriales se han sumado a concurrir con recursos públicos, proyectos de regalías e, inclusive, a través de Cajas de Compensación Familiar, algunas de las cuales han destinado recursos para la recuperación emocional de niños, niñas y adolescentes víctimas con recursos provenientes del cuarto de punto porcentual de la contribución parafiscal. Al respecto, es importante resaltar que las entidades territoriales han concurrido con el 14% del total de la inversión en la implementación del PAPSIVI.

Tabla 101
Presupuesto ejecutado. Implementación del componente de atención psicosocial del PAPSIVI

Año	Proyecto de inversión (16%)	Ecat Fosygaadres) (hoy (70%)	Concurrencia entidades territoriales (14%)
2013-2014	-	$ 45.000	-
2015	$ 5.326,1	$ 15.000	$ 1.771,1
2016	$ 8.000,0	$ 15.000	$ 1.918,7
2017	$ 7.421,5	$ 15.755	$ 15.214,7
Subtotal	***$ 20.747,6***	***$ 90.755***	***$ 18.904,6***
Total			**$ 130.407.373.235**

Fuente: Minsalud–Oficina de Promoción Social. Cifras monetarias en millones de pesos.

Así mismo, el diseño y la implementación del PAPSIVI han contado con espacios de divulgación y diálogo con las Mesas Departamentales y Municipales de Participación Efectiva de las Víctimas, respecto del acceso y goce de las medidas de asistencia y rehabilitación física, mental y psicosocial.

Para ello, el Ministerio de Salud ha socializado y validado el programa a través de: 25 jornadas de socialización del PAPSIVI en los espacios transitorios de participación de víctimas del nivel departamental, 30 jornadas de seguimiento en el 2014 con 610 representantes de las Mesas Departamentales de Participación y la Mesa Nacional, 200 jornadas en el 2016 para presentar la oferta de atención psicosocial en cada uno de los municipios en donde se implementa el programa y la socialización de la propuesta de los módulos diferenciales étnicos con cuatro Kumpañy y la Subcomisión de Salud Indígena.

Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G).

Durante el primer periodo de la implementación de la Ley de Víctimas, la Unidad para las Víctimas diseñó e implementó la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G). Durante este tiempo, la estrategia formó parte de las acciones y programas de la medida de satisfacción. Sin embargo, por los temas que aborda y por su pertinencia para la recuperación emocional de las víctimas, en el año 2015, bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo[101] (2015-2018), pasó a ser de rehabilitación en calidad de acción complementaria al componente psicosocial del PAPSIVI, reconociendo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social respecto a la implementación de la medida.

La Estrategia de Recuperación Emocional a nivel Grupal (ERE-G) tiene por objetivo facilitar

[101] El artículo 120 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", dispone: "(…) Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, complementará las acciones del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido daño a causa del conflicto armado".

herramientas, a los sobrevivientes del conflicto armado, que apoyen su recuperación emocional y la reconstrucción de su proyecto de vida a través del reconocimiento de los propios recursos de afrontamiento y sus redes significativas, con una mirada diferencial e incluyente, para lo cual se basa en el construccionismo social, el enfoque narrativo, el enfoque colaborativo y la red social.

Consta de cuatros protocolos orientados a diferentes momentos del ciclo vital de las personas, y a las características de las poblaciones. Así mismo, se desarrolla en nueve encuentros divididos en la implementación de la medida de rehabilitación (del primer al séptimo encuentro), un acto simbólico construido por los participantes (en el octavo) y el seguimiento al grupo (en el noveno). Cada uno de los encuentros tiene un objetivo específico y se desarrolla en un tiempo aproximado de 3 horas con una periodicidad de 8 días.

Adicionalmente, y de forma transversal, la ERE-G cuenta con una herramienta de seguimiento a la recuperación emocional de los y las participantes por medio de un "álbum". En este se desarrolla un proceso reflexivo a nivel individual en el que cada participante identifica las señales que le muestran su nivel de afectación emocional por los hechos sufridos en el marco del conflicto armado, atendiendo a su propios referentes y significados de malestar y las señales que le pueden ayudar a darse cuenta de cómo este malestar está siendo transformado o procesado a lo largo de los encuentros.[102]

[102] Protocolo Estrategia de Recuperación Emocional Grupal – Adultos (2018). Unidad para las Víctimas

Resultados en la Implementación de la medida de rehabilitación psicosocial en territorio

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-201 estableció la meta de 490.000 personas víctimas con atención psicosocial para el periodo 2015-2018. En concordancia, durante los años 2015-2017 se logró la atención de 417.997[103] personas únicas entre el Ministerio y la Unidad para las Víctimas, lo que representa un avance del 85% de la meta (con corte a diciembre de 2017)[104]. Así mismo, el CONPES 3726 de 2012 estableció una meta de atención psicosocial de 3.000.000 de personas hasta el año 2021. Al respecto, se precisa que el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas han logrado atender a 582.381 personas únicas, lo que representa un avance del 19%, respecto a la meta CONPES[105]. La siguiente tabla resume el avance de la medida:

[103] Para el presente informe, se realizó una actualización de la información de acuerdo con la metodología de medición establecida en la ficha técnica del indicador *Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria o grupal,* la cual refiere un conteo de personas víctimas únicas entre el PAPSIVI y la ERE-G, así como un conteo único indistinto de la modalidad de atención psicosocial [es decir, una persona víctima puede recibir atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria o grupal, la cual se brinda de acuerdo con la necesidad particular y las afectaciones psicosociales identificadas por los profesionales de atención]. Teniendo en cuenta lo anterior, se actualiza el dato reportado en el informe al Congreso para el año 2017, al pasar de 418.539 personas a 416.280 personas, esta actualización obedece a la cualificación del proceso de intercambio de información, perfilamiento de datos y medición entre el Ministerio y la Unidad para las Víctimas.

[104] Con corte a 31 de mayo se ha logrado una cobertura parcial de 450.610 personas, alcanzando un 92% de la meta del Plan Nacional de Desarrollo.

[105] Con corte a 31 de mayo se ha logrado una cobertura parcial de 614.994 personas, alcanzando un 20% de la meta del CONPES 3726 de 2012.

Tabla 102
Personas con atención psicosocial Ley 1448 de 2011

Entidad	2012	2013	2014	Subtotal PND	2015	2016	2017	Subtotal PND	Subtotal CONPES
Minsalud	-	-	107.195	107.195	76.746	107.608	139.552	323.906	431.101
Unidad para las Víctimas	565	24.789	31.835	57.189	34.091	30.000	30.000[106]	94.091	151.280
Total	**565**	**24.789**	**139.030**	**164.384**	**110.837[107]**	**137.608**	**169.552**	**417.997**	**582.381**

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

[106] El número de víctimas atendidas por la Unidad en 2017 corresponde a 30.000, sin embargo, se identifica que 1.717 de ellas, fueron atendidas tanto por el Ministerio de Salud y Protección Social a través del PAPSIVI como por la Unidad para las Víctimas con la Estrategia de Recuperación Emocional, razón por la cual en el aplicativo SINERGIA se reportan como victimas atendidas por la Unidad 28.283, de acuerdo con la metodología de medición establecida en ficha técnica del indicador [personas ÚNICAS atendidas a través de la ERE-G y PAPSIVI].

[107] Información actualizada de acuerdo con la metodología de medición de la ficha técnica del indicador del PND (personas únicas con atención psicosocial PAPSIVI o ERE-G)

De estos resultados, y agregando el reporte hasta mayo de 2018, el PAPSIVI ha atendido un acumulado de 463.714 víctimas, las cuales provienen de los distintos departamentos y se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 103
Personas únicas atendidas por Departamento – PAPSIVI

Departamento	Total	%
Antioquia	45.108	9,73%
Arauca	11.478	2,48%
Atlántico	21.485	4,63%
Bogotá	2.991	0,65%
Bolívar	44.828	9,67%
Boyacá	3.061	0,66%
Caldas	0	0,00%
Caquetá	10.607	2,29%
Casanare	3.782	0,82%
Cauca	21.421	4,62%
Cesar	16.198	3,49%
Choco	12.058	2,60%
Córdoba	37.806	8,15%
Cundinamarca	10.642	2,29%
Guainía	598	0,13%
Guaviare	4.264	0,92%
Huila	10.584	2,28%
La Guajira	22.539	4,86%
Magdalena	24.385	5,26%
Meta	18.985	4,09%
Nariño	42.677	9,20%
Norte de Santander	10.287	2,22%
Putumayo	9.309	2,01%
Quindío	357	0,08%
Risaralda	585	0,13%
Santander	15.329	3,31%
Sucre	7.098	1,53%
Tolima	6.400	1,38%
Valle	48.366	10,43%
Vaupés	237	0,05%
Sin departamento	249	0,05%
Total	**463.714**	**100%**

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte Mayo 2018

De este número, también es importante destacar que el 60% son mujeres, el 39,7% son hombres y 0,1% son intersexuales. Bajo el enfoque étnico, el 12,2% de las personas atendidas se identifican como afrocolombianos, el 2,9% como indígenas, el 0,1% como gitano o Rrom, el 0,09% como palenquero y el 0,14% como raizal. Con respecto a su orientación sexual, el 50% se identifica como heterosexual, el 4,9% como homosexual, el 0,9% como bisexual y el 44,1% restante no informa. Por último, el 1% están en situación de discapacidad.

Vale la pena destacar que la ejecución del programa en territorio se realiza con el apoyo de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en el caso de la atención psicosocial implica la movilización de diversos actores especializados y multidisciplinares para la adecuada e integral ejecución de la atención[108].

Es así como en la práctica y, de acuerdo con los lineamientos y orientaciones proporcionadas por el Ministerio de Salud, los equipos territoriales desarrollan la focalización y priorización de las víctimas atendiendo: i) población víctima referenciada por líderes, lideresas, representantes y organizaciones de población víctima; ii) población víctima referenciada por las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas; iii) población víctima identificada e incluida en decisiones administrativas y judiciales de orden nacional e internacional; iv) población víctima referenciada por entidades del SNARIV y por el SGSSS y v) población víctima focalizada a través de las encuestas únicas de caracterización remitidas por la Unidad para las Víctimas.

Por su parte, la ERE-G, en su protocolo para adultos ha atendido a 125.390 víctimas desde 2012 hasta marzo de 2018.

[108] En este caso se hace referencia a los Equipos interdisciplinarios para la atención psicosocial en los municipios: conformado por: i) Psicólogos/as, ii) Trabajadores/as Sociales, iii) Promotores/as Psicosociales, iv) Profesionales de ciencias de la salud.

Tabla 104
Desagregación de adultos atendidos por departamento.

Departamento	Total	%
Amazonas	85	0,1%
Antioquia	19.910	15,9%
Arauca	2.935	2,3%
Atlántico	4.129	3,3%
Bogotá D.C.	1.713	1,4%
Bolívar	5.328	4,2%
Boyacá	2.525	2,0%
Caldas	3.114	2,5%
Caquetá	3.054	2,4%
Casanare	1.859	1,5%
Cauca	7.209	5,7%
Cesar	4.245	3,4%
Chocó	3.780	3,0%
Córdoba	5.372	4,3%
Cundinamarca	2.251	1,8%
Guainía	487	0,4%
Guaviare	841	0,7%
Huila	2.240	1,8%
La Guajira	1.709	1,4%
Magdalena	4.503	3,6%
Meta	5.733	4,6%
Nariño	6.290	5,0%
Norte de Santander	4.230	3,4%
Putumayo	4.305	3,4%
Quindío	1.781	1,4%
Risaralda	2.248	1,8%
Santander	5.547	4,4%
Sucre	4.201	3,4%
Tolima	3.525	2,8%
Valle del Cauca	9.692	7,7%
Vaupés	133	0,1%
Vichada	335	0,3%
Ecuador	2	0,0%
Sin identificar	79	0,1%
Total	125.390	100%

Fuente: Unidad para las Víctimas. Equipo Control y Seguimiento. (Corte marzo 2018)

De las personas atendidas por medio de la ERE-G, el 74% son mujeres y el 25% son hombres. Bajo el enfoque étnico, el 11% se identifican como afrocolombianos, el 3% como indígenas y el 0,3% como gitano o Rrom, palenquero o raizales. Por último, el 0,2% se identifica con orientaciones sexuales no diversas.

En su protocolo para niños y niñas, la ERE-G fue diseñada para menores entre los 6 y 12 años y se comenzó a implementar en el 2016. Para el 2018, se habían atendido un total de 1.736 menores, de los cuales el 50,4% son niños y 49,5% son niñas; el 15% son negros o afrocolombianos, el 2% son indígenas y el 0,5% son gitanos o raizales.

Tabla 105
Desagregación de niñas y niños atendidos por departamento

Departamento	Total	%
Antioquia	56	3,2%
Arauca	45	2,6%
Atlántico	52	3,0%
Bogotá D.C.	322	18,5%
Bolívar	139	8,0%
Boyacá	72	4,1%
Caldas	1	0,1%
Caquetá	33	1,9%
Casanare	1	0,1%
Cauca	11	0,6%
Cesar	4	0,2%
Chocó	177	10,2%
Córdoba	4	0,2%
Cundinamarca	27	1,6%
Guaviare	87	5,0%
Huila	44	2,5%
La Guajira	59	3,4%
Magdalena	6	0,3%
Meta	65	3,7%
Nariño	34	2,0%
Norte de Santander	83	4,8%
Putumayo	114	6,6%
Quindío	1	0,1%
Risaralda	1	0,1%
Santander	5	0,3%
Sucre	4	0,2%
Tolima	117	6,7%
Valle del Cauca	172	9,9%
Total	**1.736**	**100%**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Equipo Control y Seguimiento. (Corte marzo 2018)

Por su parte, el protocolo para adolescentes y jóvenes "Dignidad y Memoria" se diseñó en el 2012 y ha atendido a 4.233 jóvenes, de los cuales el 56% son mujeres y el 43% son hombres. Así mismo, el 13,6% son negros o afrocolombianos, el 2,1% son indígenas y el 0,2% son gitanos o raizales. Por último, 0,2% se identifican con una orientación sexual no hegemónica.

Tabla 106
Desagregación de jóvenes atendidos por departamento

Departamento	Total	%
Antioquia	798	18,9%
Arauca	42	1,0%
Atlántico	107	2,5%
Bogotá D.C.	333	7,9%
Bolívar	218	5,2%
Boyacá	107	2,5%
Caldas	121	2,9%
Caquetá	79	1,9%
Casanare	5	0,1%
Cauca	67	1,6%
Cesar	126	3,0%
Chocó	86	2,0%
Córdoba	139	3,3%
Cundinamarca	94	2,2%
Guaviare	2	0,0%
Huila	32	0,8%
La Guajira	52	1,2%
Magdalena	183	4,3%
Meta	91	2,1%
Nariño	190	4,5%
Norte de Santander	110	2,6%
Putumayo	127	3,0%
Quindío	76	1,8%
Risaralda	86	2,0%
Santander	62	1,5%
Sucre	146	3,4%
Tolima	166	3,9%
Valle del Cauca	585	13,8%
Sin identificar	3	0,1%
Total	**4233**	**100%**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Equipo Control y Seguimiento. (Corte marzo 2018)

Estrategia de Recuperación Emocional y Acompañamiento a la Reparación individual –EREARI

Finalmente, en el 2017 se creó la Estrategia de Recuperación Emocional y Acompañamiento a la Reparación Individual – EREARI para integrar en un solo proceso las medidas de rehabilitación, satisfacción y formación en educación financiera. En su primer año, se atendió a un total de 6.853 personas en su versión general y en la étnica.

Tabla 107
Desagregación de personas atendidas por departamento

Departamento	Total	%
Antioquia	1.683	9,8%
Arauca	219	1,3%
Atlántico	44	0,3%
Bogotá D.C.	97	0,6%
Bolívar	595	3,5%
Boyacá	84	0,5%
Caldas	278	1,6%
Caquetá	687	4,0%
Casanare	284	1,7%
Cauca	380	2,2%
Cesar	1.561	9,1%
Chocó	733	4,3%
Córdoba	440	2,6%
Cundinamarca	22	0,1%
Guaviare	59	0,3%
Huila	326	1,9%
La Guajira	911	5,3%
Magdalena	1.798	10,5%
Meta	942	5,5%
Nariño	900	5,3%
Norte de Santander	1.402	8,2%
Putumayo	642	3,7%
Quindío	48	0,3%
Risaralda	322	1,9%
Santander	477	2,8%
Sucre	782	4,6%
Tolima	594	3,5%
Valle del Cauca	615	3,6%
Vichada	3	0,0%
Sin clasificar	197	1,2%
Total general	17.125	100%

Fuente: Unidad para las Víctimas. Equipo Control y Seguimiento. (Corte marzo 2018)

En la EREARI, de las 17.125 personas atendidas, el 77,5% son mujeres y 22,5% son hombres. También del total, el 11% son negros o afrocolombianos, 4% con indígenas y el 0,6% son gitanos, raizales o palenqueros. Finalmente, el 0,1% se identifica con una orientación sexual no hegemónica.

Estrategia de Reparación Integral, Convivencia y Paz

Esta estrategia se diseñó y desarrolló en el 2017 con el objetivo de implementar medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, brindando herramientas para la reconstrucción de su proyecto de vida, fortaleciendo sus redes personales, grupales y comunitarias para contribuir en escenarios de convivencia en el marco del postconflicto en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y en los Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Por medio de esta estrategia se acompañaron psicosocialmente a 293 víctimas del conflicto armado en su primera fase de implementación.

Contando esta estrategia, la Unidad para las Víctimas completa un total de 156.280 atenciones a víctimas en esta medida desde el 2011 hasta marzo de 2018.

Modelo integrado de atención psicosocial para la rehabilitación de niños, niñas y adolescentes víctimas -ICBF

En concordancia con el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011, sobre las estrategias, planes, programas y acciones que realizan las entidades del gobierno nacional en materia de rehabilitación, el ICBF ha desarrollado una estrategia de acompañamiento psicosocial, dirigida a niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado.

El Modelo Integrado de Atención Psicosocial para la rehabilitación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, se constituyó en un insumo conceptual para la elaboración del "Lineamiento técnico de estrategia de acompañamiento psicosocial para el restablecimiento de los derechos y contribución a la reparación integral de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado", el cual tiene como principal objetivo definir los elementos de tipo contextual, cultural, físico, psicológico, ecológico y familiar, entre otros, y los procedimientos que guiarán la asistencia y atención que se dará a la niñez y adolescencia víctima del conflicto armado colombiano, para garantizar el restablecimiento de sus derechos, como mecanismo de acompañamiento al proceso de la reparación integral que contempla la Ley de víctimas y restitución de tierras.

El acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes busca propiciar una resignificación de sus historias de vida, facilitar el desarrollo de sus capacidades y la construcción de vínculos afectivos basados en la confianza, el respeto y la responsabilidad social, generar procesos de aprendizaje y fortalecimiento de competencias cognitivas, socioemocionales y comunicativas para facilitar su reconocimiento como sujetos de derechos y propiciar la reflexión y creación de nuevos sentidos y trayectos de vida desde una perspectiva reparadora y transformadora.

Con el ánimo de facilitar la articulación entre los ejes del acompañamiento psicosocial y las herramientas del Modelo de Atención para el Restablecimiento de Derechos se identificaron acciones que permiten a los equipos técnicos interdisciplinarios evidenciar de manera descriptiva, comprensiva y comparativa, dentro de periodos de tiempo definidos, los alcances y logros que cada niño, niña o adolescente ha tenido en la fase de atención correspondiente por modalidad, así como los alcances y logros en términos de la dinámica grupal e institucional.

Así mismo, fueron definidas acciones específicas que se incluyen en cada lineamiento de acuerdo con el hecho victimizante, en función de los objetivos específicos del acompañamiento, para que puedan ser efectivamente integradas a los planes de atención integral para su transformación y se facilite su registro, consignándose en el instrumento de seguimiento respectivo los avances concretos que dan cuenta de cambios emocionales, cognitivos, actitudinales y relacionales del niño, niña o adolescente.

Con relación a las cifras de acompañamiento psicosocial, es importante señalar que estas no responden a estándares predeterminados y dependen de lo que requieran los niños, niñas y adolescentes en el marco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos iniciado a su favor. En ese sentido, a partir de la vigencia 2016, con implementación del lineamiento de estrategia psicosocial, los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado fueron atendidos a través de los siguientes programas:

Programa de atención especializado para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Bajo este programa, desde el 206 hasta marzo de 2018, se atendieron de forma especializada a 527 niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se habían desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley, para el restablecimiento de sus derechos.

Niños, niñas y adolescentes víctimas de otros hechos victimizantes en el marco del conflicto armado.

Por otra parte, de acuerdo con el Sistema de Información Misional – SIM, se presenta el reporte de los 585 niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que ingresaron al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD, en el período 2016 y 2017, desagregado por motivo de ingreso:

Tabla 108
NNA con ingreso al a Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD por motivo de ingreso

Motivo de ingreso	Periodo			Total
	2016	2017	2018	
Amenazados Contra de su Vida por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	101	48	15	164
Amenazados de Reclutamiento Inminente por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	38	17	17	72
Huérfanos a Causa de la Violencia Armada, Hijos de Padres Desaparecidos o Secuestrados por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	136	114	16	266
Niños, niñas, adolescentes nacidos como consecuencia del abuso sexual en el marco de conflicto armado.	2	4	1	7
Víctimas de Minas Antipersonal, Municiones Sin Explotar o Artefacto Explosivo Improvisado	11	12		23
Víctimas de Acto Terrorista - Atentados - Combates - Enfrentamientos – Hostigamientos	18	13	13	44
Víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado	6	2	1	9
Total	**312**	**210**	**63**	**585**

Fuente: Sistema de Información Misional - SIM.

Niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado atendidas través de la estrategia de Unidades Móviles.

Como parte de sus obligaciones bajo la Ley de Víctimas, el ICBF brinda acompañamiento psicosocial con enfoque diferencial a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado y su grupo familiar, mediante el establecimiento de planes de acompañamiento integral familiar, encaminados a la garantía y goce efectivo de sus derechos y la contribución a la reparación integral.

Para este propósito, las unidades móviles de atención a la población víctima del desplazamiento forzado son una estrategia del ICBF que consiste en equipos integrados por cuatro profesionales en las áreas de psicología, nutrición, trabajo social, maestro en artes, pedagogía, sociología y antropología, de acuerdo con las características regionales, los cuales se movilizan por todo el territorio y acuden en el menor tiempo posible al sitio de llegada de la población en emergencias ocasionadas por el desplazamiento forzado o al lugar de residencia de la población en etapa de transición y en procesos de retornos o reubicaciones.

A continuación, se presentan las cifras de la población atendida por las Unidades Móviles durante el período comprendido del 1 de enero de 2016 al 31 de marzo de 2018, en cumplimiento de lo establecido en el lineamiento técnico para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado - unidades móviles:

Tabla 109
Población atendida por las unidades móviles por departamento

Departamento	Total	%
Amazonas	2.146	0,7%
Antioquia	17.569	6,0%
Arauca	8.664	3,0%
Atlántico	6.852	2,4%
Bogotá	6.142	2,1%
Bolívar	7.581	2,6%
Boyacá	2.154	0,7%
Caldas	2.523	0,9%
Caquetá	7.035	2,4%
Casanare	4.484	1,5%
Cauca	9.252	3,2%
Cesar	9.380	3,2%
Chocó	23.920	8,2%
Córdoba	6.715	2,3%
Cundinamarca	6.331	2,2%
Guainía	1.653	0,6%
Guaviare	6.846	2,3%
Huila	4.907	1,7%
La Guajira	44.433	15,2%
Magdalena	5.359	1,8%
Meta	15.000	5,1%
Nariño	13.763	4,7%
Norte de Santander	6.488	2,2%
Putumayo	10.099	3,5%
Quindío	2.821	1,0%
Risaralda	2.695	0,9%
San Andrés	268	0,1%
Santander	7.091	2,4%
Sucre	17.831	6,1%
Tolima	6.573	2,3%
Valle del Cauca	19.100	6,6%
Vaupés	2.260	0,8%
Vichada	3.494	1,2%
Total	**291.429**	**100%**

Fuente: Base de datos SIUM – sistema de información de unidades móviles con corte a marzo de 2018.

3.4. Satisfacción

Las medidas de satisfacción de la reparación integral son entendidas como acciones que buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas para permitir elaborar sobre los daños irremediables del conflicto armado interno.

En el marco de la ruta de reparación individual, las medidas de satisfacción que se implementan son principalmente[109]:

Conmemoraciones y homenajes para la dignidad y memoria de las víctimas

En cumplimiento de la Ley de Víctimas y otras disposiciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, el Gobierno nacional acompaña a las víctimas en cinco fechas conmemorativas de gran impacto en la construcción de memoria y su dignificación.

Estas acciones derivan de la solicitud que víctimas u organizaciones realizan a la Unidad, presentando sus iniciativas de acciones de conmemoración. Tras la solicitud estas son valoradas para definir la viabilidad de las mismas, de acuerdo a los recursos económicos y técnicos disponibles. Una vez esta es aprobada, el apoyo que se da es transversal, ajustando las propuestas a los estándares de este tipo de medidas. Este acompañamiento se hace de manera previa y durante la acción, dejando registro del mismo a través de un informe que se carga al sistema de información.

Lo anterior implica procesos de concertación con las víctimas, siendo en su totalidad producto de los acuerdos obtenidos, algunas de estas son: manifestaciones artísticas de diversa índole, marchas, caminatas, plantones, conciertos, galerías fotográficas, costureros de memoria, murales, siembra de jardines, velatones, realidades aumentadas, etc.

Frente a estas acciones de conmemoración se presentan los siguientes resultados:

- El Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que se realiza el 9 de abril de cada año, y que entre 2013 y 2018 ha representado un total de 274 acciones.
- El Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado, que se realiza el 25 de mayo de cada año, y que entre 2015 y 2018 ha representado el apoyo a 19 acciones de conmemoración.
- La conmemoración frente a la desaparición forzada de personas incluye: (i) la Semana Internacional de la Desaparición Forzada, que se realiza en mayo, y que ha representado el apoyo a 14 acciones y el (ii) Día Internacional de la Desaparición Forzada, que se celebra el 30 de agosto de cada año, y para el que se han acompañado 99 iniciativas, para un total de 113 acciones de conmemoración.
- El Día Universal de los Derechos Humanos, que se realiza el 10 de diciembre de cada año, y para el que se han acompañado 57 acciones entre 2013 a 2017.

Lo anterior arroja un total de 463 acciones de apoyo a actividades de conmemoración y memoria dentro de las medidas de satisfacción de la ruta de reparación individual.

Entrega del mensaje estatal de reconocimiento - carta de dignificación.

La carta de dignificación o el mensaje estatal de reconocimiento es una medida de reparación simbólica que busca reconocer el sufrimiento vivido por la víctima por medio del rechazo a los hechos ocurridos y ratificando el compromiso del Estado en el proceso de reparación integral.

A la fecha, se han entregado un total de 1.168.289 cartas de dignificación.

[109] Si bien la exención en la prestación del servicio militar también es una medida de satisfacción, dado que la libreta militar era un documento habilitante para acceder a oportunidades de empleo y graduarse de educación superior en el momento de expedición de la ley, se reporta en el capítulo de Asistencia como parte del derecho a la identificación.

Apoyo a iniciativas locales de memoria y lugares de memoria

Las iniciativas locales de memoria son propuestas desarrolladas por las víctimas, organizaciones y comunidades, cuyo propósito es buscar la preservación de la recordación frente a los hechos victimizantes ocurridos para que estos no vuelvan a suceder.

Para el periodo comprendido entre enero de 2013 a diciembre 31 de 2017 se han dado acompañamiento técnico y económico a procesos de 140 iniciativas locales de memoria.

Estas son presentadas por las víctimas o las organizaciones a la Unidad para las Víctimas. Tras verificar la viabilidad, se concerta la implementación de las mismas, con trabajo conjunto previo y durante la iniciativa.

Acciones simbólicas de acompañamiento a la implementación de otras medidas de reparación

Este acompañamiento busca apoyar las acciones simbólicas de homenaje y dignificación a las víctimas que se realizan en el marco de la implementación de otras medidas como lo son las jornadas o estrategias de enfoque diferencial, la EREARI, la Estrategia de Convivencia y Paz, las ferias de servicios, las entregas masivas de cartas de indemnización, las jornadas de entrega de libretas militares, entre otras. Desde 2013 a la fecha, se han realizado 232 acciones en el marco de estos eventos.

Apoyo, acompañamiento e implementación de actos de reconocimiento de responsabilidad y disculpas públicas

A la fecha se han realizado 46 actos de reconocimiento de responsabilidad y disculpas públicas.

Acompañamiento durante la búsqueda y entrega de los restos de víctimas de desaparición forzada y homicidio en el marco del conflicto armado

En el marco del acompañamiento a víctimas que realiza el Gobierno nacional, por medio de la Unidad para las Víctimas, la entrega de restos se constituye en una medida de satisfacción en la que, atendiendo el enfoque diferencial y los usos y costumbres de las familias y las comunidades, se realizan reconocimientos públicos acerca de la condición de la víctima, permitiendo culminar la espera que durante años las familias han tenido que enfrentar. Además, se realizan registros fotográficos que sirven como instrumento de memoria histórica del proceso, aportando así a la dignificación y reconocimiento de las víctimas de desaparición forzada y homicidio.

En este contexto, es fundamental entender el acompañamiento psicosocial como una medida de satisfacción que busca brindar reconocimiento al sufrimiento, hacer visible la afectación, permitir la creación y consolidación de mecanismos para dotarla de representación y así contribuir para hacer posible el duelo de manera individual y colectiva, el cual hasta ahora había sido impedido o imposibilitado debido al desconocimiento sobre el paradero de su ser querido o a la intimidación y amenaza constante. De tal manera, se logra recrear los rituales alrededor de la muerte en condiciones de dignidad.

Es así como la Unidad para las Víctimas, reconociendo la importancia y competencia directa de responder a

las necesidades en los procedimientos de entrega de restos, se sumó a la coordinación y el desarrollo del acompañamiento psicosocial en abril de 2012. El acompañamiento en materia psicosocial que brinda puede iniciar por dos vías: por solicitud directa de la Fiscalía General de la Nación, de una organización de víctimas o por medio de un familiar de la víctima. En cualquier escenario, el equipo psicosocial tiene una constante articulación con las instituciones que lideran la búsqueda y las organizaciones de víctimas especializadas en el tema.

Los profesionales psicosociales que intervienen en la diligencia de exhumación utilizan una herramienta o guía de trabajo que contiene elementos de tipo procedimental y psicosocial, esenciales para garantizar la participación de los familiares con pleno respeto de su autonomía y dignidad, así como la satisfacción de sus derechos a la verdad, justicia y reparación. Su implementación exige el conocimiento del enfoque diferencial, pues "permite tener en cuenta las particularidades de la cultura, la edad o el género, dado que dichas características suponen necesidades diferentes o formas de manejar el impacto de las violencias distintas que es preciso comprender", siendo de gran relevancia el reconocimiento de sus costumbres y tradiciones frente al tratamiento de los cuerpos y ritos mortuorios asociados o significados en torno a la muerte.

Las acciones que se adelantan como parte del acompañamiento psicosocial promueven procesos informados individuales, familiares y comunitarios de toma de decisión frente a las acciones que en el marco de la diligencia de exhumación afectan directamente a los familiares. Esto exige la articulación entre autoridades judiciales, equipos forenses y profesionales psicosociales para poner a disposición de los familiares la información necesaria para que, desde el acompañamiento psicosocial, sea posible la aproximación a lenguajes, procedimientos técnicos y posibles resultados de la diligencia que se constituyen en elementos necesarios y claves para la participación.

Estos acompañamientos psicosociales fueron realizados antes, durante y en algunos casos con posterioridad a la diligencia judicial, buscando no solo garantizar los objetivos del mismo, sino además, realizar un acercamiento a los familiares y fortalecer el vínculo de confianza; brindar elementos para manejo de emociones durante la diligencia, fortaleciendo las herramientas para afrontar el sufrimiento; y reconocer las expectativas del proceso trabajando interdisciplinariamente para mitigar las acciones con daño que pueda generar las acciones judiciales.

Entre 2017 y 2018, se han acompañado 20 prospecciones, 88 exhumaciones y 83 identificaciones de restos. Así mismo, desde junio del 2011, se ha acompañado a 2.396 familias en la entrega digna de los restos de sus seres queridos que fueron víctimas de desaparición forzada y homicidio.

Para cumplir con esta tarea, se han adelantado lineamientos técnicos, formaciones a los funcionarios que acompañan a las familias en estos procesos, talleres y jornadas de fortalecimiento a familiares y organizaciones de víctimas y orientación sobre el avance en la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada.

B. Reparación Colectiva

La reparación colectiva corresponde a un conjunto de medidas colectivas en beneficio de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto armado interno, que posibilitan el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición.

Estas medidas se construyen desde el reconocimiento de los daños colectivos que han afectado comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos y organizaciones, grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, así como a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Adicionalmente, la reparación colectiva implica una concertación entre la institucionalidad y los sujetos de reparación colectiva para recuperar los niveles de confianza, desde el diálogo ciudadano, alrededor de los hechos ocurridos, los daños colectivos y la reparación. De esta forma se fortalecen las capacidades políticas, ciudadanas y de gestión de los sujetos, contribuyendo a la reconciliación.

1. Antecedentes de los planes integrales de reparación colectiva

La Ley 975 de 2005, que incluía disposiciones para la reincorporación de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyeran a la consecución de la paz, destacó como derechos de las víctimas la verdad, la justicia y la reparación, y creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Con su creación, la CNRR debía implementar un programa institucional de reparación colectiva que comprendiera acciones orientadas a las zonas más afectadas por la violencia. Atendiendo a esto, implementó el proyecto "Pilotos de Reparación Colectiva", a través del cual se logró la formulación y construcción de seis planes piloto de reparación colectiva y se redactó el documento Programa Institucional de Reparación Colectiva (PIRC), en el que se presentan recomendaciones para la formulación e implementación de una política pública de reparación colectiva.

Finalmente, la competencia de implementar un Programa de Reparación Colectiva, con la Ley 1448 de 2011, quedó a cargo de la Unidad para las Víctimas. Como resultado, realizó una serie de recomendaciones para el desarrollo de un Programa Institucional de Reparación Colectiva que comprendiera acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho en las zonas más afectadas por la violencia, recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por los hechos de violencia y reconocer y dignificar a las víctimas.

Para llevar a cabo este programa, con la dificultad de que el conflicto todavía se encontraba vigente, se realizaron diálogos políticos con las comunidades y grupos con el fin de identificar su disposición a participar. Una vez acordados los términos para la implementación, se desarrolló un diagnóstico de la situación en la que se encontraban las comunidades por causa de la violencia, el cual estuvo focalizado en los daños ocasionados, los derechos vulnerados y la situación socioeconómica.

Posteriormente, se avanzó en la construcción de los Planes de Reparación Colectiva a partir del desarrollo de jornadas de formación en derechos y en reparación colectiva y reuniones participativas para la construcción de los planes piloto de reparación colectiva en las cuales se propusieron y validaron las medidas construidas.

De manera simultánea, se realizó un proceso de incidencia y formación con las instituciones del nivel territorial y departamental, con propósitos de gestión, para la implementación de estos planes.

Inicialmente, en el año 2007, la CNRR propuso 10 grupos y comunidades para realizar los pilotos de reparación colectiva. Sin embargo, tras los diálogos políticos con las comunidades, sólo ocho grupos y comunidades aceptaron participar. Posteriormente, en el marco de la implementación del proyecto, otros dos se retiraron: las Madres de la Candelaria, por no cumplir con los requisitos estipulados por el CNRR para ser sujetos de reparación colectiva y la comunidad negra de Buenos Aires, por falta de consensos al interior de la comunidad.

Finalmente, el ejercicio sólo pudo completarse en seis de los casos: Libertad, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, El Salado, El Tigre, Universidad de Córdoba, y La Gabarra. En este último caso, el ejercicio se vio limitado por las condiciones de orden público y la persistencia del conflicto en la zona.

Así, luego del trabajo realizado por la CNRR, la OIM y USAID, entre 2007 a 2011, las recomendaciones para la ejecución de los planes de reparación colectiva se materializaron en el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y se incorporaron, a partir del año 2012, al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y a la Ruta de Reparación Colectiva.

2. Avances en la reparación colectiva

En los seis años de implementación de la reparación colectiva, se ha avanzado en el afianzamiento de las colectividades como sujetos políticos, en la conceptualización, en la metodología, en la concertación con las Direcciones Territoriales, en los convenios de implementación y en la mayor comprensión del significado que la reparación colectiva tiene para la reconciliación de Colombia.

2.1. La identificación y el registro para el reconocimiento y la dignificación

Dado que la Ley de Víctimas ordenó la identificación y registro de los sujetos de reparación colectiva, se pusieron en marcha tres modalidades de identificación: una de oferta, otra de demanda y una última por articulación con otros procesos.

Mediante la modalidad de oferta, la Unidad para las Víctimas identificó un primer universo de sujetos, a quienes se acercó para que iniciaran de manera voluntaria el Programa. Por el contrario, en la modalidad de demanda, los sujetos no incluidos en la oferta, y que se consideraran con el derecho a la reparación colectiva, se acercan al Ministerio Público para rendir su declaración y ser valorados por la Unidad. Una tercera forma de identificación y acceso al Programa de Reparación Colectiva se construyó a partir de la articulación con los procesos judiciales de restitución de tierras, Justicia y Paz y otras órdenes de carácter judicial.

Así mismo, la Ley de Víctimas estableció la creación de un módulo colectivo en el RUV siendo esta la primera vez que, en Colombia, se registran de manera oficial las comunidades, grupos y organizaciones afectadas por el conflicto armado.

Para el 31 de marzo de 2018, este módulo cuenta con un total de 281 sujetos de reparación colectiva incluidos por oferta y otros 399 sujetos incluidos por demanda, para un total de 620 sujetos registrados en el RUV. A continuación, se puede apreciar el detalle de estos sujetos:

Tabla 110
Sujetos de Reparación Colectiva

Tipo de Sujeto	Oferta	Demanda	Total
Étnico	135	233	368
No Étnico	146	106	252
Total	**281**	**339**	**620**

Fuente Unidad para las Víctimas – Subdirección de Reparación Colectiva – corte marzo 2018

2.2. Ruta de Reparación Colectiva

El avance en cada paso de la Ruta de Reparación Colectiva implica un esfuerzo de concertación entre las comunidades y el Estado, lo que supone diálogos sobre los daños, lo que pasó, la forma de repararlo, la sensación de mejora y la atención y comprensión que las víctimas han venido desarrollando desde su participación en el proceso.

La primera fase de la Ruta de Reparación Colectiva corresponde a la de identificación, en la cual se obtiene información general del colectivo y de las afectaciones que tuvieron en el marco del conflicto; en la fase de alistamiento, se da a conocer el Programa de Reparación Colectiva al sujeto de reparación colectiva y a las instituciones, destacando el marco normativo, el alcance del Programa y el enfoque psicosocial de este proceso; en la fase de diagnóstico del daño, se caracterizan las formas de afectación de los atributos del colectivo que perviven en el colectivo y que deberán ser reparadas; en la fase de diseño y formulación del PIRC, se identifican las acciones que repararán las afectaciones por parte del sujeto de reparación colectiva; y, durante la fase de implementación, se ejecutan las acciones contenidas en el Plan Integral de Reparación Colectiva en los plazos establecidos

A continuación, se hace una descripción cuantitativa del avance que han tenido los Sujetos de Reparación Colectiva desde el año 2013 al 2018:

Tabla 111
Avance de los sujetos de reparación colectiva por año (acumulado)[110]

Tipo / Fase	2013	2014	2015	2016	2017	mar-18
Étnico	76	153	153	178	373	384
Identificación	46	83	71	71	257	264
Alistamiento	29	46	58	65	57	57
Caracterización del Daño	1	24	24	33	41	45
Diseño y Formulación	-	-	-	6	6	6
Implementación	-	-	-	3	12	12
No Étnico	144	150	150	165	203	215
Identificación	36	37	6	5	64	57
Alistamiento	26	18	31	22	14	32
Diagnóstico del Daño	10	12	14	21	18	19
Diseño y Formulación	61	22	27	16	7	7
Implementación	11	61	72	101	100	100
Organizaciones, movimientos y Grupos	-	-	-	-	41	41
Identificación	-	-	-	-	14	14
Alistamiento	-	-	-	-	5	5
Diagnóstico del Daño	-	-	-	-	6	6

[110] A partir del cierre de la vigencia 2017, se realizó la reclasificación de sujetos a la línea de acción Organizaciones, movimientos y Grupos de acuerdo con el nuevo modelo operativo del fortalecimiento del programa.

Tipo / Fase	2013	2014	2015	2016	2017	mar-18
Diseño y Formulación	-	-	-	-	1	1
Implementación	-	-	-	-	15	15
Total	**220**	**303**	**303**	**343**	**617**	**640**[111]

Fuente Unidad para las Víctimas – Subdirección de Reparación Colectiva – corte marzo 2018.

[111] La presente información acumulada por año **incluye 20 sujetos** de reparación colectiva que no se encuentran incluidos en el Registro Único de Victimas – RUV con corte a 31 de marzo de 2017, sin embargo se relacionan, ya que estos fueron identificados por la Unidad a través de la modalidad de Oferta y la mayoría se encuentran en las fases de identificación y alistamiento; se espera que el Ministerio Público realice la toma de la declaración y las gestiones correspondientes, con el fin de proceder a la valoración e inclusión de los posibles sujetos en el RUV.

Con respecto al avance en la implementación del programa con comunidades étnicas, a 31 de marzo de 2018, estaban en curso 51 procesos en las fases de caracterización del daño o formulación, en el marco del derecho fundamental a la consulta previa, entre comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras o raizales.

Los planes integrales de reparación colectiva protocolizados constituyen el espacio de reconstrucción de confianza por excelencia, tratándose del escenario de fortalecimiento del diálogo intercultural entre las autoridades de los pueblos y comunidades étnicas y el Gobierno Nacional. Este proceso se concreta en la construcción conjunta de las medidas de reparación y su posterior implementación.

Planes Integrales de Reparación Colectiva aprobados

Hasta el 31 de marzo de 2018, hay 128 planes integrales de reparación colectiva (PIRC) aprobados, a los que se les incluyeron medidas de rehabilitación comunitaria, satisfacción, restitución, indemnización y garantías de no repetición. Así mismo, hay otros 124 sujetos colectivos en ruta para la aprobación de planes de reparación colectiva.

Tabla 112
PIRC aprobados por vigencia

Vigencia	PIRC aprobados
2012 - 2014	62
2015	38
2016	19
2017	8
2018	1

Fuente Unidad para las Víctimas – Subdirección de Reparación Colectiva – corte marzo 2018

En estas cifras se incluye cuatro de SRC étnicos que surtieron el proceso de Consulta Previa: el Pueblo Kitek Kiwe, el Pueblo Rrom, los Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco - Proyecto Nasa, y el Consejo Comunitario de Guacoche.

Estos planes fueron aprobados en el marco de las respectivas instancias, según sea el caso: Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales o municipales, por la Unidad para las Víctimas en los casos de incidencia nacional, y protocolizados para los casos étnicos con las autoridades étnicas de cada sujeto.

La reducción del número de planes aprobados por año se debe a que, durante los primeros años del programa, la oferta obedeció a la identificación de sujetos de reparación colectiva en un ejercicio que no se encontraba del todo construido y que atendía a los requerimientos expuestos por los colectivos.

A partir de 2016, además de contar con varios planes en implementación, se comenzó a trabajar en la cualificación del programa, o sea en la definición técnica del alcance del programa administrativo de reparación y, al tiempo, la oferta se ha reducido en tanto se realizaron identificaciones importantes durante los primeros años de ejecución del programa.

Por tanto, los sujetos que están ingresando en este momento al RUV, lo hacen en mayor medida por la modalidad de demanda.

3. La apuesta estratégica de los Sujetos de Reparación Colectiva con incidencia nacional

En el marco del Programa de Reparación Colectiva, la Unidad para las Víctimas puso en marcha la Estrategia de Casos Nacionales con el propósito de implementar procesos de reparación integral con enfoque político y dimensión colectiva para grupos y organizaciones altamente victimizadas en el marco del conflicto armado interno.

La reparación colectiva de estos sujetos de incidencia nacional busca introducir cambios en la conciencia de la sociedad colombiana y de las instituciones, y propicia una apertura hacia la construcción de la paz territorial, necesaria para la reconciliación. La dimensión de la reparación colectiva a los casos nacionales supera el 10% de la población colombiana con más de 5.000.000 de personas que pertenecen a los sujetos (no todas como víctimas individuales o directas, pero sí como parte del colectivo).

La reparación a estos sujetos colectivos apunta a recuperar y transformar valores democráticos que fundamentan el Estado Social de Derecho, reivindicando derechos como la libertad de prensa y el acceso a la información; las libertades sindicales que involucran la libertad de asociación, el derecho a la huelga y el de negociación colectiva; la participación política y el voto; el derecho a defender los derechos humanos; el derecho a la paz; el derecho a defender la tierra; los derechos de los campesinos; el libre pensamiento y; en general, los derechos civiles y políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, así como las condiciones para el funcionamiento de un orden justo.

Los espacios que se propiciaron han permitido la participación y el encuentro de los diferentes representantes de los sujetos con incidencia nacional como REDEPAZ, ANUC, IPC, y organizaciones de mujeres como ANMUCIC, AFROMUPAZ y Narrar para Vivir, entre otros, fortaleciendo los espacios autónomos y el diálogo político con la institucionalidad. Al 31 de marzo de 2018, se contaba con 15 PIRC aprobados para Grupos y Organizaciones, uno en fase de diseño y formulación, 11 en fases de alistamiento y diagnóstico del daño, y 14 casos en fase de identificación.

Dentro de las acciones relacionadas directamente con las medidas de reparación colectiva se destacan las correspondientes al fortalecimiento organizativo para la recuperación de la presencia de las organizaciones en el territorio, medidas materiales como dotaciones y sedes, medidas de dignificación como conmemoraciones, acciones contra la estigmatización y otras para el reconocimiento como el Día de las Víctimas la construcción de la memoria histórica, pedagogía social y medidas de recuperación del tejido social con enfoque psicosocial, entre otras.

La implementación de las medidas de reparación también ha materializado la participación de los sujetos de reparación en el marco de los espacios de toma de decisión de la política pública del más alto nivel político, para el desarrollo de sus apuestas de fortalecimiento de sus proyectos políticos con enfoque transformador. Este es el ejemplo del Decreto 624 del 18 de abril de 2016, por el cual se creó y reglamentó la mesa permanente de concertación con el Movimiento Sindical para su reparación colectiva, y la Resolución 70 del 8 de abril de 2016, que dictamina la mesa interinstitucional para el proceso de reparación colectiva de la ANUC.

4. El papel de las mujeres en la reparación colectiva

En Colombia las mujeres víctimas del conflicto armado han sido las abanderadas de la resistencia pacífica y el fortalecimiento de la resiliencia y la exigibilidad de los derechos en el país. Su rol como sujetos políticos y de derechos constituye un invaluable insumo democrático para el restablecimiento del tejido social fracturado por el conflicto armado, y sus luchas por la eliminación de los factores históricos de discriminación son reconocidas por diferentes sectores sociales, y por el Estado que con la Ley 1448 de 2011 fortalece el respaldo a su ejercicio en defensa de derechos humanos.

En desarrollo del trabajo de la Unidad para las Víctimas, se parte de un modelo que reconoce los hechos que afectan a las mujeres, así como las discriminaciones históricas, y que se han constituido como factores de vulneración de sus derechos en razón a la edad, la pertenencia étnica, las orientaciones sexuales e identidades de género, la condición de discapacidad y los roles asignados a hombres y mujeres.

De acuerdo con lo anterior, la Unidad para las Víctimas adelanta procesos de reparación específicos con organizaciones de mujeres que han sido víctimas del conflicto armado como organización o grupo, a saber: Narrar para Vivir, Organización Femenina Popular, Ruta Pacífica AMI, ANMUCIC Nacional, Liga de Mujeres Desplazadas, AFROMUPAZ, Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092, ASOMUPROCA y ANMUCIC El Zulia.

Estos procesos han permitido que se reconozcan las afectaciones diferenciales del conflicto armado en la vida de las mujeres y la violación sistemática de sus derechos humanos.

En esa medida, la intervención con enfoque de género ha permitido una ruta clara en la implementación con acciones que propenden por la satisfacción de sus derechos fundamentales, contribuyendo de esta manera a reconstruir sus proyectos de vida, el tejido social y su capacidad de incidencia política desde la dimensión colectiva. El proceso de reparación representa un ejercicio que posibilita transformar las situaciones históricas de discriminación de las mujeres frente la restitución de sus derechos humanos.

De manera práctica, el ejercicio con organizaciones de mujeres ha significado diseñar lineamientos técnicos para incorporar los enfoques diferenciales y de género en las herramientas metodológicas aplicables a cada una de las fases de la ruta de reparación colectiva, manteniendo su transversalidad, interseccionalidad, trazabilidad e impacto a través de la definición de acciones afirmativas y concretas dirigidas a los sujetos de especial protección constitucional y recogidas en los productos esperados en el marco de su implementación con los sujetos de reparación colectiva.

Como lo demuestra su participación en las distintas estrategias de la reparación integral, las mujeres han sido fundamentales en mantener a las comunidades desde su papel de cuidadoras, de protectoras de la vida, de vigías de la niñez, y su rol preponderante en la economía del hogar, todo clave en la reconstrucción del tejido social de las comunidades, grupos y organizaciones.

Desde una perspectiva que contempla las afectaciones diferenciales relacionadas con patrones de exclusión y discriminación histórica, se han fortalecido las capacidades de las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos, lo cual ha podido evidenciarse en un mayor ejercicio de participación e incidencia de las mujeres en escenarios formales como las mesas de víctimas, los concejos, las mesas afro, la estrategia Entrelazando e incluso en su participación en escenarios de decisión a nivel local, incluyendo los de elección popular.

5. Respeto y reconocimiento de las formas de vida y organización política y social de las comunidades y pueblos étnicos

Para los pueblos y comunidades étnicas, la reparación colectiva es, simultáneamente, un anhelo y una exigencia para proteger territorios y garantizar su pervivencia cultural. La consolidación de la autonomía y los proyectos de vida y etnodesarrollo, inspirados en la relación de los grupos étnicos con su territorio sólo son sostenibles en el tiempo en contextos de

democracia ampliada, de garantías de participación política y control territorial.

La reparación colectiva coadyuva a la ejecución de los planes de vida y de etnodesarrollo en tanto que la conservación de la cultura y la apuesta por la recuperación de sus proyectos políticos para la garantía misma de sus derechos fortalece a las autoridades étnicas y consolida el desarrollo propio de los territorios.

Para potenciar esto, se planteó una ruta de acción mediante la cual se mantienen las acciones que responden a los componentes político, pedagógico, jurídico y operativo que faciliten la recuperación de la confianza entre los SRC étnicos y el Estado colombiano. Estos procesos con sujetos étnicos han sido determinantes para entender cómo ellos hablan de reconciliación desde el enfoque diferencial, llenando de significado a la construcción de paz con conceptos como identidad, diversidad, desarrollo, justicia social, equidad, igualdad de oportunidades, desarrollo, cultura y reparación.

Cabe destacar que, en los casos de reparación étnica, el derecho fundamental a la consulta previa se prevé en la implementación de su ruta, pues a partir de esta se realiza la caracterización de los daños colectivos y la formulación de sus planes. Al 31 de marzo de 2018, se habían adelantado 48 consultas previas con SRC étnicos.

6. Implementación de las medidas de reparación integral

6.1. Restitución

Restitución de Tierras

Al igual que para la Ruta de Reparación Individual, el capítulo de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales de este Informe, contiene la información de la Unidad de Restitución de Tierras sobre esta medida para los sujetos de reparación colectiva.

Programas de generación de empleo

El Ministerio del Trabajo, a través de la implementación del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado – PRIEV, desarrolla una estrategia de apoyo al emprendimiento y empresarismo, dirigida a aquellas víctimas del conflicto armado que se encuentran en fase de reparación o en transición hacia la misma, y que cuentan con un proyecto productivo instalado o buscan desarrollarlo.

A continuación, se presentan los programas de emprendimiento y empresarismo, implementados para sujetos de reparación colectiva durante el periodo del asunto:

Sumando paz

Dentro de la estrategia de apoyo al emprendimiento para zonas urbanas y rurales, se cuenta con una línea de reparación dirigida a aquellos sujetos colectivos priorizados por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Trabajo, que dentro de su plan de reparación colectiva han establecido temas relacionados con empleabilidad.

El proyecto "Sumando paz", tiene como objetivo restituir las capacidades laborales y productivas de los sujetos de reparación colectiva, para lo cual desarrolla actividades como i) la caracterización sociolaboral de los sujetos; ii) la formulación de planes de negocio en emprendimiento o fortalecimiento y su respectiva implementación; iii) la generación de capacidades técnicas, administrativas y financieras; iv) el apoyo en estrategias de comercialización y en el acceso a activos productivos.

En la actualidad, el programa continúa con el acompañamiento a 23 sujetos de reparación colectiva priorizados desde 2015, realizando actividades relacionadas con el seguimiento a la ejecución de los proyectos o con el proceso de cierre de medida.

Tabla 113
Sujetos por familia participantes en el componente de emprendimiento colectivo 2015-2017

Departamento	Municipio	Caso/SRC	Familias participantes (aproximadamente)	Línea Productiva/Plan de Negocios
Cauca	El Tambo	San Joaquín	218 familias	Silo comunitario para mejoramiento de secado de café
Valle del Cauca	Buga	La Habana	70 familias	Fortalecimiento de mercados campesinos
	Palmira	Arenillo	30 familias	Planta deshidratadora de plantas medicinales, aromáticas frutales
	Trujillo	Corregimiento la Sonora, el Tambor, veredas Betulia y Maracaibo	170 familias	Procesamiento y transformación de café
Nariño	Leiva	El Palmar	63 familias	Mejoramiento, procesamiento y comercialización del café molido
Putumayo	Valle del Guamuez	El tigre	51 personas	Granja porcicultura y elaboración de auto-mezclas
	Valle del Guamuez	El Placer	113 personas	Planta transformadora de leche en queso prensado, queso campesino y queso doble crema
Caldas	Samaná	Cabecera municipal Samaná	82 familias	Granja porcicola cría y levante de cerdos para venta en pie
Bogotá D.C	Bogotá	ANUC	1.250 familias,	Unidad básica de comercialización de productos de la economía campesina ANUC
Cundinamarca	Yacopí	Altos de Caña	63 familias	Fortalecimiento de cultivos de cacao.
Meta	El Dorado	El Dorado	58 familias	Fortalecimiento del mercado campesino
Chocó	Carmen de Atrato	Vereda Guaduas	15 familia	Hato de ganado de cría con ganado doble propósito
	San José del Palmar	Cabecera Municipal	34 familias	Piscicultura
Antioquia	El Bagre	Puerto López	50 personas	Piscicultura
	Dabeiba	Comunidad de la balsita	43 familias	Fortalecimiento de cultivos (café, frijol, plátano y caña de azúcar)
	Urrao	La Encarnación, La Clara y el Maravillo	56 familias	Fortalecimiento y ampliación de cultivos
	Turbo	Corregimiento de Pueblo Bello	50 familias	No se realizó la implementación, ya que el sujeto no definió línea productiva y no poseía predio
Sucre	Colosó	Chinulito	42 familias	Cultivo y acopio de ñame centro de acopio de productos agrícolas
	San Onofre	La Libertad	25 directa 70 indirectas	Fortalecimiento de la pesca artesanal

Sucre y Bolívar	El Carmen de Bolívar y Morroa	Narrar para vivir	130 mujeres	Confecciones en ropa infantil, línea blanca y uniformes
Bolívar	San Jacinto	Las Palmas	84 familias	Cultivo de ají
	Carmen de Bolívar	El Salado	36 familias	Producción y comercialización de huevos
Norte de Santander	El Zulia	AMUCI	60 familias	Proyecto agroindustrial de carne de cerdo

Fuente: Ministerio del Trabajo Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

Adicionalmente, se están implementando acciones de medida con 24 nuevos sujetos de reparación colectiva que están siendo intervenidos durante el periodo 2017 – 2018, para un total de 48 sujetos intervenidos durante las vigencias 2015- 2018.

Tabla 114
Sujetos por familias o personas participantes en el componente de emprendimiento colectivo 2017- 2018

Departamento	Municipio	Caso/SRC	Familias o personas participantes (aproximadamente)	Línea Productiva/Plan de Negocios (sujeta a modificación)
Antioquia	Cocorná	Cabecera municipal de Cocorná	100 personas	Fortalecimiento de confecciones
	Nariño	SRC de Puerto venus y sus Veredas	40 personas	Proyecto de cultivo de aguacate 20 hectáreas
	Argelia	Cabecera municipal de Argelia	80 personas	Fortalecimiento de confecciones
	San Carlos	Cabecera municipal de San Carlos	40 personas	Fortalecimiento de confecciones
Casanare	Chámeza	SRC de Chámela	8 familias	Fortalecimiento organizativo y productivo de la Asociación de Productores de Sal
	Recetor	SRC de Recetor.	40 personas	Programa de recuperación del mercado campesino con participación de las veredas
Cesar	Pailitas	SRC de Pailitas	350 personas	Construcción adecuación y dotación de 5 tiendas comunitarias para los nodos de la zona alta de Pailitas
	Concejo comunitario de Guacoche	Concejo comunitario de Guacoche	540 personas	Establecimiento de granja comunitaria auto sostenible
Bolívar	Villa Nueva /Zipacoa	Zipacoa	200 personas	Cultivos a largo y mediano plazo de yuca, ñame, ají, limón y habichuela
Cundinamarca	La Palma	Hinche Alto y Bajo	300 personas	Cultivo de café, caña panelera y montar una panadería
Magdalena	Cerro Azul		50 personas	Cultivo café, cacao y miel de abejas
	Chibolo	Canaan	25 familias	Hato ganadero
Nariño	La Cruz	La Cruz	375 personas	Artesanías –Sombreros de Iraca – confección y lencería
Norte de Santander	Tibú	Corporación Catatumbo de Jóvenes para la Paz y el Desarrollo Social. CCJPDS	27 personas	Cultivo y comercialización piscícola
	La Gabarra	Asociación de Mujeres ASOMEA	30 personas	Producción y comercialización de huevos

Departamento	Municipio	Caso/SRC	Familias o personas participantes (aproximadamente)	Línea Productiva/Plan de Negocios (sujeta a modificación)
	Cúcuta	Asociación Impulso Barrio Antonia Santos. AIBAS	45 personas	Diseño y confección de jeans.
Cauca	Toribio	Proyecto nasa	200 familias	Fortalecimiento productivo y comercial de la empresa comunitaria productos fxize
	Timbío	Cabildo indígena kite kiwe	150 familias	Fortalecimiento del emprendimiento de confección y tejido de la organización Promujer, que hace parte del resguardo Kite Kiwe
	La Rejoya	Corregimiento de la Rejoya	216 familias	Prestación del servicio comunitario de secado mecánico de café.
Valle del Cauca	Pradera	Arenillo	60 personas	Beneficiadora de café – elaboración de aromática
Santander	Landázuri	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare ATCC	30 familias	Tienda comunitaria.
	Barrancabermeja	Organización Femenina Popular. OFP	500 personas	KITS-Chocolate Orgánico/ferretería/cultivo Procesamiento de citronela/Panadería a base de soya/Tienda homeopática y terapias alternativas / Galpones de pollos / Cigarrería
Bogotá D.C.	Bogotá	Afromupaz	65 personas	Elaboración de productos cosméticos a base de coco, producción textil de línea de ropa con inspiración autóctona, producción de repostería a base de coco.
		ANMUCIC	25 personas	Adecuación insumos y enseres para el funcionamiento de restaurante

Fuente: Ministerio del Trabajo Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género

Dentro de los sujetos de reparación colectiva que están siendo atendidos en 2017- 2018, seis casos fueron focalizados de especial atención. Por un lado, la Organización Femenina Popular, AFROMUPAZ y ANMUCIC (capítulo Bogotá), que son tres sujetos conformados por alrededor de 900 mujeres víctimas de los departamentos de Cundinamarca y Santander. Y por el otro, se focalizaron tres sujetos étnicos; Cabildo Kitek Kiwe, Proyecto Pueblo Nasa y Consejo Comunitario de Guachoque.

6.2. Rehabilitación

Estrategia de Recuperación del Tejido Social "Entrelazando"

Las medida de rehabilitación comunitaria comprende la construcción e implementación de la medida en comunidades barriales, campesinas, organizaciones de mujeres y grupos sociales a través de la Estrategia para la Reconstrucción del Tejido Social "Entrelazando" y, para el caso de comunidades y pueblos étnicos, a través de la identificación de

acciones que en armonía con los distintos planes (planes de vida, planes de salvaguarda, plan del buen camino), restablecen la armonía y el equilibrio del tejido comunitario en coherencia con la cosmovisión y cosmogonía de cada pueblo y comunidad étnica.

La estrategia para la reconstrucción del tejido social "Entrelazando" se desarrolla de manera simultánea al proceso de reparación colectiva, lo que comprende acciones de identificación de los cuidadores y cuidadoras históricas del colectivo, el diagnóstico del daño psicosocial y la identificación de las actividades que se establecen en la planeación participativa y que se deben construir de acuerdo con el daño psicosocial identificado y con los productos asociados a la medida de rehabilitación psicosocial en el procedimiento de formulación de Plan Integral de Reparación Colectiva.

Las actividades desarrolladas en la estrategia se realizan a través de la acción conjunta de la Unidad para las Víctimas, las entidades territoriales, los tejedores y tejedoras o referentes de cuidado de los colectivos víctimas del conflicto armado, así como los demás miembros de los colectivos para, de esta manera, avanzar en la reconstrucción del tejido social y organizativo, el restablecimiento de las relaciones de confianza y el fortalecimiento de la convivencia en los sujetos colectivos víctimas del conflicto armado.

Ha sido una estrategia móvil, flexible, creativa, adaptada a diferentes contextos sociales y culturales, apropiada por las comunidades y desarrollada en diferentes escenarios sociales. Se basa en los principios de participación, acción conjunta, coherencia interna e interdependencia de los componentes, los cuales son los nodos articuladores de la estrategia y unidades de sentido de la misma.

Actualmente, la medida de rehabilitación comunitaria a través de la estrategia Entrelazando ha iniciado su implementación en 152 sujetos de reparación colectiva, que incluyen 6 SRC con incidencia nacional, 9 organizaciones (8 de estas de mujeres), 137 comunidades campesinas y barriales.

Adicionalmente, se ha implementado en 4 comunidades respecto a las cuales se han proferido sentencias de Justicia y Paz y se ha requerido la implementación de la medida de rehabilitación.

Tabla 115
Número de tejedores y tejedoras por departamento

Departamento	Total
Antioquia	361
Atlántico	18
Bolívar	186
Caldas	29
Casanare	67
Cauca	63
Cesar	141
Choco	51
Córdoba	40
Cundinamarca	52
Magdalena	243
Meta	55
Nacional	63
Nariño	63
Norte de Santander	118
Putumayo	70
Quindío	12
Risaralda	22
Santander	122
Sucre	83
Tolima	28
Valle del Cauca	114
Total	**2001**

6.3. Satisfacción

Dentro de los planes de reparación colectiva también se incluyen acciones de satisfacción, alcanzando hoy un total de 178 medidas de satisfacción implementadas, de acuerdo con lo reportado por el Sistema de Información de Reparación Colectiva.

Medidas de reconstrucción de la memoria colectiva y memoria histórica

Las medidas de reconstrucción de la memoria colectiva y memoria histórica son un grupo de acciones tendientes a garantizar el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad. En este sentido, tienen como objetivo generar un relato (a partir de diversos lenguajes) que permita la comprensión social de los múltiples daños o victimizaciones sufridas en el marco del conflicto colombiano y sus repercusiones; así como busca también, visibilizar las diversas formas como los colectivos hacen frente, resisten y resignifican esos sucesos con el fin de que no vuelvan a suceder.

Siguiendo el deber de memoria del Estado, resulta fundamental recoger las iniciativas de verdad y memoria desarrolladas de manera autónoma por los sujetos de reparación colectiva que, estando ajustadas a su identidad social y política, no siempre corresponden con la visión de memoria desarrollada por el Estado de manera oficial.

El Programa de Reparación Colectiva reconoce los aportes que hacen estas iniciativas autónomas a la construcción polifónica de narrativas de verdad y memoria por parte de las víctimas y a la reconstrucción de la memoria colectiva y la memoria histórica.

La memoria es el puente que hila la identidad de manera colectiva, pensando en el pasado – y los efectos que éste tiene sobre el presente y el futuro. Por lo tanto, hacer memoria es un ejercicio activo de reflexión y diálogo a través de diversos lenguajes, que permite evidenciar varias dimensiones: lo que se ha perdido, lo que no puede volver a ocurrir, los aportes que las comunidades y sujetos victimizados autónomamente lograron y las apuestas, sueños o proyectos que están inconclusos y que es necesario recuperar como parte del fortalecimiento a los proyectos colectivos que fueron truncados a raíz del conflicto armado. Hacer memoria es además la posibilidad de dignificar y visibilizar la voz de las víctimas, razón por la cual resulta fundamental garantizar la participación de los sujetos colectivos en la construcción de dichas medidas.

El Programa de Reparación Colectiva viene trabajando estas medidas desde las siguientes estrategias:

Línea de Reconstrucción, Apropiación y Difusión de la memoria

Esta línea corresponde a las iniciativas de memoria de los sujetos de reparación colectiva que buscan no sólo la narración de los hechos acontecidos en el marco del conflicto armado, sino de sus objetivos políticos y sociales, en los que se destacan, para el caso de las organizaciones defensoras de derechos humanos, rescatar las iniciativas supervivencia, resistencia y denuncia de los contextos de violencia, así como de sus iniciativas de construcción de paz.

En concreto, en los sujetos de reparación colectiva, estas iniciativas apelan a diversas áreas artísticas y canales de expresión no solo para narrar lo acontecido y hacer transmisión social y generacional de la memoria, sino también fortalecer el tejido comunitario fragmentado, reparar el daño ocasionado por el desarrollo del conflicto armado, y fortalecer identidades políticas de los movimientos y organizaciones.

La diversidad de iniciativas de memoria se entienden bajo la pregunta sobre el cómo hacer transmisión de esas memorias, que anteceden al para qué y por qué de la memoria, en el que se dotan de sentido las iniciativas en construcción.

De acuerdo con lo anterior, comprende la realización de galerías de la memoria así como piezas audiovisuales, el apoyo a diversas expresiones artísticas, literarias, teatrales, poéticas y de relatos, textos y publicaciones en donde se garantice la

participación de las víctimas y su voz sea protagonista, con el fin de promover la difusión, reconstrucción y apropiación de la memoria de las víctimas.

Línea de lugares de memoria

En algunas ocasiones, las iniciativas de memoria generan un proceso de apropiación o creación de un espacio físico en un punto concreto de un territorio. Al hacer esto, especializan la memoria ubicando territorialmente sentidos simbólicos de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado y la violencia política, configurándose así en un Lugar de Memoria.

Los Lugares de Memoria se constituyen entonces en la ubicación física del acto del recuerdo. Son lugares específicos escogidos por uno o varios actores sociales para inscribir territorialmente sus memorias.

Un Lugar de Memoria entonces, hace referencia a una iniciativa de memoria que incorpora la dimensión espacial, es decir, que tiene relación directa con el territorio, con los hechos allí ocurridos o con los que allí se quieren destacar, y que es posible identificar claramente en el espacio físico en donde se ubica de forma permanente.

En esta línea de reparación, se pueden adelantar las siguientes acciones:

- Diseñar, construir y demarcar lugares de memoria (murales, placas, jardines, marcas territoriales, etc.).
- Realizar reparaciones locativas en lugares de memoria.
- Reconstruir lugares de memoria.
- Adelantar acciones encaminadas a apropiar socialmente espacios cuyo significado fue alterado en el marco del conflicto armado que representen una importancia para rendir homenaje a la memoria de las víctimas y sobrevivientes, y que sean símbolos de identidad, representando propósitos colectivos de las organizaciones, grupos o movimientos.

Medidas simbólicas

La reparación simbólica se define como aquella que comprende la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social.

Dada la imposibilidad de reparar plenamente por medios materiales, en el sentido de restablecer las condiciones en que se encontraban los colectivos antes de los hechos ocurridos, la reparación simbólica busca atender las dimensiones irreparables de la violencia.

En este sentido, las dimensiones simbólicas de las medidas de satisfacción aluden a actos de reconocimiento público de responsabilidades, a la desestigmatización de las víctimas y su enaltecimiento, entre otros.

En el ámbito de la reparación simbólica es importante recordar el papel que tienen los símbolos en la sociedad y la cultura, las repercusiones que tienen en la construcción de sentidos e imaginarios sociales y la manera en que estas medidas deben responder a la particularidad de los daños causados a su buen nombre.

De acuerdo con lo anterior, esta medida de reparación comprende las dos líneas que se enuncian a continuación:

Línea de actos simbólicos de dignificación a las víctimas

Esta línea de reparación comprende la realización de diferentes actos conmemorativos, actos de reconocimiento de responsabilidad y homenajes públicos con el propósito de dignificar a las víctimas, promover la verdad de lo sucedido, generar confianza entre el Estado y los ciudadanos y reprobar los hechos ocurridos.

Esta línea de reparación, que depende de los lineamientos entregados por el Subcomité Nacional de Medidas de Satisfacción, comprende las siguientes acciones:

- Realizar acciones de reconocimiento público de responsabilidad y del carácter de víctima de los sujetos de reparación colectiva y sus integrantes.
- Realizar actos de conmemoración de fechas significativas para las comunidades, organizaciones, grupos o movimientos. Las fechas, aniversarios y momentos históricos de relevancia para el sujeto son momentos en los que además de ratificar la identidad colectiva, se presentan abordajes e interpretaciones sociales sobre el pasado.
- Recuperación y estrategia de la divulgación de símbolos que se vieron afectados en el desarrollo del conflicto, y sobre los cuales las organizaciones, grupos o movimientos fueron estigmatizados.

Línea de procesos de recuperación del buen nombre de los sujetos de reparación colectiva

Esta línea de reparación busca la desestigmatización del colectivo, de sus labores y sus integrantes, cuando hayan sido estigmatizados por pertenecer al mismo o realizar un determinado ejercicio, así como la recuperación de su buen nombre.

Esta línea de reparación comprende las siguientes acciones:

- Acciones para la difusión, reconstrucción y apropiación de la memoria del conflicto armado, buscando la desestigmatización y el reconocimiento del buen nombre del colectivo a nivel local, regional o nacional.
- Acciones de visibilización del sujeto de reparación colectiva, haciendo énfasis en su rol positivo para la sociedad.

Medidas para la recuperación de prácticas y costumbres

Esta medida de reparación está encaminada a la recuperación de prácticas sociales y culturales de los sujetos de reparación colectiva, en las dimensiones que se hayan afectado por el conflicto armado.

El restablecimiento de las prácticas sociales y culturales involucra acciones tendientes a la reconstrucción del movimiento y del tejido social de los colectivos, con el fin de fortalecer el agenciamiento, la transmisión, visibilización y el rescate de las relaciones de su vida y que, a causa del conflicto social y político desarrollado en el territorio nacional, terminaron resquebrajando las dinámicas históricas de la cultura, la economía y la política como un escenario de disputa y control poblacional o territorial.

Las expresiones de la cultura se materializan mediante prácticas sociales en las que, a través de diferentes manifestaciones como el baile, la música, la literatura y festividades, se caracteriza la identidad colectiva.

En este sentido las medidas de satisfacción, en esta categoría, están dirigidas a recuperar las prácticas afectadas por el conflicto armado colombiano. Dentro

de estas medidas se contempla el fortalecimiento de la tradición oral, la recuperación de juegos tradicionales, celebraciones culturales, entre otras acciones colectivas que fomenten la movilización, la autonomía, la dignidad y la solidaridad.

Para el caso de comunidades, movimientos, organizaciones y grupos comprende la siguiente línea de reparación:

Línea de recuperación de prácticas sociales y organizativas que se manifiestan en la cultura

Esta línea de reparación propende por la recuperación de prácticas sociales y culturales, así como de manifestaciones artísticas relevantes para la comunidad, grupo, movimiento u organización afectadas por el conflicto armado y que se manifiestan en la cultura, que promuevan la integración social, el fortalecimiento de la identidad colectiva y la recuperación de espacios de encuentro, con el fin de buscar la transformación social del entorno.

Esta línea de reparación incluye las siguientes acciones:

- Crear acciones que promuevan y fomenten la recuperación y fortalecimiento de las costumbres culturales y manifestaciones artísticas de acuerdo con el daño causado.
- Dotar al colectivo con elementos para el fomento de expresiones artísticas, deportivas y culturales.
- Realizar actividades para fortalecer los medios de comunicación propios de los colectivos.
- Propiciar acciones que propendan por la recuperación de prácticas de integración y encuentro comunitario.
- Apoyo a la realización de festivales tradicionales y folclóricos.

Para estas acciones, el Ministerio de Cultura ha desarrollado un trabajo importante, desde el 2012, aportando en la reconstrucción del tejido social en comunidades víctimas del conflicto armado, consolidando proyectos de reparación simbólica como medida de satisfacción con las comunidades de Trujillo (Valle del Cauca), Carmen del Darién (Chocó), Mampuján (Bolívar) y Bojayá (Chocó).

Para el caso de Trujillo, durante este período se trabajó con niños, niñas, jóvenes y matriarcas en talleres de toma de conciencia sobre el valor de la vida, el papel de las mujeres en defensa de la vida y la formación en derechos humanos, aportes valiosos para la reconstrucción del tejido social a través de referentes simbólicos.

La cultura como medida para la reconciliación

El Ministerio de Cultura desarrolló la estrategia de formación de formadores "La experiencia reparadora de la cultura" cuyo objetivo es contribuir con la formación y cualificación de procesos de reparación colectiva, gestores culturales, miembros de comunidades, organizaciones de víctimas e instituciones que trabajan por la reparación integral de esta población, en un enfoque que asume la cultura como elemento importante para la reparación simbólica, la dignificación y el empoderamiento de las víctimas.

Esta estrategia pretende fortalecer las comunidades y organizaciones de víctimas en la apropiación de sus derechos culturales, como elemento fundamental para la reconciliación y la construcción de una paz efectiva y duradera.

En el marco de esta estrategia, en el 2015 se realizaron seis jornadas de diálogo cultural, las cuales tuvieron lugar en el Magdalena Medio (Barrancabermeja), Caribe y Montes de María

(Sincelejo), Valle del Cauca (Cali), Oriente Antioqueño (Granada), Chocó (Quibdó) y Bogotá.

Estas jornadas se enfocaron en la danza, la música, el cine, la tradición oral, la literatura y la tradición oral, el teatro, las artes visuales y, adicionalmente, experiencias de centros y sitios de memoria. La estrategia contó con la participación de 252 personas pertenecientes a 17 departamentos, 50 municipios y 101 procesos de reparación colectiva, organizaciones o instituciones que aportan a la implementación de las políticas dirigidas a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno.

En el 2016, las jornadas se realizaron en el marco de la VI Fiesta de las Lenguas, celebrada en la XXIX Feria del Libro de Bogotá, como un escenario de diálogo y trabajo con el propósito de ayudar a reparar desde la cultura a las víctimas del conflicto armado interno.

En esta ocasión se contó con 178 participantes en ocho jornadas, donde se trabajaron temas como: el cine como narrativa contra la violencia, la reparación para víctimas de pueblos indígenas, la dimensión reparadora de la danza, tambores de resistencia y tambores de reconciliación, la reparación para víctimas de comunidades afrodescendientes, las narrativas del conflicto, contando historias de esperanza y dignidad y tradición musical e identidad del caribe colombiano.

Por otro lado, el proyecto "Cuadros de la Insignificancia" logró apoyar en el desarrollo del proyecto artístico y cultura "Memoria en comunidades afrocolombianas afectadas por el conflicto- cuadros de la insignificancia", desde la pertinencia del desarrollo de procesos propios de las comunidades víctimas para la producción de narrativas sobre la violencia y la reconciliación.

Este proyecto se realizó, teniendo en cuenta que el Decreto Ley 4635 de 2011 estableció la necesidad de desarrollar medidas reparadoras específicas dirigidas a las comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras víctimas del conflicto, es importante establecer, apoyar y circular proyectos que desde el arte y la cultura generen una memoria propia de las comunidades afro, como medida de reparación simbólica y dignificación de estas comunidades.

Proyectos culturales en el marco de los planes de reparación colectiva y las sentencias que benefician a las víctimas del conflicto armado

El Ministerio de Cultura ha participado en los diferentes espacios de diálogo con las comunidades para la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva Étnicos de Palenque, Kitek Kiwe, Guacoche y Pueblo Rrom, y los Planes Integrales de Reparación Colectiva Políticos de ANUC y ANMUCIC.

Durante estos espacios de diálogo se han establecido caso a caso los principios para la consolidación de los planes de reparación colectiva que incluyan componentes culturales y se ajusten a los esquemas de financiación establecidos por el sector cultura de manera diferencial para las comunidades étnicas y los sujetos sociales y políticos víctimas del conflicto armado interno.

Al respecto, el Ministerio de Cultura ha realizado medidas en cuanto a los planes de reparación colectiva de El Salado, en donde se participó en la construcción de la agenda cultural de la comunidad, la cual gira en torno a la Casa de la Cultura; la implementación del programa Narrativa del Conflicto, para la reconstrucción de la memoria a través de la lectura en voz alta de obras de teatro sobre el conflicto armado interno; y el apoyo a la dotación de la biblioteca del municipio.

También, se han adelantado proyectos de recuperación de prácticas culturales para la

reparación colectiva con la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) Santander-Carare y un acompañamiento técnico a la estrategia de psicoterapia de danza y movimiento con el sujeto de Libertad, Sucre desde el programa Entrelazando.

Por otro lado, se desarrollaron reuniones de diálogo cultural y concertación con representantes de pueblos indígenas y consejos comunitarios para avanzar en el cumplimiento de las sentencias que benefician a las víctimas del conflicto armado interno, siendo estas de Justicia y Paz o de Restitución de Tierras.

Como resultado de estas reuniones, se realizaron convenios con estas organizaciones y comunidades para el cumplimiento de las siguientes sentencias:

- Sentencia Trujillo –Trujillo (Valle del Cauca)
- Sentencia T-025 de 2004 y Auto 005 de 2009 Alto Mira y Frontera –Tumaco (Nariño)
- Sentencia T-025 de 2004 y Auto 005 de 2009 Nueva Esperanza -Barbacoas (Nariño)
- Sentencia Orlando Villa Zapata y otros –Arauca (Arauca)
- Sentencia Curvaradó y Jiguamiandó –Carmen del Darién y Río Sucio (Cauca)
- Sentencia Guillermo Pérez Álzate y otros – Tumaco (Nariño)
- Sentencia 007 de 2014 del Alto Andagueda – Bagadó (Chocó)
- Sentencia San Lorenzo y Río Sucio –Río Sucio y Supia (Caldas)
- Sentencia 071 de 2015 Renacer Negro –Timbiquí (Cauca)
- Sentencia T-025 de 2004 y Auto 004 de 2009 que beneficia al pueblo Embera,

también se han desarrollado proyectos como el de Infraestructura Cultural para construir y rehabilitar centros culturales en como: Tarazá, Zaragoza, Nechí, Briceño, El Bagre y Valdivia en Antioquia; Acandi y Riosucio en Chocó; Puerto Libertador y San José de Ure en Córdoba; Buenaventura y Florida en el Valle del Cauca; Caloto, Corinto y Toribio en el Cauca; Puerto Rondón y Fortul en Arauca, La Macarena en el Meta, Bucaramanga en Santander; San Calixto y Hacari en Norte de Santander, Barranquilla y Galapa en Atlántico, Coyaima en Tolima; Pereira en Risaralda; El Doncello y El Paujil en Caquetá; San José del Guaviare y El Retorno en Guaviare; Cartagena y el Carmen de Bolívar, Bolívar; El Charco y Magüi Payán en Nariño; La Paz en Cesar; y Fundación, Magdalena.

Por otro lado, se vincularon 6 organizaciones capacitadas para el emprendimiento cultural en Nuquí, Quibdó, Guapi, Taganga y la Playa (Barranquilla) y se realizaron las capacitaciones en región en el marco de los convenios con la Escuela Taller de Bogotá, la Asociación de Profesionales de Colombia y el Centro de Cultura Creativa CECREA.

En 2018, se está trabajando en la implementación de acciones de fortalecimiento bajo el enfoque de género, para los proyectos productivos de Mujeres Tejedoras de Vida en 6 municipios: Guapi, Quibdó, Nuquí, Jewrwa, Uribia y María La Baja.

Este proyecto contempla una estrategia de fortalecimiento productivo que responda a las particularidades culturales y estado de desarrollo de los proyectos en cada uno de los municipios, una estrategia de fortalecimiento empresarial que incluya el mejoramiento de bienes o servicios culturales e identificación de agentes y mecanismos de comercialización y distribución y mecanismos de articulación para los colectivos de mujeres que

promuevan la sostenibilidad y la creación de redes con agentes territoriales, entre el colectivo y con los otros colectivos.

De igual manera, desde el teatro y el circo se han implementado proyectos como los Laboratorios de Teatro y Participación Social, que beneficiaron a 799 personas, entre niños, jóvenes, artistas, adultos mayores, y líderes culturales de regiones afectadas por el conflicto armado y sujetos de reparación colectiva en regiones afectadas por el conflicto armado como Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Quindío, Sucre, Atlántico y Bogotá.

Por esta misma línea, se realizaron lecturas dramáticas de obras reseñadas en la investigación Luchando contra el Olvido, un estudio que da cuenta de las dramaturgias que tratan de aprehender y comprender la guerra y sus efectos en la vida de los colombianos, en la que participaron 1.531 personas en los laboratorios de formación, creación y producción escénica.

Los objetivos más importantes de las lecturas fue la preservación de la memoria histórica del conflicto armado interno colombiano vista desde el teatro y la función del arte como elemento fundamental de la reparación simbólica en la sociedad. Los talleres se realizaron en los municipios de Segovia (Valle del Cauca), Florencia, La Montañita y San Vicente del Caguán (Caquetá), Carmen de Bolívar y El Salado (Bolívar), Corinto y Trujillo (Valle del Cauca), Manizales (Caldas), Bojayá (Chocó), Sincelejo, San Onofre y La Libertad (Sucre), Apartadó (Antioquia) y Caldono, Miranda, Santander de Quilichao y Villa Rica (Cauca).

Desde la danza, el Proyecto de Psicoterapia de Danza y Movimiento generó espacios para la reparación del tejido social con una intensidad de 120 horas para la graduación de 119 personas en cinco municipios: La Habana (Valle), Popayán (Cauca), Apartadó (Antioquia), Arauca (Arauca) y la Hormiga (Putumayo).

También se implementaron los diplomados "Cuerpo, Danza y Movimiento" y "La danza: un camino de re vinculación con la vida" y se graduaron 177 personas en herramientas de psicoterapia de danza y movimiento para la población vulnerable en seis municipios de los departamentos de Cundinamarca, Magdalena, Chocó, Córdoba, Bolívar.

Por último, se logró capacitar a 180 personas, entre formadores de danza, gestores culturales, campesinos y líderes comunitarios de regiones afectadas por el conflicto armado, en metodologías de la danza en Psicoterapia de Danza y Movimiento o Biodanza u otras técnicas afines.

Con respecto a la socialización de contenidos, se distribuirán 3.000 colecciones especializadas para la Primera Infancia en las bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se adelantó la formación de Agentes Cualificados de Cuerpo Sonoro, Expresiones Artísticas y Primera Infancia de 413 personas en diferentes lugares como Tunja, Ibagué, Armenia, Pereira, Caucasia, Villavicencio, Cúcuta, Tuchín, Sincelejo, Carmen de Bolívar, Bucaramanga, Popayán, Pasto y Arauca.

Se realizó un trabajo a nivel de contenidos radiales sobre relatos del conflicto de las víctimas, así como de sus experiencias de resistencia, retorno, reconstrucción y reparación en los Montes de María (Bolívar y Sucre), Pacifico Sur (Nariño, Cauca, Valle), Cauca y Nariño. También se logró la participación y realización de memorias audiovisuales y los talleres de "Comunicar el Patrimonio Cultural" en donde se formaron más de 200 creadores de contenidos mediáticos culturales en regiones afectadas por el conflicto armado como el Magdalena Medio y se contó con la participación de jóvenes

afrodescendientes de los Montes de María, Quibdó y Andagoya.

Desde el programa Música para la Reconciliación, en el 2015 participaron 21.804 niños y jóvenes; en el 2016, 19.000 niños y jóvenes y, en el 2017, 18.000 niños y jóvenes, por lo que se logró superar la meta de participación de 17.965 personas entre niños, jóvenes y adultos por año.

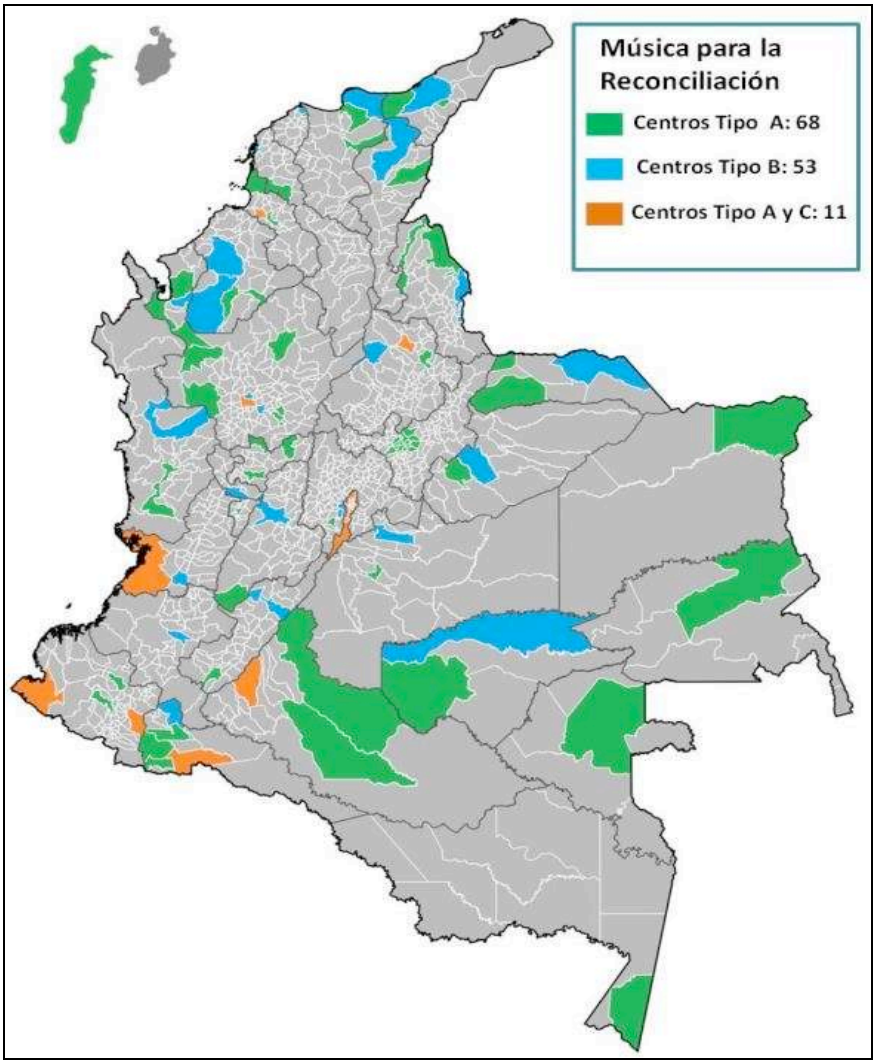
Se entregaron también materiales pedagógicos del proyecto editorial del plan de danza en 132 centros musicales y se impartieron más de 50.000 sesiones de clase. También, se realizaron talleres musicales y más de 600 conciertos.

A través de estas actividades se logró el reconocimiento del trabajo musical como una forma de transformación social, evidenciando el desarrollo de habilidades musicales y sociales en los beneficiarios –familias y comunidad en general.

Por otra parte, desde el programa Música para la Reconciliación, además de la formación musical brindada, se viene implementando una estrategia orientada a la generación de oportunidades para que los niños, niñas y jóvenes beneficiarios, expandan sus experiencias estéticas y cognitivas como un mecanismo de crecimiento personal, grupal y comunitario.

Entre las actividades realizadas se destacan: la asistencia gratuita a las diferentes salas de Cine Colombia del país, visitas guiadas a museos y galerías, jornadas de promoción de la lectura en voz alta en bibliotecas municipales y centros musicales Batuta e implementación de estrategias asociadas al programa Leer es mi Cuento del Ministerio de Cultura, talleres de expresión corporal, jornadas de pintura, participación activa en eventos socio-culturales mediante conciertos y foros. También caminatas ecológicas, campañas de cuidado y preservación del medio ambiente, talleres lúdicos, jornadas deportivas y en algunos casos salidas pedagógicas a otras ciudades; entre otras actividades.

Gráfico 28
Mapa de cobertura de los 132 centros, por municipio y tipo de centro musical



Fuente: Fundación Nacional Batuta

En la gráfica se evidencian los centros musicales distribuidos en todo el país y sus tipos. En estos centros se desarrollaron las diferentes actividades del programa, tanto a nivel musical como las jornadas pedagógicas y otras actividades.

De igual manera, se encuentra el proceso diferencial a personas con discapacidad, que ha permitido avanzar en la flexibilización de estrategias pedagógicas, visualizando la lúdica como fuente para el aprendizaje y reconociendo la capacidad de los seres humanos. La metodología propuesta ha permitido el desarrollo de clases de música con niños, niñas y jóvenes con discapacidad, orientación a las familias mediante una propuesta psicosocial contextualizada, implementación de jornadas pedagógicas y recreativas, y talleres de sensibilización e inclusión social dirigidos hacía la comunidad sin discapacidad. Dentro de los logros alcanzados se encuentran la conformación de agrupaciones musicales integradas con niños, niñas y jóvenes con discapacidad, víctimas

del conflicto armado en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Florencia, Medellín, Puerto Asís, Sincelejo Tumaco y Pasto.

Estudios e investigaciones realizadas a partir de la ejecución de las actividades musicales y psicosociales desarrolladas por el Programa, han evidenciado los siguientes impactos en los beneficiarios:

- Existe un alto sentido de satisfacción frente a los logros del Proyecto, representado en sentimientos de reconocimiento hacia la labor desarrollada en las comunidades.
- Los principales resultados atribuidos al Proyecto, en términos del desarrollo psicosocial de los niños y jóvenes participantes, tienen que ver con la felicidad sentida, el sentido de responsabilidad, el mejor uso del tiempo libre, el fortalecimiento de valores para la convivencia, el desarrollo de competencias comunicativas y la ampliación de redes sociales tanto de los niños como de sus familias. (DNP y CRECE: 2008).
- El mejoramiento en el desempeño escolar evidenciado en una mayor capacidad de concentración, asistencia a clases, equilibrio de exigencias y disciplina para el desarrollo de nuevas actividades académicas.
- Mejor desarrollo y consolidación de la resiliencia que se evidencia en un notable robustecimiento del sentido de vida, la aceptación de sí mismo y de su historia, la capacidad para ver una situación desde diferentes puntos de vista y la alegría inherente a las conquistas que ha hecho a lo largo de su vida.
- Ampliación de su capacidad de liderazgo.
- Un mejor desempeño en habilidades metalingüísticas (mejores resultados en la lectura y escritura) y espaciales. (Unión Temporal SEI – Economía Urbana: 2010).
- Mejor desempeño en matemáticas y lenguaje en el examen de estado "pruebas Saber 11" (estudio contratado por la Fundación Luker en Manizales: 2013).

C. Retornos y reubicaciones

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, lidera un proceso interinstitucional con enfoque reparador que pretende el restablecimiento de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y el goce del derecho al retorno al lugar de origen o a la reubicación en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. En el retorno o la reubicación se realiza un acompañamiento y una gestión institucional que permita que la oferta local y nacional del SNARIV se articule y le permita una solución duradera a esta población frente a las afectaciones provocadas por el desplazamiento forzado. Así mismo, se adelantan acciones que proporcionen arraigo territorial así como reconocimiento y dignificación de las comunidades y las familias retornadas y reubicadas.

Como parte de las medidas de restitución, el proceso de retorno y reubicación busca contribuir a la estabilización socioeconómica del hogar, el mejoramiento y consolidación de su proyecto de vida, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reconstrucción del tejido social de su comunidad. Esto lo hace a través de tres escenarios de acompañamiento:

- Retorno: es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fue desplazado, con el fin de asentarse indefinidamente.
- Reubicación: es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vio forzado a salir.
- Integración local (reubicación en sitio de recepción): es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse definitivamente en el lugar de residencia actual.

1. Hogares acompañados en el proceso de retorno o reubicación

En cumplimiento de lo estipulado en el Decreto Reglamentario 1084 de 2015, el SNARIV acompaña a los hogares[112] realizando intervenciones de tipo familiar o comunitaria, luego de validar que estos tuvieran la voluntad de hacer parte del proceso de retorno o reubicación y de que se hubieran verificado y socializado las condiciones de seguridad y dignidad del lugar seleccionado para tal propósito.

Para el periodo comprendido entre junio de 2011 y marzo de 2018, el Gobierno nacional ha acompañado a un total de 252.818 hogares.

Tabla 116
Discriminación de hogares acompañados por año

Año	Hogares
2011 - 2013	102.318
2014	35.010
2015	24.440
2016	80.500
2017	70.000
2018	8.000
Total	**252.818**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Control y Seguimiento. Corte marzo 2018.

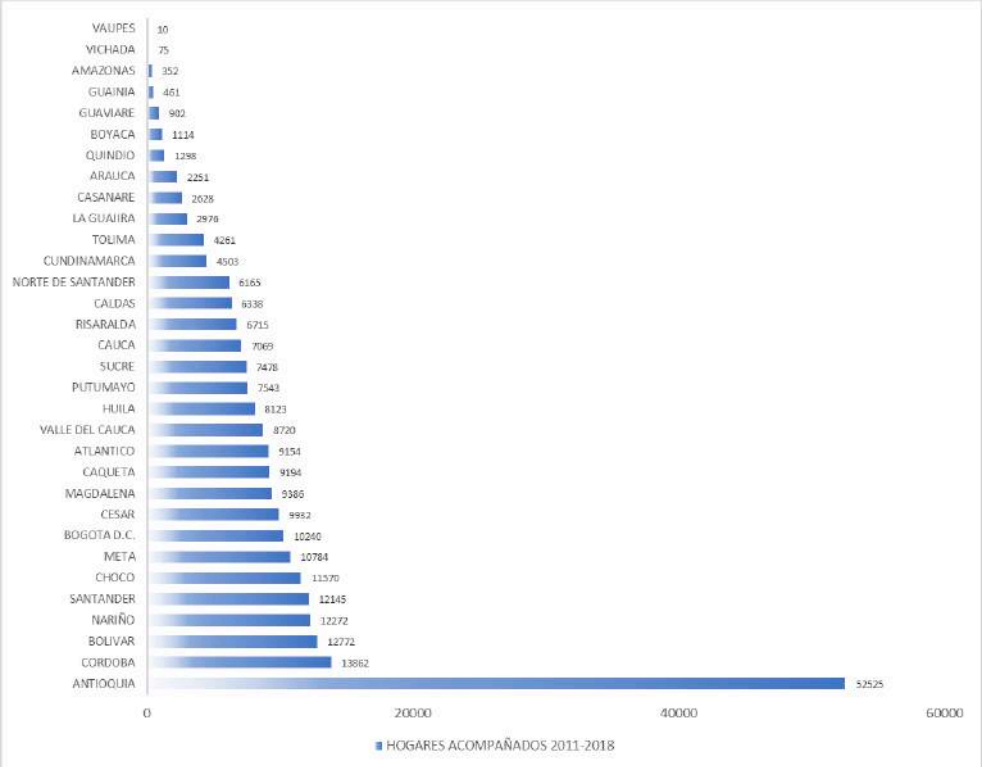
Con estos hogares, se ha avanzado en el proceso de caracterización, lo que ha permitido postular a dicha población como prioritaria en el acceso y articulación de la oferta del SNARIV, principalmente en aquellos componentes primordiales para la sostenibilidad de los retornos o reubicaciones como el acceso o mejoramiento de vivienda, generación de ingresos, acceso a la oferta social según las condiciones locales y la reconstrucción del tejido social.

De la totalidad de los hogares acompañados, 9.867 recibieron, en su año de acompañamiento, como oferta directa un apoyo de 1.5 SMMLV para facilitar el trasporte de los integrantes del hogar y sus enseres a los lugares definitivos para su asentamiento.

La siguiente gráfica presenta la territorialización del acompañamiento a los hogares por departamento, en la cual se evidencia que Antioquia presenta el mayor porcentaje de participación con el 20,7%, seguido por los departamentos de Bolívar, Santander y Nariño, los cuales rondan cada uno el 5%. A su vez, los departamentos de menor participación son Vaupés, Vichada y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual no tiene hogares en el proceso porque las víctimas que lo han solicitado no cuentan con el permiso de residencia en la isla.

[112] Incluye familias unipersonales o víctimas provenientes del exterior.

Gráfico 29
Territorialización del acompañamiento en su destino final



Fuente: Unidad para las Víctimas. Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

Lo anterior muestra una relación en la medida en que son los departamentos con mayor expulsión de población desplazada y las ciudades capitales o centros urbanos de ciudades intermedias las que actuaron como lugares receptores en relación a su capacidad de respuesta de la situación de emergencia y a la oferta de asistencia brindada con posterioridad a esta etapa.

Medellín, como ciudad capital, ha liderado una forma de intervención a los hogares que tiene la voluntad de retornar a sus municipios de origen, dentro o fuera del departamento de Antioquia, logrando consolidar alianzas horizontales con otros municipios con el propósito de fortalecer técnica y presupuestalmente a la entidad receptora de los hogares para brindar sostenibilidad al proceso de retorno o reubicación.

Este tipo de estrategias han demostrado importantes y positivos resultados en la medida en que el acompañamiento permite que las personas puedan dar inicio a una solución duradera en los lugares donde tengan un mejor conocimiento y aprovechamiento del entorno y de las redes de apoyo cercanas. Otras ciudades capitales como Bogotá, Cali y Barranquilla han realizado esfuerzos similares.

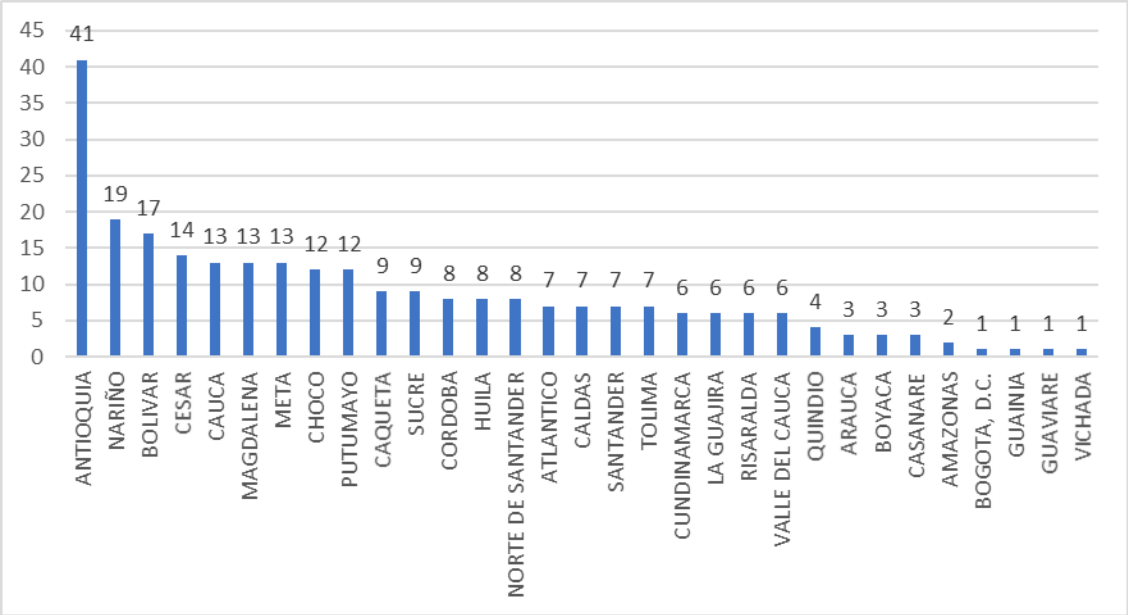
2. Planes de retorno o reubicación

Para brindar atención a la dimensión comunitaria del proceso de retornos y reubicaciones, se ha desarrollado la estrategia de intervención con los planes de retorno o reubicación como el instrumento de coordinación para el concurso de las entidades del SNARIV en atención a dicha población y, también,

como instrumento encargado de posibilitar la participación comunitaria.

Con corte al 31 de marzo de 2018, se han formulado en el territorio nacional 267 planes de retorno o reubicación.

Gráfico 30
Número de municipios por departamento con Planes de Retorno y Reubicaciones formulados



Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

Dicha formulación ha representado el acompañamiento técnico a las entidades territoriales con el que se espera que los municipios asuman un mayor liderazgo en esta política, reconociendo que sus gobiernos son los que históricamente han atendido a la población víctima de desplazamiento forzado y, por tanto, que son quienes mejor la conocen.

Como representante del Gobierno nacional, la Unidad para las Víctimas ha contribuido a la formulación, aprobación e implementación de los planes de retorno y reubicación mediante acciones institucionales como:

- La evaluación prioritaria del principio de seguridad para contar con información actualizada y pertinente para los planes de retorno o reubicación.
- La asistencia técnica a las entidades territoriales en lo referente a procesos de caracterización de la población retornada o reubicada, con acciones tales como: acompañamiento en el diagnóstico de conocimiento de las necesidades y potencialidades de las comunidades a intervenir; identificación, fortalecimiento y formación de liderazgos comunitarios; y la articulación de los diferentes instrumentos de planeación local (Planes de retornos o reubicación, Plan de Acción Territorial, Plan de Desarrollo Municipal y departamental) para incorporar en la asignación presupuestal anual las acciones de implementación del proceso de acompañamiento comunitario de retornos y reubicaciones, advirtiendo los retos del ciclo de la gestión pública.

- La implementación de 181 esquemas especiales de acompañamiento comunitario –EEAC- que apoyaron la construcción, adecuación, remodelación o dotación de infraestructura social comunitaria tal como el mejoramiento de puestos de salud, construcción de aulas en centros educativos, construcción de centros de acopio para la productividad comunitaria, mejoramientos de vías estratégicas con placa huella, entre otros.

Dicho apoyo se ha brindado bajo un esfuerzo mancomunado de corresponsabilidad entre varios niveles de gobierno. La nación, representada en la Unidad para las Víctimas, ha otorgado el suministro de materiales y la dotación de elementos indispensables para su funcionamiento y las entidades territoriales, y también con el apoyo de la cooperación internacional u otros socios estratégicos, han asumido la mano de obra y los gastos de mantenimiento de dichas construcciones o adecuaciones.

A continuación, se expone una distribución de estas intervenciones para ilustrar sus aportes:

Tabla 117
Intervenciones EEAC

	Número
Construcciones o adecuaciones de infraestructura para la productividad comunitaria y el acceso a servicios públicos básicos	81
Construcciones o adecuaciones comunitarias de infraestructura en salud	12
Construcciones o adecuaciones comunitarias de infraestructura en educación	35
Dotación para la productividad comunitaria y el acceso a servicios públicos básicos	26
Dotación comunitaria de infraestructura en salud	15
Dotación comunitaria de infraestructura en educación	12
TOTAL	181

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018

- El acompañamiento en la aprobación de todos los planes de retornos y reubicaciones en los Comités Territoriales de Justicia Transicional logrando acuerdos de participación de las diferentes entidades del SNARIV local en la implementación de los mismos.

- La gestión para la implementación de las medidas establecidas en los planes del orden nacional mediante los subcomités técnicos, en los que se elevan gestiones con las entidades del nivel nacional involucradas, y los espacios de diálogo local para los compromisos de las entidades del SNARIV territorial.

- El seguimiento a los compromisos del orden territorial en los espacios establecidos para este propósito, ya sea vía corresponsabilidad en los Planes de Acción Territorial-PAT o en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, siempre que este objetivo se hubiera incluido en su agenda.

- La coordinación y facilitación de espacios comunitarios para la socialización de los planes de retorno o reubicación concertados y el seguimiento a su nivel de avance.

Por último, debe aclararse que cuando el proceso acompaña a comunidades étnicas, en todo momento se promueve el desarrollo del principio de concertación con las autoridades o representantes indígenas, afros, negros, raizales o palenqueros. Estos espacios han permitido conocer la composición, relacionamiento, necesidades y demás aspectos de las comunidades.

De la misma, manera, en estos procesos se tienen en cuenta aspectos de gran importancia para las comunidades como su cosmogonía, su cosmovisión y las tradiciones, prácticas, usos y costumbres propias, lo que permite la elaboración y desarrollo de los

Planes de Retorno o Reubicación en concordancia con elementos propios de su identidad.

Tabla 118
Planes Retornos y Reubicaciones

Año	Numero de planes
2011 – 2014	160
2015	48
2016	34
2017	25
2018	- [113]
Total	**267**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

3. Esquemas especiales de acompañamiento familiares (EEAF)

Los esquemas especiales de acompañamiento buscan la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación al potencializar aspectos referentes a la habitabilidad, generación de ingresos y seguridad alimentaria de las familias.

A continuación, se hará alusión a los dos modelos principales de realización de EEAF que adelanta el Gobierno nacional a través del Departamento para la Prosperidad social y la Unidad para las Víctimas.

Ambas entidades, luego de una articulación en materia de focalización poblacional, implementan el programa de intervención rural integral Familias en su Tierra (FEST), dirigido exclusivamente a población retornada o reubicada.

Este programa se desarrolla en el marco de las acciones que contribuyen a la estabilización socioeconómica de dicha población, promoviendo la creación o fortalecimiento de proyectos productivos, la producción de alimentos para el autoconsumo, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares y el fortalecimiento del capital humano y social a través del proceso de formación en competencias transversales que les permita a los participantes diseñar un plan de vida familiar e implementar un proyecto comunitario.

Desde el 2011, se viene desarrollando el programa y ha tenido, hasta marzo del 2018, cinco intervenciones ejecutadas, las cuales han venido evolucionando en su metodología para facilitar el fortalecimiento del arraigo de las comunidades intervenidas.

Para lograr lo anterior, el programa cuenta con dos etapas: una de alistamiento y otra de implementación, las cuales se ejecutan en aproximadamente 18 meses.

La etapa de alistamiento es desarrollada por el Departamento para la Prosperidad Social y consta de actividades de focalización y microfocalización territorial, jornadas de divulgación, pre-inscripción al programa y validación de las personas preinscritas de acuerdo a la focalización poblacional.

Como resultado de esta etapa, se obtiene una base de datos de potenciales beneficiarios que pueden ser vinculados al programa, la cual es entregada a las entidades implementadoras para que continúen con la siguiente etapa.

Por su lado, la etapa de implementación inicia con el proceso de caracterización y vinculación de los hogares a través de una visita domiciliaria. Posterior a esta actividad, los participantes vinculados conforman los grupos de formación e inician su proceso de formación por medio de encuentros y su acompañamiento técnico en visitas domiciliarias. Así mismo se desarrollan las jornadas de integración comunitaria y los espacios de participación ciudadana. Todo esto permite fortalecer el capital humano y social de estas personas y comunidades.

[113] Dado que el reporte es semestral, a marzo de 2018 todavía se reporta una cifra de 0.

A continuación, la desagregación de los hogares vinculados al programa por departamento y fecha de intervención.

Tabla 119
Hogares vinculados por departamento e intervención 2011 – 2018

Departamento/ hogares vinculados	Intervención I 2011-2014	Intervención II 2013-2016	Intervención III 2014-2016	Intervención IV 2016-2017	Intervención V 2017-2018[114]	Hogares Vinculados por Departamento
Antioquia	8.553	5.931	3.483	6.095	5.589	29.651
Bolívar	1.561	756	2.241	3.595	565	8.718
Caldas	461	1.096	805	-	-	2.362
Caquetá	808	-	389	-	169	1.366
Cauca	-	-	-	-	775	775
Cesar	1.643	-	832	801	1.098	4.374
Chocó	855	1.778	1.393	361	265	4.652
Córdoba	-	-	-	-	1.386	1.386
Cundinamarca	460	349	-	-	1.214	2.023
Guaviare	-	210	-	-	-	210
La Guajira	350	-	671	1.200	-	2.221
Magdalena	880	-	704	-	352	1.936
Meta	59	-	691	1.298	-	2.048
Nariño	-	446	-	-	-	446
Norte de Santander	-	-	-	960	-	960
Putumayo	611	-	1.344	1.606	1.029	4.590
Risaralda	183	249	378	-	-	810
Santander	229	-	-	-	-	229
Sucre	818	-	402	2.178	-	3.398
Tolima	107	727	697	-	1.081	2.612
Valle del Cauca	-	-	689	-	-	689
Total	**17.578**	**11.542**	**14.719**	**18.094**	**13.523**	**75.456**

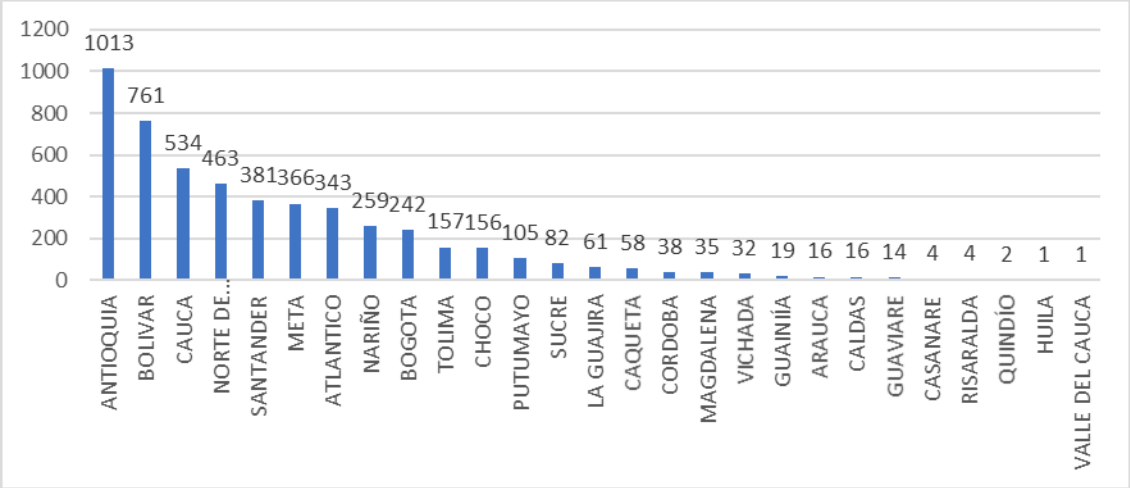
Fuente: (Prosperidad Social, 2018)

[114] Se continúa con la vinculación de hogares en la quinta intervención, con el fin de lograr atender, como mínimo, 15.000 hogares a dicha intervención.

De acuerdo con los resultados obtenidos, el programa ha acompañado a 75.456 personas en sus cinco intervenciones. Esta cifra incluye logros como un avance del 94% en el proceso de acompañamiento para mejorar hábitos alimenticios saludables, uno del 30% en el acompañamiento para el mejoramiento de las condiciones de vivienda, uno del 94% en la construcción del plan de vida familiar y uno del 100% en la caracterización inicial de la población vinculada.

Por su lado, la Unidad para las Víctimas implementa esquemas especiales de acompañamiento familiar adicionales, los cuales hasta la fecha ascienden a 5.225 y se distribuyen departamentalmente como se muestra a continuación:

Gráfico 31
Ubicación departamental de hogares beneficiados EEAF



Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

Para mejorar la gestión, este año se inició una prueba piloto de medición del índice de necesidades de integración comunitaria, el cual permitirá, en futuras intervenciones, conocer las necesidades, de la comunidad en intervención, en materia de la reconstrucción del tejido social y capacidades ciudadanas. De igual manera esto determinará las acciones de mejora de las relaciones entre la población participante del programa y la comunidad receptora, en los municipios focalizados para tal fin, con el apoyo de DNP.

4. Atención a víctimas provenientes del exterior en su proceso de retorno al territorio nacional

El Gobierno nacional ha recibido un total de 9.214 solicitudes de víctimas que desde el exterior han manifestado voluntariamente su intención o han decidido retornar al país en el periodo comprendido entre noviembre de 2013, cuando se estipuló esta ruta particular, y marzo de 2018.

Dichas solicitudes se han realizado en el marco de la Ley de Víctimas (392 solicitudes) y de la Ley 1565 de 2012 de disposiciones e incentivos para el retorno de colombianos en el extranjero (8.822 solicitudes).

4.1. Casos recibidos por la Ley 1448 del 2011

La Unidad para las Víctimas ha recibido estas 392 solicitudes entre 2013 y 2018, de las cuales alrededor del 66% han ingresado principalmente a través de los consulados de Colombia en el exterior. Los otros casos han sido manifestados de manera presencial en jornadas de atención en el exterior, puntos de atención (en los casos que ya el solicitante se encuentra en el país) o por correo electrónico de entidades intervinientes o del interesado.

Como se muestra en la siguiente tabla, los países de donde se han recibidos más solicitudes de víctimas de conflicto armado para su retorno al territorio nacional y posterior retorno o reubicación al lugar definitivo de acogida son: Ecuador, Venezuela, Chile, España y Panamá, representando el 74% del total.

Tabla 120
Solicitudes por país

País	Solicitudes
Ecuador	145
Venezuela	85
Chile	22
España	20
Panamá	19
Canadá	18
Sin identificar	17
Estados Unidos	12
Perú	10
Brasil	9
Suecia	6
Argentina	5
Costa Rica	5
Francia	4
Dinamarca	3
Gran Bretaña	2
Inglaterra	2
México	2
República Dominicana	2
Italia	1
Noruega	1
República de Corea	1
Uruguay	1

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

De los 3 países fronterizos identificados en esa lista, se observa que Cúcuta e Ipiales son lugares contingentes por la alta demanda de víctimas que regresan desde Venezuela y Ecuador.

Ahora bien, de las 392 solicitudes, 194 casos corresponden a retornos efectivos en proceso de acompañamiento por parte del Gobierno nacional en cabeza de la Unidad para las Víctimas. El estado de las solicitudes se puede detallar en la siguiente tabla:

Tabla 121
Estado retorno a Colombia

Estado del retorno a Colombia	Casos
Intención de retorno	67
En proceso de confirmación de arribo	80
Retorno efectivo	194
Retorno no efectivo	47
Retornó y regresó al exterior	4
Total general	**392**

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

El acompañamiento, por parte de la Unidad para las Víctimas, cuando el retorno es efectivo, consiste en la gestión para la colocación de ayuda humanitaria (sin medición de carencias), un auxilio de 1,5 SMLMV para el transporte y traslado de personas y enseres (si aplica de acuerdo al concepto de seguridad y las condiciones de traslado del hogar) y la formalización del retorno para que posteriormente la víctima acceda a la oferta respectiva.

Frente al total de las 392 solicitudes, el cruce de información con el Registro Único de Víctimas –RUV indica que 281 casos están incluidos y, de estos, 181 casos lograron retornar efectivamente.

Gráfico 32
Estado en el RUV

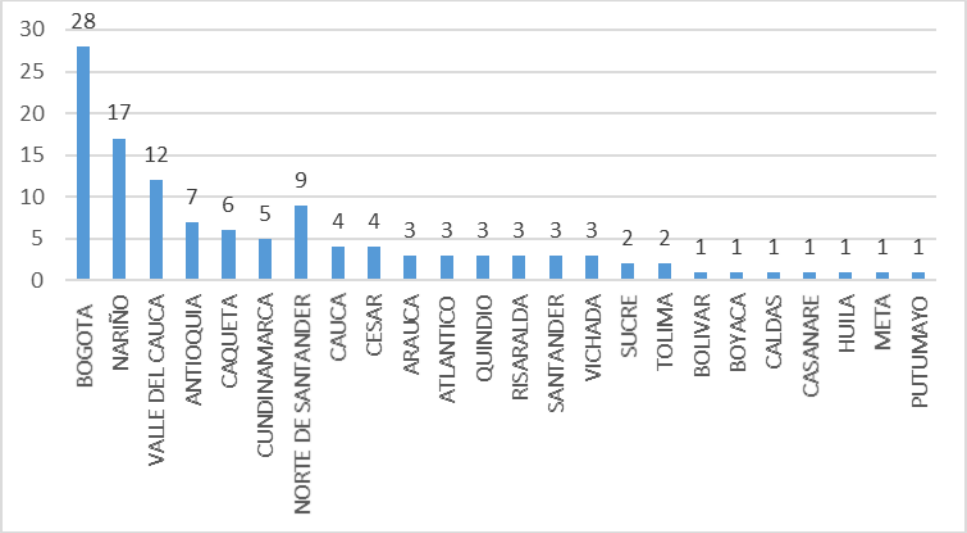
ESTADO EN EL RUV	
Incluido	281
No Acreditado	16
No Incluido	4
Por confirmar	91

INCLUIDO	281
INTENCION DE RETORNO	49
POR CONFIRMAR	10
RETORNO EFECTIVO	181
RETORNO NO EFECTIVO	38
RETORNÓ Y REGRESÓ AL EXTERIOR	4

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

Así mismo, de estos retornos efectivos, y como se muestra en la siguiente gráfica, se observa que las víctimas han llegado principalmente a Bogotá y a municipios en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander y Antioquia.

Gráfico 33
Departamento Retornos Efectivos



Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

4.2. Casos recibidos por la Ley 1565 del 2012

Por su lado, los otros 8.822 casos recibidos por la Ley 1565 del 2012 están clasificados de acuerdo a la siguiente tipificación:

- Retorno solidario. Es el retorno que realizan los colombianos que hayan sido víctimas del conflicto armado interno y aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad.
- Retorno humanitario o por causa especial. Es el retorno que realizan los colombianos por alguna situación de fuerza mayor o causas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior.
- Retorno laboral. Es el retorno que realizan los colombianos a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y

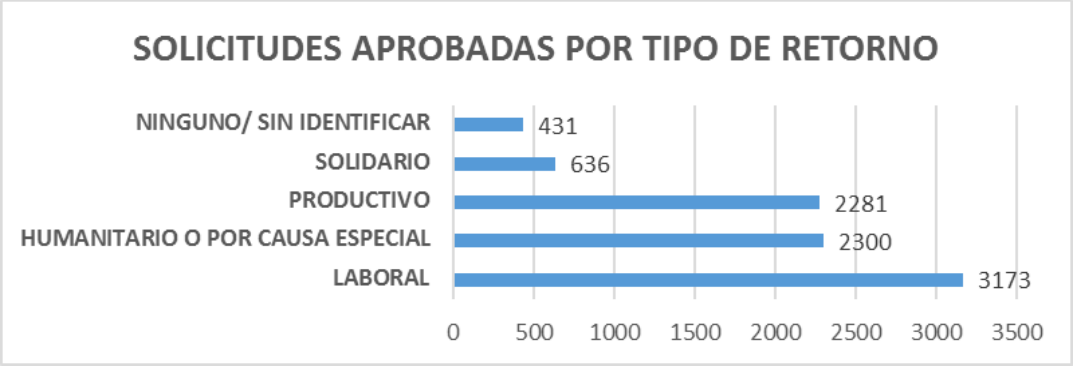
experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia.

- Retorno productivo. Es el retorno que realizan los colombianos para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

Hasta el año 2015, la Unidad para las Víctimas únicamente recibía los casos de retorno solidario. Sin embargo, a partir de 2016, la Comisión Intersectorial del Retorno decidió por unanimidad que la Unidad debía recibir los casos aprobados de los 4 tipos de retorno, con el fin identificar a toda víctima (de acuerdo con el RUV) entre el total de solicitantes, sin perjuicio de no haberse postulado al retorno solidario.

En la actualidad la base de solicitudes se encuentra en cruce con el RUV para, posteriormente, dar inicio a una campaña para el contacto de las víctimas identificadas, la actualización de sus datos y el inicio de la ruta de acompañamiento del retorno. La siguiente gráfica describe la distribución de solicitudes por tipo de retorno, sin embargo, algunos aspectos pueden todavía presentar variaciones posteriores:

Gráfico 34
Solicitudes aprobadas por tipo de retorno



Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018.

En relación con los solicitantes, no hay una diferencia significativa entre mujeres y hombres, ya que están entre el 51% y 49% respectivamente. Del total de registros, el 32% manifiesta tener algún nivel de estudio entre primaria a doctorado, siendo el bachillerato el más reiterativo.

Por otra parte, al revisar el país de procedencia de la solicitud, los datos cambian en comparación con los casos de los casos acogidos por la Ley 1448 de 2011. Si en dichos casos la procedencia de las víctimas es de países primordialmente fronterizos, en el marco de la Ley 1565 de 2012 son: Venezuela, Estados Unidos, España, Canadá y México.

Tabla 122
País de residencia con mayor solicitud

País de residencia del solicitante	Solicitudes
Venezuela	3843
Estados Unidos	1472
España	1398
Canadá	293
México	158
Ecuador	157
Chile	147
Italia	109
Francia	107
Brasil	104
Argentina	100
Reino Unido	91
Alemania	86

País de residencia del solicitante	Solicitudes
Perú	78
Panamá	77
Costa Rica	65
Australia	58
Suiza	54
Países Bajos	34
República dominicana	29
Emiratos Árabes Unidos	25
Guatemala	24

Fuente: Unidad para las Víctimas - Grupo Retornos y Reubicaciones. Corte marzo 2018

Finalmente, se debe tener presente que, del total de las solicitudes aprobadas por la Comisión, la Unidad para las Víctimas atiende a un número reducido de 305 solicitantes, debido a que son los que corresponden en los cruces con el RUV. Así mismo, 194 de las solicitudes ya se encuentran en un estado de retornos efectivos.

5. Procesos de reubicación de comunidades étnicas

En materia de reubicación de comunidades étnicas víctimas del conflicto, se adelantaron compras de predios y procesos de legalización de territorios, beneficiando a 1.525 personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

5.1. Adquisición de predios

En cuanto a la adquisición de predios, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la Agencia Nacional de Tierras compró 10 predios para beneficiar a tres comunidades indígenas y un total de 1.193 personas.

Las comunidades indígenas atendidas por compra directa para la vigencia 2017 fueron:

- Constitución de resguardo de la comunidad Jiw en Mapiripán asentada en Zaragoza: se adquirieron tres predios con una extensión de 1.733 hectáreas por un valor de $2.345.992.059, para el beneficio de 1.000 personas de 323 familias.
- Comunidad Embera Chamí Doquera asentada en el antiguo botadero de basura de Granada, Meta: se adquirieron cinco predios en el municipio de Lejanías con una extensión de 1.000 hectáreas por un valor de 996.951.630, para el beneficio de 80 personas de 23 familias. Vale la pena aclarar que todavía tiene pendiente un predio porque se encuentra en aclaración de área.
- Comunidad del Cabildo indígena Embera Chamí en proceso de reubicación de Quimbaya, Risaralda: se adquirieron dos predios en Bugalagrande con una extensión de 118 hectáreas por un valor de 1.643.230.910, para el beneficio de 113 personas de 23 familias.

Así mismo, se recibieron 14 ofertas de predios para proceso de reubicación para continuar el trámite de adquisición correspondiente de las comunidades Wounnan Nonan, Katío de Puerto Boyacá y Daikiriswia, priorizados para el 2018.

5.2. Legalización de territorios con tierras de la Nación

En lo que respecta a la legalización de territorios, en el 2017 se realizaron los siguientes procesos para beneficiar a tres comunidades indígenas y un total de 612 personas:

- Constitución del resguardo Indígena Naexil Put de la etnia Jiw: se constituyó el resguardo sobre un predio del Fondo Nacional Agrario localizado en el municipio de Puerto Concordia, con una extensión 385 hectáreas, para el beneficio de 217 personas de 52 familias.
- Constitución del resguardo Indígena Nasa We´sx Kiwe la Gaitana: se constituyó el resguardo sobre un predio del Fondo Nacional Agrario y terrenos

baldíos localizados en Florencia, con una extensión de 145 hectáreas, para el beneficio de 63 personas de 14 familias.

- Constitución del Mediante del Resguardo Indígena Nuevo Espinal: se constituyó el resguardo sobre cuatro predios del Fondo Nacional Agrario localizados en el municipio de Barrancas con una extensión de 421 hectáreas, para el beneficio de 332 personas de 64 familias.

D. Garantías de No Repetición

Las garantías de no repetición son una medida de la reparación integral que se encuentra dirigida a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas y de eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario al interior de la sociedad. Para esto, gozan de una doble dimensión: una preventiva y otra reparadora.

La primera surge de la obligación que tiene el Estado de evitar las violaciones a los derechos de las personas, sobre todo en escenarios en los que el riesgo persiste y deben prevenirse futuros daños.

La segunda se refiere a las acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas, sobre todo en términos institucionales, políticos, económicos y sociales, que beneficien a la sociedad en general, como la socialización de la verdad judicial, pedagogía social en derechos humanos, eliminación de patrones culturales, entre otros.

Como una medida de la reparación integral, las garantías de no repetición se implementan dentro de las rutas, a lo que debe sumarse la generación de políticas y directrices sobre la medida, teniendo en cuenta que estas son una obligación de todas las entidades del Estado.

A continuación, se presentarán otras acciones adicionales a las implementadas en las rutas que también se constituyen en garantías de no repetición.

Frente a las garantías de no repetición en el periodo del presente informe, se han implementado 46 acciones las cuales en su dimensión, reparadora se refieren a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas en la violación a sus Derechos Humanos, ejemplo de ello son: la difusión pública y completa de la verdad, sanción a los responsables, reintegración de NNAJ, reconciliación, pedagogía funcionarios y fuerza Pública en DDHH-DIH, cuya distribución por vigencia es la siguientes:

Tabla 123
Garantías de no reparación colectiva

2015	2016	2017	Total general
3	11	32	46

Fuente: Sistema de Información de Reparación Colectiva.

1. Avances en la implementación transversal de garantías de no repetición

Las acciones de garantías de no repetición van desde el avance en materia de formulación de políticas públicas hasta acciones tendientes a evitar los que los hechos del conflicto vuelvan a repetirse en comunidades concretas. Estas acciones son:

1.1. Participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición

La coordinación institucional al interior del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición permite trabajar continuamente en el

diseño de una estrategia para articular las acciones contempladas en los planes integrales de prevención y protección con los planes de acción territorial, a fin de enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad.

En el marco de este escenario, se han generado insumos relacionados con pedagogía social y reconciliación, los cuales se implementan en la Estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz adelantada por la Alcaldía de Medellín, la cual fue acompañada por la Unidad para las Víctimas a través del convenio de asociación 1154 de 2015 para la implementación de su componente de sensibilización.

Para esto se consolidó una mesa técnica bajo, el liderazgo de la Unidad para las Víctimas, en la que se realizaron alianzas con: el Departamento de Prosperidad Social, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal –DAICMA-, la Defensoría del Pueblo, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, el Ministerio del Interior y, como invitada, la hoy Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN-.

Para conocer los avances del trabajo del Subcomité y de las entidades involucradas, se puede revisar el capítulo de Prevención y Protección de este Informe.

1.2. Garantías de no repetición como elemento de la reparación integral en el Acuerdo de Paz

Durante los años 2014-2015, en asocio con la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- y la firma Cifras & Conceptos, se desarrolló una iniciativa de sistematización de expectativas frente a la reparación, la reconciliación y el proceso de paz, haciendo la medición con personas que se vieron afectados por minas antipersonal, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito y secuestro, en eventos en los que se identificaba como actor victimizante a las FARC.

Dicho ejercicio se adelantó en las ciudades de Bogotá, Medellín, Villavicencio, Pasto y Florencia, con la participación de 223 víctimas a través de grupos focales que fueron conformados por representantes de diferentes poblaciones como mujeres, jóvenes, adultos mayores, miembros retirados de la Fuerza Pública, entre otros.

Los resultados de la investigación fueron socializados con la Unidad para las Víctimas, la USAID, el CIPRIUNA, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como insumo para la construcción de protocolos interinstitucionales para la implementación del punto 5 relativo a las víctimas, del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Como resultado se crearon dos protocolos, uno para la implementación de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y otro de acciones concretas de contribución a la reparación, previstos en el Acuerdo.

Vale la pena aclarar que la terminación del conflicto consignado en el Acuerdo Final de Paz, así como el cumplimiento de sus compromisos en cada uno de los cinco puntos, y especialmente los relacionados al fin del conflicto y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, es en sí misma una garantía de no repetición. Para conocer sobre sus avances para esta medida de la reparación integral, en su articulación con el SNARIV, se puede revisar el capítulo de Construcción de Paz de este Informe.

1.3. Prevención y mitigación de la ocurrencia de eventos con Minas Antipersona (MAP), Municiones sin Explosionar (MUSE) y Trampas Explosivas (TE)

Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal

Desde el componente de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, orientado a la prevención de accidentes, el Gobierno nacional, a través de la Dirección Descontamina Colombia ha logrado consolidar y validar modelos de intervención, con especificidades de acuerdo con los contextos y las poblaciones.

En la actualidad el país cuenta con los modelos de:

Educación en el Riesgo de Minas (ERM) Tradicional: Se inicia en comunidades que tienen riesgo de accidentes por la presencia de artefactos explosivos en el territorio. Este tipo de ERM incluye un periodo de sensibilización a las comunidades y trabaja con los tres componentes que son difusión de información pública, educación y capacitación y gestión del riesgo comunitario.

Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) en situaciones de Emergencias: a través de este modelo se desarrolla la ERM bajo el precepto de "llegar a la mayor cantidad de personas, en el menor tiempo posible". Se trata de fortalecer las capacidades para gestionar los riesgos ocasionados por estos artefactos explosivos, en comunidades donde hay crisis humanitarias producidas por los actores armados en medio de los combates y las confrontaciones.

Inclusión de la ERM en el Ámbito Educativo: éste es un programa que busca fortalecer las capacidades pedagógicas y didácticas de la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, docentes, directivos docentes y personal administrativo) para prevenir accidentes por minas antipersonal, municiones sin explosionar y trampas explosivas, afectadas por esta problemática. También brinda las orientaciones técnicas y pedagógicas para incluir la ERM en los Planes Escolares para la gestión del Riesgo, y en las Mesas de Educación en Emergencias que se encuentren activas.

ERM durante las operaciones de Desminado Humanitario: esta es una estrategia que busca el desarrollo de procesos de prevención antes, durante y después de las operaciones de Desminado Humanitario y Liberación de tierras, facilitando la construcción de confianza entre los operadores del desminado Humanitario y las comunidades que habitan los territorios donde se llevar a cabo las operaciones mencionadas, encaminando acciones para brindar seguridad a la población civil, los equipos de desminado y la operación propiamente dicha.

Cada uno de estos modelos desarrolla los tres componentes de la Educación en el Riesgo de Minas (Educación y Capacitación, Difusión de Información Pública y Gestión del Riesgo Comunitario). A partir de la formulación de estos modelos, se elaboran y validan diversos tipos de materiales y herramientas pedagógicas para facilitar la ERM en las comunidades, favoreciendo las particularidades económicas, sociales y culturales de las mismas. Dentro de los materiales elaborados se cuenta actualmente con cartillas, rota-folios, afiches, plegables, mapas didácticos, juegos interactivos, calendarios, cuñas radiales, videos, entre otros.

Avance en el número de municipios libres de sospecha o reporte de minas antipersonal

En el periodo comprendido entre el 11 de junio de 2011 al 30 de marzo de 2018, se cuenta con 192 municipios libres de sospecha y de reporte de minas, los cuales están distribuidos departamentalmente de la siguiente forma:

Tabla 124
Número de municipios libres de sospecha y de reporte de minas por departamento.

Departamento	Número de municipios
Amazonas	1
Antioquia	28
Atlántico	6
Bolívar	11
Boyacá	26
Caldas	1
Caquetá	1
Casanare	3
Cauca	7
Cesar	4
Chocó	1
Córdoba	2
Cundinamarca	22
Guainía	1
Huila	11
La Guajira	5
Magdalena	7
Meta	6
Nariño	10
Norte de Santander	5
Quindío	3
Risaralda	2
Santander	15
Sucre	2
Tolima	6
Valle del Cauca	5
Vichada	1

1.4. Enseñanza de derechos y generación de capacidades para el acceso a la justicia a las víctimas de desaparición forzada

En el año 2015, la Unidad asumió la secretaría técnica de la Mesa Interinstitucional de Apoyo a Víctimas de Desaparición Forzada. En el marco de esta mesa se desarrollaron una serie de jornadas y talleres de atención, orientación y sensibilización, tanto a víctimas como a funcionarios públicos competentes en la materia, en los municipios de Tumaco (Nariño), Apartadó (Antioquia) y Florencia (Caquetá), en las cuales se aplicaron las metodologías de trabajo construidas en conjunto con las organizaciones, el CICR y la Fundación País Libre. Estos talleres tuvieron como objetivo afianzar los conocimientos de las rutas de atención y del marco legal frente al delito de desaparición forzada, aspectos que contribuirán al mejoramiento de la atención que prestan a las víctimas.

Dentro de este mismo espacio se hizo acompañamiento al proceso de exhumación de la Escombrera a través del apoyo de tres grupos transversales: psicosocial, satisfacción y garantías de no repetición. Lo anterior, en el marco de la estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz que lidera la Alcaldía de Medellín.

E. Conclusiones

A manera de conclusiones, el Gobierno nacional incluye las lecciones aprendidas y retos que tiene el componente de Reparación Integral de la política pública de víctimas.

Para esto, se continuará con la misma estructura de este capítulo: la ruta de reparación individual, la ruta de reparación colectiva y la ruta de retornos y reubicaciones.

1. Reparación Individual

1.1. Acompañamiento e Indemnización Administrativa

Frente a la inversión adecuada de la indemnización administrativa, la política pública ha demostrado que las víctimas requieren un acompañamiento integral que les permita superar las barreras que enfrentan para concretar sus deseos de inversión, por lo que contar con asesoría en materia de asuntos financieros y sobre la oferta institucional contribuye a que las compensaciones económicas mejoren las condiciones de vida mediante su inversión en soluciones duraderas como vivienda o en proyectos de generación de ingresos.

Esto fue posible de determinar gracias al diseño e implementación de un modelo de seguimiento e impacto a la inversión de la indemnización administrativa y la influencia del programa de acompañamiento para lograr una inversión adecuada de los recursos en el año 2015. El muestreo se realizó a partir de la información contenida en los planes de reparación (PAARI) - módulo de reparación que corresponde a un total de 236.295 (137.907 planes formulados en 2013 y 98.388 en 2014).

Como resultado de la aplicación del modelo, se encontró que las víctimas que asisten a talleres de orientación o formación aumenta las probabilidades que se planee e invierta la indemnización en algunas de las cuatro líneas de preferencia, comparado con las víctimas que no reciben ninguna asesoría.

De igual forma, en el año 2017 se realizó seguimiento a un porcentaje de las víctimas orientadas y asesoradas en las líneas de inversión, en el marco de los talleres por línea de inversión y en el que específicamente se buscó identificar de los asistentes, sí habían realizado alguna de las acciones definidas en su plan de inversión. Como resultado se encontró que, de la muestra, aproximadamente el 70% de los asistentes realizaron alguna de las actividades de su plan de inversión.

Así mismo, se encontró que, si bien las víctimas pueden planear su inversión, para lograrlo es importante conocer y poder acceder a las diferentes ofertas que les permitan invertir los recursos de la indemnización. Es importante que las entidades que hacen parte del SNARIV a nivel territorial focalicen a las víctimas que reciben su indemnización, ya que allí es donde se puede ver una reconstrucción del proyecto de vida las víctimas y por ende avanzar en el proceso de reparación integral.

Por lo tanto, frente a los retos del nuevo gobierno, se destaca la importancia de asegurar los recursos económicos para dar continuidad a estrategias que han aportado a la reparación integral de las víctimas, como el Fondo de Educación Superior, el cual se tiene previsto una última convocatoria para ésta vigencia. De igual forma se recomienda para las estrategias de enfoque diferencial, de género y étnico y para las acciones de acompañamiento a la adecuada inversión de los recursos.

1.2. Restitución: empleo rural y urbano

Como cabeza del sector, el Ministerio del Trabajo es la entidad del Gobierno nacional encargada de dar líneas de política para diseñar programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas, obligación que ha desarrollado a través del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y

Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado-PRIEV.

Su trabajo ha buscado la restitución de capacidades de las víctimas para el empleo y autoempleo, mediante la formación para el trabajo, la promoción del enganche laboral y el apoyo al emprendimiento o empresarismo, potenciando el enganche a trabajos o procesos productivos que garanticen la posibilidad de movilidad social, y una vida digna, decente y de calidad.

Entre los logros que se pueden resaltar está adelantar procesos de caracterización socio laboral para el levantamiento de perfiles municipales, evidenciar los vacíos de la oferta nacional y local, identificar oportunidades de generación de ingresos, empleo y emprendimiento, explorar las competencias requeridas en la mano de obra vinculada a las empresas, realizar procesos formativos, identificar las capacidades institucionales en los territorios para potenciar los recursos técnicos y económicos de los proyectos y desarrollar un directorio de entidades e instituciones de interés para los municipios en este tema.

Una actividad importante para la implementación de los proyectos de emprendimiento es disponer del terreno e infraestructura para la puesta en funcionamiento de los mismos. Por tanto, es recomendable establecer convenios o alianzas con entidades como el SENA, alcaldías, cámaras de comercio y gobernaciones, entre otros, para garantizar asesorías y capacitaciones en temas técnicos, administrativos, financieros, de fortalecimiento organizativo, de apoyo a la gestión empresarial y la comercialización.

1.3. Rehabilitación

Transversalización del enfoque psicosocial

En atención al artículo 163 del Decreto 4800 la Unidad para las Víctimas diseñó y desarrolló procesos de territorialización o transversalización de las Directrices del Enfoque Psicosocial con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

Estas directrices han permitido orientar a los funcionarios públicos y a las entidades del sistema a construir programas, acciones, planes o procesos que buscan mitigar el impacto emocional que las graves violaciones a los derechos humanos generaron en las víctimas. En este sentido, el comprender las afectaciones psicosociales no necesariamente desde categorías de lesiones o como enfermedad mental, ha abierto la posibilidad de abordar las diferentes expresiones del sufrimiento y daño de las víctimas y con ello fortalecer la atención, asistencia y reparación a las víctimas el conflicto armado en Colombia.

Adicionalmente, el proceso de transversalización ha permitido mitigar imaginarios respecto a las víctimas, el conflicto armado y los diferentes hechos victimizantes, repercutiendo directamente en el fortalecimiento de relaciones entre entidades del Estado y las víctimas; de igual forma ha permitido generar reflexiones alrededor del rol que el funcionario tiene respecto a las víctimas y a la reparación de las mismas. De este modo el Enfoque de Acción sin Daño, Enfoque Diferencial y Enfoque Psicosocial se constituyen en aspectos claves para promover y fortalecer relaciones de respeto y confianza entre el Estado y las Víctimas.

EREG

La continua revisión de los diferentes protocolos de la ERE-G han posibilitado un trabajo armónico entre Nación - Territorio, atendiendo constantemente a las voces de las víctimas y de los profesionales psicosociales que implementan las estrategias, quienes retroalimentan las Estrategias desde su experiencia y contexto, de forma tal que cada protocolo cuenta con revisiones y análisis periódicos con el fin de fortalecerlas y así brindar un acompañamiento humano y técnico idóneo en el proceso de recuperación emocional de las víctimas del conflicto armado.

Es importante señalar que la participación de las víctimas en la EREG es de carácter voluntaria y de ninguna manera la medida de rehabilitación se encuentra supeditada o como requisito previo para el acceso a otras medidas o servicios que les oferte el Estado. Entonces, las víctimas pueden solicitar el acompañamiento psicosocial en los puntos de atención (PAV), en los centros regionales (CRAV), en las diferentes direcciones territoriales de la Unidad para las Víctimas.

Sin embargo, la experiencia de la entidad ha permitido identificar que la búsqueda activa en territorio por parte de los profesionales psicosociales tiene un mayor nivel de efectividad para que las víctimas se vinculen a estos procesos. Por lo tanto, el ingreso a las estrategias es mayor por oferta que por demanda, enfatizando que de ningún modo puede ser una solicitud impuesta o condicionada por un tercero.

En términos de gestión, uno de los mayores desafíos identificados corresponde al contar con personal suficiente para dar respuesta oportuna a las víctimas que solicitan atención psicosocial en sus distintas dimensiones (acompañamiento y rehabilitación psicosocial), considerando que las necesidades de atención superan la respuesta institucional, puesto que muchas de las victimas están asentadas en lugares a los que no se puede acceder con facilidad, implicando altos costos para garantizar la presencia de profesionales de manera permanente.

PAPSIVI

La ejecución del Programa ha afianzado procesos dirigidos a fortalecer la capacidad técnica, operativa y humana, capaz de adaptarse a los cambios institucionales, estratégicos u operativos, o a las incidencias que siempre se presentan por la movilización al territorio de recursos, asistencia técnica e, inclusive, de profesionales. Además, fortalecido la articulación entre el Ministerio, las autoridades territoriales en salud y, también, los demás actores del Sistema General de Salud y Seguridad Social, quienes con mayor frecuencia se sensibilizan frente a su rol dentro de las acciones de asistencia y reparación a víctimas y las ejecuta partiendo de la base de que las víctimas deben ser atendidas en el marco de un enfoque psicosocial y de derechos.

Dentro de las buenas prácticas, es de resaltar la vinculación de profesionales que sean, en su mayoría, oriundos de la región donde brindan la atención. Estos profesionales adquieren una competencia mayor para que la comprensión del contexto local se articule adecuadamente con la atención diferencial a dinámicas de victimización particulares.

Así mismo, es de resaltar la vinculación de profesionales que también son víctimas del conflicto armado registradas en el RUV. Para el 2017, de los 715 profesionales, el 27% eran víctimas y, en el 2018, (521 profesionales) el 28% cumplían con esta misma característica.

Dentro de los retos, acogiendo los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, se recomienda gestionar el ejercicio de distribución y

asignación de recursos cubriendo los territorios con mayor número de personas víctimas, según el RUV y Sentencias y Órdenes judiciales. Esto debe realizarse, reconociendo el compromiso de las Entidades Territoriales con la asignación de recursos propios, se recomienda establecer criterios que reconozcan dicho compromiso.

También se deben ampliar las fuentes de inversión y asignación presupuestal para aumentar la cobertura territorial y poblacional del PAPSIVI. Lo anterior teniendo en cuenta que la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), hoy ADRES, tiene un techo estructural en su capacidad de asignación de recursos.

1.4. Medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición

Con respecto a las medidas de satisfacción, las lecciones aprendidas se han podido consignar en documentos del Subcomité de Medidas de Satisfacción, los cuales han dado lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de los hechos victimizantes y solicitudes de perdón público y para la creación y apropiación social de lugares de memoria.

Así mismo, se logró establecer la necesidad institucional de concertar la totalidad de los procesos de satisfacción y garantías de no repetición, de tal manera que se lograra una verdadera reparación integral en la implementación y el involucramiento de los sujetos de dichas medidas.

También es fundamental que la implementación de estas medidas se realice desde el territorio, puesto que es desde lo local que se favorece ganar confianza y el conocimiento de los contextos locales.

Frente al acompañamiento psicosocial durante procesos de prospección-exhumación, se resalta la importancia de promover momentos de intercambio de saberes sobre el dolor y el sufrimiento, considerando que cada persona es única y que los conocimientos ancestrales y culturales son cruciales en la recuperación.

La validación de las formas tradicionales de atender el daño y el enfoque en lo comunitario (reconocer los recursos colectivos) se han mostrado altamente efectivas frente al enfoque en afectaciones netamente individuales, pues este último puede aumentar una posible sensación de vulnerabilidad y dependencia.

Entendiendo el acompañamiento psicosocial como un proceso, la premisa fundamental que debe guiar todas las intervenciones con los familiares de las víctimas de desaparición forzada u homicidio es que lo que mide el éxito o fracaso de un proceso judicial, desde el punto de vista "reparador", no es tanto el resultado final como lo es el camino andado por los familiares hacia ese momento.

Por tanto, es efectivo concertar la forma de participación de los familiares durante la búsqueda y exhumación, incluyendo la ruta de acciones que llevaran a cabo los familiares y entidades involucradas. El impacto en términos de reparación depende en gran medida del nivel de conocimiento que haya entre las personas afectadas y la comunidad, de la cantidad de familiares que puedan brindar información ante-mortem para participar en el reconocimiento de los restos y de la forma como el proceso de exhumación se sienta en manos de los dolientes.

De acuerdo con la voluntad de los familiares, ha sido oportuno dar lugar, antes de finalizar las diligencias de prospección-exhumación, a la realización de los actos simbólicos de memoria y dignificación según sus creencias y necesidades, respetando el deseo de los familiares frente al acompañamiento o no de los profesionales y acompañantes durante estos espacios.

De los familiares de víctimas se sabe que las actividades más valiosas que se han propuesto en los espacios de formación son los espacios informativos, las actividades orientadas a rendir homenaje a sus familiares desaparecidos y compartir con sus compañeros, por tener un efecto de alivio en medio de la búsqueda, fomentando el apoyo mutuo y la capacidad de recuperación.

Teniendo en cuenta que el hecho victimizante de la desaparición forzada impacta profundamente en cada uno de los miembros de un sistema familiar, y que esto se manifiesta en alteraciones a nivel emocional, económico y relacional, trascendiendo en la fragmentación familiar y la salud física, el proceso de entrega digna es la oportunidad para aportar al fortalecimiento de los vínculos familiares y brindar herramientas para la disminución de los síntomas psicosomáticos. Por tanto, es relevante fortalecer el desarrollo de guiones metodológicos y la puesta en práctica de lineamientos de atención para las víctimas de este delito.

En el marco del acompañamiento a comunidades indígenas y étnicas, se recomienda mantener la concertación y articulación con estas comunidades, dado que la entramada red de rituales y creencias en torno a la vida y la muerte que poseen y que son medios de transmisión de sus valores fundamentales de la religión y la cultura, ha permitido ubicar al equipo interdisciplinario en el contexto, buscando comprender las necesidades de cada miembro de la comunidad.

2. Reparación Colectiva

Luego de varias consultorías, para el año 2016 se pusieron en marcha diferentes y articuladas acciones de fortalecimiento del programa con el fin de lograr la cualificación y cumplimiento de las medidas de los PIRC con estándares técnicos de formulación, competencia sectorial y sostenibilidad fiscal; la integración funcional de las áreas y sectores del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en la ejecución de los mismos; y el mejoramiento del sistema de información del programa.

En este escenario se hizo evidente la necesidad de contar con lineamientos expresos y claros sobre la implementación que deriven en planes integrales realizables en los plazos establecidos, que reparen los daños causados y que permitan la reconstrucción de la confianza afectada con el Estado en el conflicto armado.

Para las próximas vigencias, esta necesidad obliga a recomendar que se debe distinguir que un Programa administrativo de Reparación se encuentra destinado a resarcir daños ocasionados en el marco del conflicto armado, no a atender el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, ni a medidas de desarrollo; a definir operativamente el alcance del Programa de Reparación Colectiva; y a fortalecer las estrategias de reconocimiento y caracterización de los sujetos de reparación colectiva, siempre que no se cuente con datos que permitan hacer evidentes los rasgos de identidad común.

3. Retornos y Reubicaciones

Con la ruta integral, el proceso de retornos y reubicaciones se ha beneficiado al poder brindar a las víctimas de orientación sobre su alcance tanto en los puntos de atención a víctimas del conflicto como en los centros regionales de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. De igual manera, ha permitido tomar solicitudes de acompañamiento, de brindar las respuestas de tales solicitudes, y de viabilizar la colocación del apoyo para el trasporte y traslado de enseres para los hogares.

Ahora bien, las familias, de la mano de la institucionalidad, también han comprendido que el proceso de acompañamiento al retorno o la reubicación está inmerso en la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas pero que, a su vez, requiere del complemento de la política de desarrollo social del Estado.

El acercamiento en el conocimiento de las familias retornadas o reubicadas ha potencializado la implementación de acciones de transversalización de los enfoques diferenciales, puesto que es en la orientación donde se visibiliza la decisión del retorno o reubicación como un proyecto de familia, donde tiene importancia la opinión de mujeres, niños, niñas o jóvenes, personas mayores, personas con orientaciones sexuales no hegemónicas, o en situación de discapacidad, o personas con identidad étnica diferencial; propiciando su participación en la decisión familiar y en el proceso de corresponsabilidad que se adelantará con posterioridad.

Con el mismo propósito, en torno a la materialización de dicho tratamiento diferencial, en las herramientas de caracterización utilizadas se identifican necesidades particulares de estos grupos poblacionales, el conocimiento de situaciones de riesgo condicionadas a algunos enfoques diferenciales o requerimientos de flexibilización de oferta, como lo puede ser la priorización de hogares con jefatura única femenina.

En materia de seguridad, una lección aprendida que logró la trasmutación a buena práctica, fue identificar que la indagación por las condiciones de seguridad de los territorios eran más ágiles en el plano departamental que en el municipal. Por lo que es importante mantener las mesas de seguridad previas a Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales para mantener una información continua sobre estas condiciones en los municipios.

Luego del balance realizado, resulta acertado convenir que el proceso de acompañamiento a la población retornada o reubicada, en sus niveles de intervención familiar o comunitario, y en la determinación de considerar a las entidades territoriales municipales como otro sujeto de atención dada la competencia misional de asistencia técnica que tiene la Unidad para las Víctimas en la territorialización de esta política, ha dado resultado para dar respuesta a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado y, por ende, ha contribuido al restablecimiento de derechos de familias y comunidades retornadas o reubicadas.

Capítulo VIII. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

El componente de Prevención y Protección de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas busca: i) promover el respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional; ii) evitar daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza; iii) tipificar como delitos las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, promover la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición.

En este sentido, para garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal el Gobierno Nacional ha desarrollado un conjunto de acciones tanto en prevención temprana y urgente, como en protección de personas y colectivos. Adicionalmente, en el marco de los diversos escenarios de coordinación nacional que buscan una articulación y coordinación armónica entre las entidades nacionales y territoriales para ejecutar los fines del Estado, han generado acciones de prevención para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Por lo anterior, este capítulo en su conjunto se referirá puntualmente a las acciones y medidas encaminadas a promover y salvaguardar el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado colombiano y en especial de aquellos en situación de riesgo extraordinario o extremo. Adicionalmente, a modo de conclusión se presentarán los logros y avances, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el marco del componente de prevención y protección de la política pública de víctimas.

A. Acciones institucionales

1. Prevención

El Gobierno colombiano, por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: "Todos por un Nuevo País", se propuso el diseño y la implementación de una política de prevención de violaciones a los derechos humanos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, para permitir la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.

Por ello, el Presidente de la República expidió el 28 de septiembre de 2017 el Decreto 1581, "Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones".

Esta norma consagra importantes instrumentos orientados a la prevención efectiva de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades. Por tanto, ordena y sintetiza herramientas orientadas al cumplimiento de los deberes de respeto y garantía, propios del Estado social de derecho ya consagradas en otras normas adoptadas de manera previa por el Estado colombiano.

Es así como la política pública de prevención es un instrumento que ayuda a orientar la preparación y la acción de la institucionalidad nacional y territorial para adelantar la gestión del riesgo en tres dimensiones: prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición.

Es de recordar que por medio de la Sentencia T – 025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en particular del Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional, en los numerales 58 y 59, evidenció la necesidad de replantear algunos de los componentes de la política de prevención del desplazamiento forzado para solventar los vacíos en la materia, identificados por el alto tribunal, relacionados, entre otros, con carencias presupuestales, técnicas, de información y de articulación, que exigían la complementación de las herramientas definidas en la Ley de Víctimas y el decreto mencionado.

Uno de los complementos a las falencias enunciadas fue la determinación de las fases de intervención para la prevención del desplazamiento. Así la prevención no se circunscribía únicamente a impedir la ocurrencia de la victimización, sino que debía poder mitigar sus efectos e impedir su repetición. Por ello se definieron tres momentos de la prevención que enmarcan las acciones en la materia y determinan las responsabilidades de las distintas entidades:

- **Prevención temprana:** orientada a identificar las causas que generan las violaciones de derechos humanos o las infracciones al DIH y adoptar medidas para evitar su ocurrencia.
- **Prevención urgente:** momento en el que, ante la inminencia de una violación de derechos humanos o infracción al DIH, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, así como para mitigar los efectos de su ocurrencia.
- **Garantías de no repetición:** en tanto las violaciones y las infracciones ya han sido consumadas, se deben definir programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

Por tanto, al ser la política pública de prevención un instrumento fundamental para la garantía de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal no solo de la población desplazada y víctima sino de todos los ciudadanos colombianos, el Ministerio del Interior como formulador de esta política ha desplegado actividades de información y difusión masiva en tres vías: i) copia íntegra del decreto 1581 de 2017, ii) envío del instructivo donde se señalan clara y específicamente cada una de las competencias y responsabilidades de las entidades intervinientes dentro de la política pública de prevención, iii) solicitud de información sobre cuál entidad será la encargada de asumir las funciones propias de los comités territoriales de prevención en las entidades territoriales.

Igualmente, a los ministros y directores de las unidades que integran el Comité Técnico para la Prevención, conforme al Artículo 2.4.3.9.1.3., se les ha solicitado la designación de los funcionarios de nivel directivo, llamados a conformar dicho comité. Una vez nombrados dichos funcionarios, se convocó y realizó la instalación formal del Comité Técnico para la Prevención el pasado 1 de marzo de 2018.

Es de resaltar que la política pública de prevención contenida en el Decreto 1581 de 2017, desde sus considerandos manifiesta su compromiso con las víctimas del conflicto en Colombia. Por ello, ésta se diseñó con varios fines, siendo uno de ellos el de integrar mecanismos ya existentes de forma

interinstitucional para potencializarlos. Instituciones e entidades como Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad para las Víctimas, Defensoría del Pueblo, Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Salud y Protección Social, Fiscalía General de la Nación, Presidencia de la República en su Consejería para la Equidad de la Mujer y Consejería para los Derechos Humanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras, tienen como responsabilidad dar lineamientos técnicos, algunas establecer protocolos, hacer recomendaciones, y la obligación de ser aportantes de información a los dos comités, creados por ella, para que estos puedan monitorear, verificar la política pública y mejorar su implementación.

También es relevante indicar que la política de prevención tiene de forma transversal el enfoque diferencial y de género lo que constituye garantías para las mujeres y víctimas del conflicto teniendo en cuenta su ciclo vital, orientación sexual y pertenencia étnica.

Así las cosas, la política pública tiene como fundamento los pactos internacionales, las leyes y decretos, que, frente a las víctimas, se han promulgado en el país:

- El Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos.
- La "Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción", aprobada mediante la Ley 554 de 2000, la cual brinda asistencia integral a las víctimas.
- La "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 51 de 1981, la cual contempla el deber estatal de garantizar la adopción de medidas especiales para la protección de la mujer frente a cualquier tipo de discriminación.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento jurídico, mediante la Ley 16 de 1972.
- La Ley 1257 de 2008, en la que se dictan normas de Sensibilización, Prevención y Sanción de formas de Violencia y Discriminación contra las Mujeres y la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, son antecedentes normativos fundamentales para prevenir toda forma de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, e integrar la inclusión del enfoque de género en el desarrollo de medidas de prevención.
- La Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, todos del mismo año, y Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015, los cuales establecen la obligación de definir la política de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, la cual se deberá articular con la política de prevención general establecida en el presente decreto.

Bajo este marco general, a continuación, se presentan las acciones lideradas por el Gobierno Nacional en materia de prevención temprana y urgente, conforme a lo dispuesto por el articulo Artículo 2.2.7.7.1 del Decreto 1084 de 2015, donde se indica que la prevención corresponde a las medidas que tiene el Estado para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y para neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la

generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

1.1. Prevención temprana

Dentro de las medidas contempladas por la línea de prevención de la política pública de víctimas se encuentra la prevención temprana como aquella orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Por ello, a continuación, se presentarán las acciones desarrolladas por las entidades del nivel nacional para evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

Acciones en materia de prevención a violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

El Ministerio del Interior, conforme a las competencias que le han sido asignadas en el Decreto 1066 de 2015, el Decreto 4800 de 2011 y la Ley 1448 de 2011, ha ejecutado acciones para fortalecer la gestión institucional y el fortalecimiento comunitario en materia de Gestión Preventiva del Riesgo – GPR de Violaciones a los Derechos Humanos.

Ante ello, se ha encontrado debilidad de actores institucionales y comunitarios para identificar, advertir y prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, situación que pone en riesgo el proceso de construcción de paz desde los territorios. Por ello, en primer lugar, se identificó la débil capacidad de relación y coordinación de las instituciones del Estado, con competencia en prevención, para prevenir violaciones de derechos humanos, así como, precariedad de conocimiento e instrumentos para afrontar amenazas, mitigar vulnerabilidades y eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica.

En segundo lugar, frente a las capacidades comunitarias, se identificó la necesidad de fortalecer elementos internos con los que cuentan individuos, grupos y comunidades tales como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para contrarrestar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de una materialización del riesgo.

Por ello, a continuación se presentan las estrategias desarrolladas por Ministerio del Interior para fortalecer la gestión institucional y el fortalecimiento comunitario en materia de Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos.

Gestiones de Fortalecimiento Institucional.

Comprende el conjunto de elementos que permiten a una institución prepararse y actuar para afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica. Buscando así:

- Desarrollar competencias, (conocimientos, habilidades, destrezas) de los servidores públicos para promover el respeto y garantía de los derechos humanos.
- Fortalecer espacios y mecanismos de coordinación inter e intra institucional para la cooperación y gestión de derechos humanos y paz:
    - Con el objetivo de fortalecer el funcionamiento y la gestión eficiente y eficaz de los subcomités de prevención, protección

y garantías de no repetición, como instancias estratégicas de coordinación interinstitucional en la planificación, concertación, articulación y evaluación de respuestas efectivas orientadas a la prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos o comunidades en situaciones de riesgo o vulnerabilidad, se propuso realizar jornadas con los integrantes de los SPPGNR en especial con quien asume la Secretaria Técnica orientadas a cuatro aspectos: i) conocimiento de aspectos generales tales como: definición, funciones e integrantes de los Subcomités; ii) orientaciones operativas para su buen funcionamiento; iii) estructura a tener en cuenta en los informes de gestión, y iv) elementos para el registro de la información producto del ejercicio de las funciones de su competencia. Dichas orientaciones se describen en el documento "Orientaciones y Herramientas Técnicas para la Gestión de los Espacios de Prevención", material diseñado e impreso por el Ministerio del Interior, el cual fue entregado a los integrantes de los Subcomités al momento de las jornadas.

- Orientar la construcción y el seguimiento de los Planes operativos de los SPPGNR. Los cuales deben construirse con base en las variables institucionales que se identificaron y deben fortalecerse en el diagnóstico de la Política Pública Nacional de Prevención, las cuales son: fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario, coordinación y articulación institucional para la prevención y definición y seguimiento al plan de prevención como instrumento de Política Pública de Prevención.

Acciones en Gestión Preventiva del Riesgo.

Tiene por objeto identificar, advertir las posibles situaciones que puedan generar un daño a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica, establecer los posibles escenarios de concreción de los mismos y definir, implementar, efectuar el seguimiento y evaluar las medidas. Por ello se brindan lineamientos y herramientas, las cuales se presentan a continuación.

Brindar lineamientos a entidades territoriales para el análisis sistemático y seguimiento a situaciones de riesgo.

(i) Realizar el levantamiento de diagnósticos de riesgo estructural, análisis de realidad, mapa de riesgo y línea de base de garantía de derechos para los departamentos y municipios focalizados.

El Ministerio del Interior desde el año 2015 ha venido replanteando los modelos analíticos de riesgo, los cuales al haber sido importados desde los desastres naturales, han tenido niveles de utilidad y eficacia, pero también limitaciones y puntos ciegos, específicamente en la visión fragmentada de la forma como opera la violencia, al no lograr interpretar de manera cabal lo que sucede en aquellos contextos de confrontación y asiento de las estructuras armadas, donde se fractura el modo de vida de las poblaciones, se producen transformaciones territoriales y se hace rutinaria la pérdida de derechos y referentes culturales, así como la imposición de patrones de vida exógenos.

Por tal razón, y con el fin de darle continuidad al modelo, se ha implementado la nueva visión analítica del riesgo desde un análisis conclusivo de 4 variables:

- Las dinámicas territoriales y poblacionales: son los aspectos bio-geográficos, sociales, culturales, económicos e institucionales, tales como la

configuración poblacional, la accesibilidad al territorio, las formas productivas, las disputas -legales e ilegales- por recursos o riquezas naturales, o generadas por agentes económicos, entre otros.

- Las dinámicas de la violencia: se busca identificar patrones de violencia que afectan a un territorio y unas poblaciones específicas, en sus fines, actores y modalidades, para comprender de qué modo se pone en riesgo a la población civil. Este análisis sobre las dinámicas de la violencia debe indicar la evolución reciente de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, factores de riesgo y el conjunto de variables que se identifican como relevantes para el contexto territorial.

- El sistema de garantías: esta variable identifica cuál es la presencia en el territorio de las instituciones y las acciones que desarrollan, como respuesta a las necesidades y demandas de prevención y protección de la población civil afectada por la violencia en el marco del conflicto armado.

- Los sujetos en riesgo: esta variable propone identificar los sujetos individuales y colectivos de la sociedad civil presentes en el ámbito territorial y, concretamente, las amenazas, el riesgo, la vulnerabilidad y el impacto sobre ellos de las expresiones y tipos de violencias en el marco del conflicto armado. Igualmente, establecer los niveles de organización, el grado de participación e incidencia en la construcción de agendas políticas y gobiernos locales. Resulta de vital importancia la aplicación del enfoque diferencial en el análisis del riesgo para los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, las mujeres, población LGBTI y ROM dada sus particulares necesidades, vulnerabilidades e impactos diferenciados y desproporcionados del conflicto armado sobre ellos o ellas.

La intención de esta actividad es garantizar la construcción de diagnósticos territoriales de riesgo con base en estas variables, los cuales conllevan a un análisis de riesgo entendido como una evaluación rigurosa del estado y las perspectivas de la seguridad de la población en un territorio.

Adicionalmente, el diagnóstico de riesgo estructural comprende la aplicación de herramienta (encuestas) para el diagnóstico de capacidades institucionales en materia de Gestión Preventiva del riesgo, específicamente evaluando el funcionamiento y la incidencia de la instancia técnica de prevención (Subcomités de PPGNR), la operatividad de la dependencia encargada de la Secretaría Técnica, el alcance del instrumento de planeación y ejecución de acciones en la materia (Planes Integrales de Prevención y Protección) y el uso de herramientas técnicas (planes de trabajo, informes técnicos, matrices de monitoreo y seguimiento, etc.).

Es importante señalar que dichos diagnósticos son alimentados con ejercicios de monitoreo permanente nutridos de la consulta de diversas fuentes, incluyendo la información suministrada por los asesores que se encuentran en región y la recolectada producto de los ejercicios de monitoreo de los subcomités de prevención, con base en esto se espera que los diagnósticos actualizados de manera permanente sean insumo fundamental para los ejercicios analíticos a nivel territorial los cuales persiguen: interpretar, anticipar, valorar, monitorear y proteger.

Los diagnósticos de riesgo juegan otro papel indispensable, fundamentalmente porque con ellos los analistas tendrán la posibilidad de dar a conocer el estado de los territorios a intervenir al inicio de su acompañamiento, definir con base en ello la orientación y alcance de su ejercicio de asesoría y asistencia técnica y demás actividades previstas, así como valorar los resultados e impactos de las mismas al finalizar su intervención.

Es de anotar que estos insumos servirán para la estructuración de la línea base en materia de gestión preventiva del riesgo respecto de los entes territoriales focalizados, herramientas útiles para medir el nivel de gestión del Ministerio del Interior al final de la vigencia, de esta manera se podrá a futuro, establecer comparaciones que permitan evidenciar los cambios ocurridos producto del acompañamiento en la gestión del Ministerio del Interior, generando así información fiable como insumo para orientar evaluaciones de resultado e impacto y acciones de mejoramiento que garanticen la idoneidad y pertinencia de la intervención.

(ii) Acompañar, asistir y orientar técnicamente a las Entidades Territoriales para el análisis sistemático y seguimiento del riesgo

El Ministerio del Interior ha trabajado en la definición de metodologías e instrumentos que en su conjunto favorecen la construcción de análisis interpretativo de riesgo de violaciones de Derechos Humanos (especialmente el asociado a los Derechos a la Vida, Libertad, Integridad y Seguridad personal), de tal forma que las instituciones en cada región cuenten con un conjunto de elementos que permitan prepararse y actuar para afrontar amenazas, mitigar vulnerabilidades y eventuales consecuencias de violaciones de los derechos de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo.

Dichas herramientas, pretenden coadyuvar en el proceso de toma de decisiones de manera que entidades con responsabilidades en prevención orientadas por un ejercicio de análisis de situaciones de riesgo, activen o adecuen la respuesta institucional para prevenir violaciones de Derechos Humanos en cumplimiento de las obligaciones constitucionales de su competencia.

Adicionalmente, se espera contribuir al fortalecimiento de capacidades sociales para la prevención, en específico que individuos, grupos y comunidades en riesgo robustezcan conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, para realizar análisis de riesgo para que, con base en ello, logren definir acciones de autoseguridad y autoprotección y en conjunto con la institucionalidad definan medidas que permitan prevenir.

Brindar herramientas para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de planes y estrategias de prevención y protección como instrumento de la política de prevención para la construcción de paz en el territorio

(iii) Apoyar la formulación o actualización de planes y estrategias de prevención

Para el Ministerio del Interior es fundamental que los Planes Integrales de Prevención sean asumidos como una competencia y responsabilidad de las autoridades territoriales y de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, según lo dispone la Ley 1448 de 2011.

El Ministerio del Interior de acuerdo con sus competencias ha construido pautas y lineamientos conceptuales y metodológicos para apoyar la formulación o actualización de los Planes Integrales de Prevención.

Los Planes Integrales de Prevención y Protección, son la herramienta de planeación de Gobernaciones y Alcaldías que orientan y articulan la institucionalidad para el análisis y la gestión de riesgo a nivel territorial, permitiendo el desarrollo de acciones directas de prevención y protección para personas y comunidades en riesgo identificadas.

El apoyo metodológico para la formulación o actualización de estos planes garantiza que el ejercicio

incorpore un enfoque estratégico en concordancia con los siguientes supuestos:

- Cuente con una comprensión clara de los fenómenos de violencia y desprotección que pretende evitar, mitigar o superar.
- Las acciones definidas tengan un horizonte de sentido orientado por el imperativo humanitario de salvaguardar la integridad de las personas.
- Aborde los pilares fundamentales de la Prevención.
- Tenga claridad del impacto específico de cada acción incluida en el plan.
- Toma en consideración las fuerzas y obstáculos que enfrentará en su realización.
- El riesgo está determinado por la confluencia de: dinámicas de violencia que lesionan los derechos de la población civil; limitaciones o falencias del Sistema de Garantías; condiciones de vulnerabilidad de los sectores sociales en riesgo y condiciones territoriales o situacionales que propician o facilitan el ejercicio de la violencia.
- Tener en cuenta las lecturas y recomendaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales, de tal manera que las medidas concertadas sean oportunas.

Esta actividad, contribuye a la integración territorial entre el Estado y la comunidad y al fortalecimiento de espacios para la participación efectiva de las víctimas y organizaciones civiles que comparecen a estos espacios, quienes a partir de estos ejercicios logran incidir en la definición de medidas que permita la superación de los escenarios de riesgo, restrinjan la posibilidad que otros actores sociales sean victimizados, propendan por las garantías de no repetición y el goce efectivo de derechos de las víctimas, y de la sociedad en general.

Es importante mencionar que, el ejercicio de formulación o actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección no se circunscribe a ejercicios de análisis de riesgo y definición de medidas para todo el departamento o municipio, requiere también el desarrollo de escenarios temáticos particulares para analizar con base en el comportamiento dinámico del riesgo situaciones específicas a las que está expuesta determinada población vulnerable, orientados a la toma de decisiones y definición de medidas de prevención.

Durante el año 2017, el Ministerio del Interior, apoyó la formulación de 60 Planes Integrales de Prevención y Protección de las entidades territoriales Priorizadas los cuales se relacionan a continuación:

Tabla 125
Planes Integrales De Prevención 2017

Departamento	Municipio
Antioquia	Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, Nechí, El Bagre, Ituango, Tarazá, Valdivia, Zaragoza
Arauca	Arauquita, Fortul, Saravena
Bolívar	Norosí, Santa Rosa del Sur, San Pablo
Caquetá	Cartagena del Chairá, Puerto Rico, San Vicente del Caguan
Cauca	Caloto, El Tambo, Guapi, Argelia
Córdoba	Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta,
Chocó	Carmen del Darien, El Litoral del San Juan, Medio Baudó, Rio Sucio
Guaviare	San José del Guaviare
Magdalena	Pivijay, San Angel, Plato
Nariño	Barbacoas, Policarpa, Roberto Payán, Samaniego, San Andrés de Tumaco, Ricaurte, El Charco, Maguí Payán, Santa Bárbara de Iscuandé
Norte de Santander	El Tarra, San Calixto, Puerto Santander, Tibú, Villa del Rosario
Putumayo	Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuéz
Tolima	Ataco, Chaparral, Planadas, Icononzo
Valle del Cauca	Buenaventura, Trujillo

(iv) Implementación de proyectos o iniciativas territoriales que desarrollen, promuevan o impulsen acciones orientadas a la prevención de Violaciones a los Derechos humanos

De acuerdo a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, y teniendo en cuenta que las entidades territoriales no cuentan en todos los casos con recursos suficientes, para el desarrollo de iniciativas en prevención temprana, urgente y garantías de no repetición de violaciones a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal, el Ministerio del Interior ha venido apoyando la financiación de acciones en materia de prevención, situación con grandes bondades puesto que contribuye a mejorar los niveles de inversión pública en los departamentos y municipios y a la reducción de factores de riesgo que inciden en la materialización de violaciones a los Derechos Humanos

En la fase de alistamiento de las iniciativas a financiar se asesora a las entidades territoriales para que los proyectos cuenten con una orientación estratégica, definan claramente los productos esperados y demás aspectos relevantes que garanticen que la ejecución de las iniciativas estén orientadas a reducir riesgos relacionados con dinámicas de violencia y territoriales, sujetos en riesgo especialmente las mujeres, fortalecer la capacidad institucional para el desarrollo de acciones que prevengan las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y a la seguridad personal como estrategia para la sostenibilidad de la paz.

Así mismo, se busca que la implementación de las iniciativas promueva la recuperación de zonas afectadas por el conflicto, mediante el incremento de capacidades de las entidades territoriales y las comunidades para prevenir, desactivar y mitigar los conflictos sociales en el territorio como fundamento para garantizar los Derechos Humanos y cimentar una paz estable y duradera, transformar la cultura de violencia por una cultura de paz, convivencia pacífica y reconciliación basada en las garantías de derechos humanos de las víctimas y población en general, reconociendo y respetando la identidad cultural y el medio ambiente.

El punto de referencia para identificar las orientaciones de los proyectos corresponde al análisis de riesgo producto de los diagnósticos estructurales de riesgo consolidados a nivel territorial, así como los protocolos de actuación de los planes integrales de prevención, de tal manera que se apoye a las entidades territoriales conforme a las particularidades del territorio.

Tabla 126
Proyectos o iniciativas territoriales para el desarrollo, promoción o impulso de acciones orientadas a la prevención de violaciones a los Derechos Humanos

Departamento	Municipio	Nombre del proyecto	Ejecutor - organización con la que se realiza	Categoría
Antioquia	Yondó	El arte como estrategia de prevención y promoción de los Derechos Humanos y como espacio de aprovechamiento del tiempo libre, para garantizar el pleno goce de Derechos de las comunidades y la ciudadanía en el municipio de Yodó-Departamento de Antioquía	Fundación Heliópolis	Construcción de paz territorial
Atlántico	Barranquilla	Diseño e Implementación de Herramientas de Comunicación y Fortalecimiento de Grupos vulnerables (sector social LGBTI) para disminuir la estigmatización y la discriminación	Fundación Sky	Construcción de paz territorial

Departamento	Municipio	Nombre del proyecto	Ejecutor - organización con la que se realiza	Categoría
		promoviendo el respeto y la cultura de los DDHH en el departamento del Atlántico		
Cundinamarca	Bogotá	Promoción y Protección de las Defensoras de Derechos Humanos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz	Corporación Sisma Mujer	Construcción de paz territorial
Bolívar	Sur de Bolívar	Desarrollo de un Proceso formativo para el fortalecimiento de la incidencia y participación de organizaciones de defensores de los Derechos Humanos de víctimas, líderes sociales y funcionarios en los escenarios de implementación de la jurisdicción especial	Corporación Tejido Social	Construcción de paz territorial
Santander	Barrancabermeja	Concejos Comunales de Paz y Reconciliación en las Comunas 4 y 7 en el municipio de Barrancabermeja	Corporación regional para la defensa de los derechos humanos – CREDHOS	Construcción de paz territorial

(v) Coordinar la realización del seguimiento y evaluación a la implementación oportuna de estrategias y planes de prevención

Como se ha señalado, en el marco de la estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales diseñada e implementada por el Ministerio del Interior, se encuentran acciones de: asesoría y asistencia técnica en Gestión Preventiva del Riesgo a las gobernaciones y alcaldías para la formulación e implementación de Planes Integrales de Prevención - PIP.

Dicha función establecida en la Ley de Víctimas, busca proveer a los entes territoriales, de herramientas de planificación que dirijan el análisis y gestión de riesgo, para que con el concurso de las entidades se definan protocolos de actuación conjunta en prevención y protección para personas y comunidades en riesgo, garantizando la acción oportuna del Estado y la disminución de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en contextos de conflicto armado.

El seguimiento, monitoreo y evaluación de los PIP como herramienta de planeación es fundamental para conocer la efectividad de las medidas definidas en los planes y en general para evidenciar el impacto que las mismas puedan tener en la prevención de violaciones de Derechos Humanos, este ejercicio se realiza al interior de los espacios de articulación y coordinación que para el caso corresponde a los comités territoriales de justicia transicional y los subcomités territoriales de prevención, protección y garantías de no repetición, situación que implica que el cálculo y análisis de los indicadores asociados a los objetivos y resultados de los planes son una responsabilidad que debe ser acogida por los funcionarios designados de cada entidad que conforma los espacios mencionados, con la coordinación de las respectivas secretarías técnicas a cargo de gobernaciones y alcaldías.

En el ejercicio de acompañamiento y asistencia técnica realizado por el Ministerio del Interior, se evidencia, que el porcentaje de entidades territoriales que realizan seguimiento permanente es muy bajo, adicionalmente quienes lo realizan no cuentan con un procedimiento, ni una herramienta que facilite la consolidación y análisis de la información.

Gestiones Fortalecimiento Comunitario.

Teniendo en cuenta los elementos internos con que cuentan los individuos, grupos y comunidades tales

como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para contrarrestar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de una materialización del riesgo. Se ha buscado brindar herramientas para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, que estén orientadas al fortalecimiento de capacidades sociales para la prevención, se describe a continuación las actividades desarrolladas:

- Caracterización de organizaciones sociales en riesgo priorizadas: producto de los diagnósticos estructurales de riesgo realizados en los departamentos priorizados y el análisis específico de los sectores sociales en riesgo, se logró la identificación de organizaciones o colectivos que por sus características se encuentran en riesgo de que le sean vulnerados sus derechos, una vez realizada la identificación se ha avanzado en las siguientes actividades:

  a) Levantamiento de directorio de organizaciones sociales y comunitarias.

  b) Caracterización de organizaciones sociales y comunitarias (dos por departamento), se diseñó un instrumento de caracterización para ser aplicado en dos (2) organizaciones sociales y comunitarias en cada uno de los departamentos.

- Elaborar planes de autoseguridad o autoprotección para las organizaciones o comunidades en riesgo focalizadas: se priorizó 5 organizaciones sociales que en razón a su vulnerabilidad se les brindó apoyo técnico para realizar la segunda fase de formulación de Planes de Prevención y autoprotección colectivo, en los siguientes departamentos:

  a) Antioquia: Movimiento Ríos Vivos

  b) Arauca: Organización Joel Sierra

  c) Cauca: Ordeurca

  d) Nariño: Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

  e) Huila: Amudelhuila

  Adicionalmente, se realizó la primera fase de diagnóstico con las juntas de acción comunal de los departamentos de: Norte de Santander, Valle del Cauca y Meta.

Gestiones en Coordinación y Articulación Institucional Nacional Para la Prevención.

Este procedimiento de sinergia técnica y política está orientado a vincular a los actores públicos de diferentes niveles jerárquicos y competencias, en espacios de trabajo coordinado con el fin de identificar objetivos comunes, realizar labores de planeación conjunta, consolidar compromisos, fortalecer el nivel de respuesta, ampliar el impacto de las modalidades de intervención intersectorial y optimizar recursos

Acciones trasversales.

- Desarrollar competencias, (conocimientos, habilidades, destrezas) de los servidores públicos para promover el respeto y garantía de los derechos humanos.

- Jornadas de formación y difusión para fortalecer conocimientos, habilidades y destrezas en materia de GPR.

Se evidencia que parte de la baja respuesta institucional y comunitaria para la puesta en marcha del modelo de Gestión Preventiva del Riesgo se sustenta en el desconocimiento y la escasa preparación técnica que existe a nivel territorial en la materia; por tal razón, se hizo pertinente adelantar

acciones que contribuyan al conocimiento y apropiación por parte de autoridades y comunidades de las obligaciones en prevención, así como de herramientas para la puesta en marcha del modelo de Gestión Preventiva del Riesgo mediante el desarrollo de un sistema eficaz de aprendizaje, capacitación y entrenamiento basado en la construcción de visión compartida.

En virtud de lo anterior, en la vigencia 2017, se desarrollaron jornadas de sensibilización, difusión y formación fortalecer habilidades conocimientos y capacidades en derechos humanos, identificación y análisis de riesgos, mecanismos y rutas de protección, construcción de paz territorial mecanismos de participación para la prevención de violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior resultar un ejercicio indispensable para la construcción de paz desde los territorios, permitiendo dar cumplimiento del Acuerdo General de La Habana, en específico lo relacionado con el acuerdo 2 - garantía y fortalecimiento para los movimientos y organizaciones sociales, pues empodera a la comunidad y le restablece sus derechos políticos, genera espacios de interlocución directa con las autoridades públicas desde los cuales se puede realizar control político a las decisiones y participar en la construcción de las políticas públicas regionales y locales en materia de Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos.

Para su ejecución se estableció un cronograma y se diseñaron mecanismos de seguimiento y evaluación, así mismo se definieron los siguientes contenidos:

Módulo 1: Contenidos teóricos - Generalidades frente a la Prevención de Violaciones de Derechos Humanos Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Obligaciones del Estado en Materia de Prevención, Resolución de conflictos y construcción de paz territorial, Política Pública de Prevención.

Módulo 2: Fortalecimiento de instancias de prevención: Orientaciones para el fortalecimiento de los SPPGNR, Desarrollo de capacidades sociales para la interlocución con actores institucionales, Desarrollo de capacidades institucionales para la interlocución con actores sociales.

Módulo 3: Herramientas y Metodologías para fortalecer la Gestión Preventiva del Riesgo Instrumentos de Monitoreo y Seguimiento al Riesgo, Metodología para la Formulación y actualización de Planes Integrales de Prevención, Instrumentos para el Seguimiento de los PIP.

Módulo 4: Planeación Para la Gestión Preventiva del Riesgo Articulación de instrumentos de prevención (Plan Integral de Prevención, PAT, Plan de contingencia), Lineamientos de política pública, planes y proyectos en materia de prevención. Estrategias y recomendaciones para la implementación en los Entes Territoriales, Orientaciones para el desarrollo de jornadas de balance a la Gestión en prevención (rendición de cuentas), Procesos y Procedimientos para la Gestión Preventiva del Riesgo

Módulo 5: Autoseguridad y autoprotección Desarrollo de Planes de autoseguridad y autoprotección para organizaciones, comunidades o sujetos en riesgo.

Para responder a la actividad denominada "Servicios de formación informal en Gestión Preventiva del Riesgo a nivel territorial, durante el 2017, se realizaron las siguientes jornadas de formación:

Tabla 127
Talleres de fortalecimiento institucional GPR - 2017

Departamento	Municipio	Fecha
Cundinamarca	Soacha	20 de noviembre
Córdoba	Montería	10 y 11 de octubre
Bajo cauca	Caucasia	12 y 13 de octubre

Departamento	Municipio	Fecha
Atlántico	Barranquilla	29 y 30 de noviembre
Meta	Villavicencio	25 y 26 de octubre
Norte de Santander	Cúcuta	14 y 15 de sep.
Putumayo	Mocoa	26 y 27 de octubre
Nariño	Pasto	21 y 22 de noviembre

Fuente: Ministerio del Interior. Corte diciembre 2017

Tabla 128
Jornadas de fortalecimiento comunitario GPR - 2017

Departamento	Organización – JAC	Fecha
Antioquia	Ríos vivos	16 y 17 de noviembre
Cauca	Ordeurca	7 y 8 de septiembre
Cauca	Ordeurca	Impresión cartillas
Huila	Amudelhuila	29 y 30 de agosto Realizado - 1a jor.
Huila	Amudelhuila	11 y 12 de octubre Realizado - 2a jor.
Norte de Santander	JAC - Fedejuntas departamental	13 y 14 septiembre. 1a jor
	JAC - Fedejuntas departamental	7 y 8 de noviembre2ª. Jornada
Meta	JAC - Federación de juntas de meta	2 y 3 noviembre 1ª. Jor
Meta	JAC - Federación de juntas de meta	4 y 5 de diciembre
Valle del cauca	JAC – Federación de juntas del valle	13 y 14 de octubre 1ª. Jornada
	JAC - Federación de juntas del valle	15 y 16 noviembre 2ª. Jornada
Nariño	Alto mira y frontera	25, 26 y 27 septiembre
Arauca	Joel sierra	21 y 22 de septiembre

Fuente: Ministerio del Interior. Corte diciembre 2017

Acciones para prevenir el reclutamiento, utilización y violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes - NNA.

El Estado colombiano en reconocimiento de la problemática de reclutamiento y utilización, expidió el CONPES 3673 de 2010: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley que se sustenta en la premisa: "A mayor garantía, goce efectivo y entornos protectores, menor riesgo de reclutamiento y de utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados".

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF en la implementación de la política pública de prevención de reclutamiento y utilización, ha adelantado acciones en su programa de promoción, y prevención para la protección integral "Generaciones con Bienestar" y las estrategias: construyendo Juntos Entornos Protectores y Acciones Masivas de Alto Impacto social. Por ello, a continuación, se presentan en el marco de la prevención temprana.

Programa promoción y prevención para la protección integral: generaciones con bienestar.

El programa tiene como objetivo general promover la protección integral y proyectos de vida de los niños, las niñas y los adolescentes, a partir de su empoderamiento como sujetos de derechos y del fortalecimiento de la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, propiciando la consolidación de entornos protectores para los niños, niñas y adolescentes desde los seis años.

Dentro de sus objetivos específicos se encuentran:

- Promover el reconocimiento como sujetos de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, mediante el desarrollo de acciones de formación, información y comunicación que favorezcan la participación de ellos, ellas y sus familias.
- Fortalecer los proyectos de vida y entornos protectores de los niños, las niñas y los adolescentes que contribuyan con la garantía, prevención y protección de los derechos de ellos y ellas.

- Contribuir al diálogo y articulación interinstitucional del Estado, la familia y la sociedad, en torno a la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
- Desarrollar acciones de prevención del reclutamiento ilícito, trabajo infantil, embarazo en adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas y violencia juvenil, sexual y escolar.

En este sentido, Generaciones con Bienestar busca aportar a la construcción de la paz a través del arte, la cultura, la participación y el deporte, ejecutando acciones de prevención frente a problemáticas como el trabajo infantil, mediante el apoyo al desarrollo de los proyectos de vida de los niños, las niñas y adolescentes participantes y la identificación y fortalecimiento de sus habilidades; la prevención del consumo de sustancias psicoactivas a partir de la promoción del buen uso del tiempo libre y del autocuidado; el embarazo adolescente mediante la promoción de derechos sexuales y reproductivos; violencias juvenil, sexual y escolar a partir de la promoción de la ciudadanía, la convivencia y la solución pacífica de conflictos, y el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, mediante la identificación de factores de riesgo presentes en el contexto en el que se encuentran los participantes y las rutas de prevención institucional que pueden amparar en momentos en que la amenaza sea más fuerte y directa. De esta manera, se promueve la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes empoderándolos como sujetos de derechos, y promoviendo la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, gestionando y articulando las acciones necesarias para su protección integral.

El programa tiene como población titular a los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 17 años que se encuentren identificados en diferentes condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Mediante el apoyo al desarrollo de sus proyectos de vida, así como la identificación y fortalecimiento de sus habilidades se busca modificar los entornos, comportamientos y creencias fomentando el desarrollo de sus capacidades para hacer frente a diferentes riesgos de vulneración de sus derechos existentes en el territorio nacional. El programa estructura sus acciones en tres componentes, uno de formación y participación, uno de gestión y articulación interinstitucional y uno de identificación y fortalecimiento de redes.

Con el componente de formación y participación se busca la comprensión de los participantes sobre la importancia del ejercicio de sus derechos, sus potencialidades y posibilidades como sujetos de derechos y la posibilidad de asumir la vida desde esta perspectiva, se busca profundizar acerca de las causas y las características que rodean las problemáticas enunciadas y las consecuencias sobre su vida.

Desde el componente de gestión y articulación interinstitucional se busca consolidar acciones de coordinación y articulación con los demás actores institucionales para la promoción y garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes; es uno de los pilares del programa. En ese sentido, se desarrollan acciones de coordinación institucional con los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), organismos de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, gremios económicos y sectores sociales; para aportar y movilizar al cumplimiento de la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes por parte de las entidades responsables, fundamentalmente cuando estos se encuentran inobservados, amenazados o vulnerados, así como la gestión para la generación de sinergias e iniciativas de trabajo conjunto, que en su totalidad apuntan a la prevención y promoción para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

Desde este componente, a nivel institucional se participa en comités de protección, prevención y

garantías de no repetición, comités de justicia transicional, alertas tempranas, se articula la oferta con los territorios, se activan las rutas de acuerdo con los riesgos identificados y se articula con las mesas de infancia y adolescencia para el desarrollo de acciones interinstitucionales.

Con el propósito de movilizar entidades responsables al cumplimiento de la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente cuando éstos se encuentran inobservados, amenazados o vulnerados, se desarrollaron acciones de coordinación institucional con los agentes del SNBF, organismos de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, gremios económicos y sectores sociales.

"Generaciones con Bienestar" se ejecuta con un enfoque territorial diferencial, mediante tres modalidades de atención: Generaciones con Bienestar Tradicional (GCB), Generaciones Rurales con Bienestar (GRCB), y Generaciones Étnicas con Bienestar (GECB).

- La modalidad tradicional GCB se implementa principalmente en áreas urbanas y cabeceras municipales en zonas geográficas priorizadas por la existencia de factores de riesgo, amenazas y vulneraciones contra los niños, niñas y adolescentes.
- La modalidad rural GRCB tiene la finalidad de reconocer las particularidades y necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes que habitan en el sector rural, para dar continuidad a las acciones desarrolladas por el ICBF garantizando un enfoque diferencial por ubicación geográfica. Se implementa en áreas rurales o de dispersión geográfica.
- La modalidad étnica GECB asume el enfoque diferencial en el diseño y aplicación de la política pública para la prevención y protección integral a la niñez, tomando como punto de partida las características particulares de la población indígena, afrocolombiana, raizal y Rom. Se busca fortalecer su identidad cultural y promover la protección integral de los derechos de esta población enfocando las actuaciones en el fortalecimiento a la colectividad y la promoción del respeto, empoderamiento de su capacidad de gestión y fortalecimiento del autogobierno.

El programa inició en el 2012, de esa fecha hacia atrás, el ICBF contaba con el programa Clubes Juveniles. A continuación, se expone la cobertura a nivel nacional desde 2011 hasta 2018:

Tabla 129
Cobertura programa Generaciones con Bienestar" 2011 - 2018

Año	Programa	Cupos atendidos	Municipios
2011	Clubes Juveniles	106.980	854
2012	Generaciones con Bienestar	191.009	687
2013	Generaciones con Bienestar	210.825	802
2014	Generaciones con Bienestar	199.979	855
2015	Generaciones con Bienestar	206.723	961
2016	Generaciones con Bienestar	117.214	686
2017	Generaciones con Bienestar	201.985	847
2018	Generaciones con Bienestar	185.150	870
Total		**1.419.865**	**961**

Fuente: Reporte MSYF Cierres Vigencias 2010-2017/ Programación Vigente a 31 de marzo de 2018- Dirección de Planeación y Control de Gestión.

Estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores.

El ICBF, implementa la estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores, cuyo objetivo es "contribuir en la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, a la prevención de sus vulneraciones, al fortalecimiento de los vínculos de cuidado mutuo y la promoción de la convivencia armónica entre padres, madres, cuidadores, docentes, agentes educativos, niños, niñas y adolescentes buscando propiciar entornos protectores,

consolidándose como agentes de transformación y desarrollo social"; todo lo anterior por medio de espacios de reflexión e intercambio de saberes que les permitan orientar las dinámicas familiares y escolares propias en el marco de la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento de las familias y las comunidades.

La estrategia busca, entre otros:

- Propiciar espacios grupales de formación como recurso de apoyo a niños, niñas, adolescentes, padres, madres, cuidadores, docentes y agentes educativos, en los que se discutan y analicen estrategias conducentes al reconocimiento de la infancia y la adolescencia como sujetos titulares de derechos, generando reflexiones acerca de sus relaciones familiares, escolares y comunitarias, que promuevan la construcción de entornos protectores y prevengan posibles vulneraciones.
- Identificar las particularidades de cada territorio donde se evidencia la necesidad de generar acciones de prevención específica y de fortalecer los entornos protectores de los niños, las niñas y los adolescentes frente a los riesgos a los que se ven expuestos, con el fin promover la reflexión sobre aspectos relacionados con sus derechos, su vinculación afectiva, su derecho a la participación y sus derechos sexuales y reproductivos, con especial énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia.
- Promover desde el intercambio de saberes con niños, niñas, adolescentes, padres, madres, cuidadores, docentes y agentes educativos, la reflexión de situaciones pasadas, presentes y futuras a partir del reconocimiento de sus propios recursos y de los que encuentren en su contexto, identificando tanto dificultades como oportunidades de mejora frente a la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En el entendido que la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes solo es posible si involucramos a los entornos cotidianos donde transcurren sus vidas, la familia, la escuela y la comunidad, los contextos propicios para intercambiar saberes, conciliar hábitos o pautas de comportamiento y generar acciones de construcción conjuntas encaminadas al cuidado y la protección de la infancia y la adolescencia. Para tal efecto, se ha considerado priorizar temas que constituyen el proceso de formación de la estrategia ya que parte del reconocimiento de la diversidad y particularidad del territorio y de los participantes, del otro que convive en esa cotidianidad, de identificar no solo los factores de riesgo sino los protectores que serían catapultas para superar las dificultades.

El proceso de formación está compuesto por cinco módulos temáticos: análisis del contexto; lo que deberíamos saber sobre los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; derechos sexuales y reproductivos y prevención del embarazo en la adolescencia; participación y ciudadanía y; vinculación afectiva. Los módulos se desarrollan en siete sesiones de formación, cada uno de tres horas donde padres, madres, cuidadores, docentes, agentes educativos, niños, niñas y adolescentes comparten sus vivencias y conocimientos para la construcción conjunta de nuevas formas de relación, la aprehensión de herramientas que les permita enfrentar las situaciones que los puedan afectar, tomando las diversas experiencias como oportunidades de aprendizaje y lecciones de vida que contribuyen al crecimiento personal, familiar y comunitario.

La estrategia inició en el año 2015. A continuación, se presenta la oferta:

Tabla 130
Estrategia construyendo juntos entornos protectores

Año	Número de niños, niñas y adolescentes	Número de municipios intervenidos
2016	3.410	-
2017	15.213	433
2018*	23.442	455
Total	**42.065**	**888**

Fuente: Metas Sociales y Financieras
*2018 programación vigente, marzo.

Acciones Masivas de Alto Impacto Social.

La estrategia Acciones Masivas de Alto Impacto Social - AMAS nace en el año 2015 y tiene por objetivo generar acercamientos a niños, niñas y adolescentes de territorios y poblaciones en situación de riesgo y amenaza de vulneración, a través de un tipo de oferta flexible, novedosa y atractiva, que recurre a disciplinas artísticas, deportivas, productivas, culturales o comunicativas, como medio para trabajar prevención de modo inspirador, asertivo y transformador.

Tabla 131
Acciones Masivas de Alto Impacto Social

Año	Número total de niños, niñas y adolescentes
2015	14.574
2016	20.000
2017	19.469
2018	9.640

Fuente: Metas Sociales y Financieras - *2018 programación vigente, marzo

Cabe mencionar que a partir de la vigencia 2016, se implementa la estrategia AMAS para la prevención específica de reclutamiento y utilización así:

Tabla 132
Acciones Masivas de Alto Impacto Social

Año	Número de niños, niñas y adolescentes atenidos.	Número de municipios intervenidos y que representan alto riesgo de reclutamiento y utilización
2016	2.400	20
2017	4.800	26
2018	2.500	11

Fuente: Dirección de Niñez y Adolescencia

De otro lado, el ICBF hace parte de la mesa de técnicos de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados - CIPRUNNA en el marco de la cual se ha participado en las siguientes acciones:

2016

Rutas de prevención de reclutamiento con enfoque diferencial étnico en el resguardo Caño Mochuelo.

2017

Proyecto piloto de prevención de reclutamiento forzado, violencia sexual y utilización de niños, niñas y adolescentes del pueblo Jiw ubicado en Mapiripán, Las Zaragozas (cumplimiento de la orden 17 auto 173).

Jornada de articulación nación territorio para el municipio de Miraflores Guaviare en el 2017.

Participación en el diseño y reformulación del documento política pública para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

2018

Formulación del plan de acción para el 2018.

Jornada de articulación nación territorio para el Departamento de Guaviare en el marco del Comité de Paz.

Por último, el ICBF con la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA ha adelantado acciones para la activación de la ruta de prevención en protección para casos de reclutamiento inminente. A continuación, se relacionan los casos:

2017

Articulación entre la CIPRUNNA, ICBF, Dirección de Niñez y Adolescencia y Dirección Regional Amazonas. Caso de amenaza de reclutamiento a 10 niños, niñas y adolescentes en Araracuara, Amazonas.

Articulación entre la CIPRUNNA, ICBF, Dirección de Niñez y Adolescencia y Dirección Regional Guaviare. Caso de amenaza de reclutamiento a 3 adolescentes en el municipio de Miraflores, Guaviare.

2018

Articulación entre la CIPRUNNA e ICBF para:

- Caso de amenaza de reclutamiento a dos adolescentes del municipio de Barbacoas, Nariño.
- Caso de amenaza de reclutamiento a un adolescente en el municipio de Ituango, Antioquia.
- Caso de amenaza de reclutamiento a un adolescente en el municipio de Vigía del Fuerte, Chocó.

Resultados e impactos de los procesos de verificación de derechos se han realizado por parte de los defensores de familia del ICBF a NNA víctimas.

De acuerdo con el Sistema de Información Misional-SIM[115] del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que ingresaron a protección mediante un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) en el periodo comprendido entre el 1 junio de 2011 al 31 de marzo de 2018, desagregado por regional, es el siguiente:

[115] El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuenta con un Sistema de Información Misional –SIM- desarrollado, para cubrir las necesidades de información de este, que se originan en sus procesos misionales; dicho sistema es una herramienta que sirve de apoyo a las acciones realizadas para la prestación de los servicios y cuya finalidad es facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable.

Tabla 133
NNA víctimas del conflicto armado en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) de junio de 2011 a marzo 2018

Departamento	Total
Amazonas	4
Antioquia	285
Arauca	64
Atlántico	15
Bogotá	62
Bolívar	19
Boyacá	8
Caldas	17
Caquetá	70
Casanare	139
Cauca	87
Cesar	8
Chocó	79
Córdoba	27
Cundinamarca	20
Guaviare	60
Huila	52
La Guajira	7
Magdalena	17
Meta	106
Nariño	333
Norte de Santander	30
Putumayo	25
Quindío	4
Risaralda	15
Santander	6
Sucre	29
Tolima	57
Valle del Cauca	96
Vaupés	4
Vichada	3
Total General	**1.748**

Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2011 (junio - diciembre) a 2018 (enero - marzo).

Tabla 134
Atención de NNA víctimas del conflicto armado en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)

Medida	Total
Acciones policivas, administrativas o judiciales	19
Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.	13

Atención especializada Intervención de apoyo	6
Atención especializada externado	26
Atención especializada internado	135
Atención especializada seminternado	5
Cualquiera otra medida que garantice la protección integral de los niños, niñas y adolescentes	17
Por Definir	14
Ubicación Atención Especializada Casa Hogar	3
Ubicación en medio familiar de origen o familia extensa	196
Ubicación Medio Familiar Hogar Amigo	2
Ubicación Medio Familiar Hogar de paso	14
Ubicación Medio Familiar Hogar Gestor	668
Ubicación Medio Familiar Hogar Sustituto	64
Ubicación en Centro de Emergencia	58
Información sin registrar en SIM	508
Total general	**1.748**

Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2011 (junio - diciembre) a 2018 (enero - marzo).

Tabla 135
Motivo de ingreso reportado al PARD

Motivo de ingreso	Total
Amenazados Contra de su Vida por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	427
Amenazados de Reclutamiento Inminente por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	209
Huérfanos a Causa de la Violencia Armada, Hijos de Padres Desaparecidos o Secuestrados por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	827
Niños, niñas, adolescentes nacidos como consecuencia del abuso sexual en el marco de conflicto armado.	18
Víctima de Minas Antipersonal, Municiones Sin Explotar o Artefacto Explosivo Improvisado	169
Víctimas de Acto Terrorista - Atentados - Combates - Enfrentamientos – Hostigamientos	76
Víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado	22
Total General	**1.748**

Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2011 (junio - diciembre) a 2018 (enero - marzo).

De acuerdo con lo anterior, durante el período comprendido entre el 1 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018, se iniciaron 1.748 Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), como resultado de verificaciones de derechos en las cuales se evidenció una amenaza o vulneración de derechos. Así mismo, se evidencia que el motivo por el cual ingresan a PARD el mayor número de niños, niñas y adolescentes es por el hecho victimizante "huérfanos a causa de la violencia armada, hijos de padres desaparecidos o secuestrados por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley".

De acuerdo con lo anterior, a partir de las verificaciones del estado de cumplimiento de derechos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006 modificado por el artículo 1 de la Ley 1878 de 2018. Si el niño, niña o adolescentes ha manifestado ser víctima del conflicto armado, las autoridades administrativas competentes realizan las siguientes actuaciones con el fin de garantizar su restablecimiento y garantía integral de derechos:

- Se han restablecido los derechos a través de atención especializada de acuerdo con los lineamientos de atención, teniendo en cuenta el hecho víctimizante.
- Se ha constatado si se ha realizado la declaración como víctima, por cada uno de los hechos victimizantes, si hay lugar a ello, y se ha acompañado el trámite para su realización.
- Se ha activado la Ruta de Reparación Integral para niños, niñas y adolescentes con la Unidad para las Víctimas.
- Se han realizado las gestiones correspondientes para iniciar los respectivos procesos de solicitud de guardas, curatelas y tutelas, filiación, impugnación de maternidad o paternidad en los casos requeridos.
- Se han interpuesto las respectivas denuncias penales cuando la autoridad administrativa

identifica la posible ocurrencia de un delito en contra del niño, la niña y adolescente.

- La autoridad administrativa en correspondencia con su deber de procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado y en cumplimiento de la función que le asiste, de intervenir en los procesos en que se discutan derechos de éstos, deberá velar por la garantía de sus derechos como víctimas, de acuerdo a lo establecido en el Título II de la Ley 1448 de 2011, denominado "Derechos de las Víctimas dentro de los Derechos Judiciales".

1.2. Prevención urgente

La prevención urgente, según el artículo 2.2.7.7.1. del Decreto 1084 de 2011, tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia. Es así como, las acciones desarrolladas en materia de prevención de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario han sido desarrolladas por la Unidad para las Víctimas a partir de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y los decretos que la reglamentan, compilados en el Decreto 1084 de 2015.

No obstante, es de presentar que la institucionalidad derivada de dicha normativa y las obligaciones en prevención urgente y atención de emergencias, que se circunscriben a las competencias de la Unidad para las Víctimas, tuvieron como base el trabajo realizado por el Grupo de Prevención y Atención de Emergencias creado en Acción Social y adscrito, posteriormente, al Departamento para la Prosperidad Social – DPS.

Dicho antecedente es fundamental para reconocer el carácter incremental de la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, la cual inicia con la prevención del desplazamiento forzado y se extiende, desde 2011, a los demás hechos victimizantes. En atención a ello y para evidenciar los avances en la materia, a continuación, se estructuran dos acápites. El primero, identifica la oferta en prevención existente entre los años 2010 y 2011, en cabeza de Acción Social y el Departamento para la Prosperidad, de la cual se expondrán sus desarrollos hasta la expedición de la ley de víctimas y restitución de tierras. En el segundo, se detalla la oferta de la Unidad para las Víctimas en la materia desde enero de 2012 hasta marzo de 2018, señalando los avances y los logros en su implementación.

Grupo de prevención y atención de emergencias

Acción Social - DPS adelantaron sus acciones para la prevención urgente desde cuatro líneas de acción: i) atención de emergencias humanitarias y desplazamientos masivos, ii) entrega de ayuda humanitaria en la emergencia, iii) participación en espacios interinstitucionales de prevención y protección, y iv) gestión de la información para atender oportunamente las emergencias humanitarias ocurridas por el conflicto armado, aportar a la identificación de riesgos, y apoyar el trabajo de las instancias nacionales y territoriales de prevención y protección.

Estas líneas consideraron las falencias y vacíos protuberantes identificados por la Honorable Corte Constitucional, fortaleciéndose la oferta en los siguientes aspectos: i) en la consolidación de un sistema de información para la toma de decisiones; ii) en el robustecimiento de la coordinación de respuestas humanitarias ante situaciones de emergencia; iii) en el incremento de las acciones de prevención, atención de emergencias y retornos

colectivos de emergencia; y iv) en la cualificación de la participación en instancias de coordinación interinstitucional para la prevención y la protección.

Atención de emergencias humanitarias y desplazamientos masivos.

Entre 2010 y 2011 se registraron 1604 emergencias humanitarias provocadas, principalmente, por: acciones armadas, que incluyeron actos de terrorismo, hostigamientos, emboscadas, ataques a infraestructura petrolera o energética, atentados e incursiones armadas. A estas les siguieron los homicidios, las amenazas e intimidaciones, el desplazamiento forzado y los enfrentamientos entre grupos irregulares. La determinación de la ocurrencia del número de emergencias señalado tuvo lugar a partir de un proceso de verificación con fuentes contrastadas y el ingreso de los profesionales del equipo a las zonas de ocurrencia, principalmente es casos de actos de terrorismo y desplazamientos masivos. En relación con estos últimos, entre 2010 y 2011 se identificaron y atendieron 141 eventos.

Para su atención y para la identificación de riesgos que pudieran derivar en crisis humanitarias, se adelantaron 2181 misiones humanitarias discriminadas.

Tabla 136
Misiones humanitarias adelantadas 2010 - 2011

Tipo	2010	2011	Total
Emergencias	296	514	810
Prevención	276	460	736
Retornos	325	310	635

Fuente: DPS, 16 de diciembre de 2011.

Adicionalmente, como apoyo y complemento a los procesos de atención de emergencias se desplegaron las siguientes estrategias:

- Acompañamiento de los retornos rápidos: atención de desplazamientos masivos retornados con o sin acompañamiento y de desplazamientos masivos en etapa de emergencia, garantizando la atención humanitaria con alimentos o giros monetarios, los componentes de hábitat y saneamiento básico, la intervención en infraestructura social y el componente productivo.
- Acompañamiento a comunidades indígenas: Respuesta humanitaria diferencial para los pueblos indígenas, de acuerdo con lo ordenado en los Autos de seguimiento a la Sentencia T -025 de 2004. Se hizo entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia, mejoramiento de viviendas, saneamiento básico, construcción de espacios comunitarios, mejoramiento de centros educativos, mejoramiento de centros de salud y seguridad alimentaria. En 2011 fueron atendidos 982 Hogares (aproximadamente 3.000 personas), con una inversión $2.198,4 millones de pesos en ayuda humanitaria de emergencia alimentaria y no alimentaria.
- Confinamiento: se formuló una propuesta de ruta de atención para restricciones a la movilidad de la población civil en el marco del conflicto armado, en especial para comunidades afrocolombianas, como respuesta a lo ordenado en el Auto 005 de 2009. Se documentaron 18 casos de confinamiento, para lo cual se realizaron casi 70 misiones humanitarias.
- Planes de Contingencia: se elaboró en 2009 la Guía para la Formulación de Planes de Contingencia para la Atención a Desplazamientos Masivos. En esta se presentaron los elementos metodológicos y técnicos para orientar a las instituciones y comunidades en la formulación, seguimiento y actualización de dichos planes. Entre 2009 y diciembre de 2011 se asesoró la formulación o actualización de 109 planes de contingencia, a partir de 147 asesorías técnicas.

Entrega de ayuda humanitaria en la emergencia.

Esta ayuda humanitaria corresponde a la entregada para la atención de eventos de desplazamiento masivo, retornos y reubicaciones de emergencia. Entre 2010 y 2011 se entregaron ayudas por valor de $ 19.444,3 millones de pesos que beneficiaron a 67.376 víctimas de desplazamiento forzado.

Tabla 137
Valor ayuda humanitaria de emergencia 2010 - 2011

Año	Prevención	Emergencias	Retornos	Total
2010	$ 1.283,9	$ 4.249,7	$ 341,3	$ 5.875,0
2011	$ 7.304,1	$ 5.135,1	$ 1.130,0	$ 13.569,2
Total	**$ 8.588,09**	**$ 9.384,8**	**$ 1.471,3**	**$ 19.444,3**

Fuente: DPS. 16 de diciembre de 2011. Cifras monetarias en millones de pesos.

Tabla 138
Beneficiarios ayuda humanitarias de emergencia 2010 - 2011

Año	Prevención	Emergencias	Retornos	Total
2010	9.689	15.173	958	25.820
2011	25.996	12.340	3220	41.556
Total	**35.685**	**27.513**	**4178**	**67.376**

Fuente: DPS. 16 de diciembre de 2011,

En el periodo señalado, $ 18.864,5 millones de pesos (81%) correspondieron a Atención Humanitaria de Emergencia - AHE Alimentaría y $ 4.494.1 millones de pesos (19%) correspondieron a AHE No Alimentaría.

Tabla 139
Entrega de AHE, alimentaria y no alimentaria 2010 – 2011

Año	AHE alimentaria	AHE no alimentaria	Total
2010	$ 4.944,95	$ 1.085,04	$ 6.030,00
2011	$ 10.815,35	$ 2.753,92	$ 13.569,27
Total	**$15.760,31**	**$ 3.838,97**	**$ 19.599,28**

Fuente: DPS. 16 de diciembre de 2011. Cifras monetarias en millones de pesos.

La ayuda descrita, alimentaria y no alimentaria, dio lugar a la entrega de 164 Kits de albergue en 42 municipios del país por un valor de $776,01 millones de pesos que, se estimó, generaban la posibilidad de atender a 2.624 hogares. Adicionalmente se realizaron 14 proyectos productivos para comunidades retornadas en la emergencia por valor de $474,6 millones de pesos, los cuales beneficiaron a 1.936 hogares.

Sistema de información para la toma de decisiones.

Se creó el Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado, desde el cual el Gobierno Nacional realizó seguimiento y documentó situaciones de orden público que pudieran causar desplazamientos forzados. Lo anterior para advertir oportunamente sobre situaciones de riesgo, activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, y para mitigar el impacto de los mismos. Para se produjeron los siguientes instrumentos informativos:

- Bitácora Diaria de Eventos –BDE e informes de verificación de los eventos: es el registro diario de acciones de violencia reportadas en 31 periódicos de cobertura nacional y local; reportes de colaboradores de los diferentes programas del DPS en el territorio; así como hechos informados por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS. Entre 2009 y diciembre de 2011 se registraron 36.974 eventos en todas las regiones del país, de los cuales 1.362 fueron verificados territorialmente.

- Documentos de análisis 2010 a 2011: 33 documentos de análisis de la confrontación armada; 35 documentos de análisis de la dinámica del desplazamiento; 12 documentos temáticos; 94 documentos periódicos.

- Reportes de emergencias: 133 de agosto a diciembre de 2011.

Adicionalmente, en 2011 se dio inicio a la construcción del Índice de Riesgo de Victimización - IRV, como herramienta de análisis cuantitativo para medir el riesgo de ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos o de infracciones al DIH en todos los municipios del país. Este se formula para solventar la falta de herramientas cuantitativas para diagnosticar las dinámicas de victimización desde las violaciones a los DDHH e las infracciones al DIH.

2012 – 2018: Unidad para las Víctimas.

En enero de 2012 entró en funcionamiento la Unidad para las Víctimas, por medio del Decreto 4802 de 2011, que le asignó las responsabilidades en prevención urgente y atención de emergencias adelantadas por Acción Social y el DPS, siendo estas las siguientes:

- En materia de prevención:
  - "Adelantar, en coordinación con otras entidades competentes, las acciones con el objeto de identificar y prevenir las fuentes del riesgo, su magnitud, inminencia y las capacidades de las autoridades locales con el fin de activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, en el marco de la Ley 1448 de 2011".
  - "Diseñar la metodología de elaboración de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno y asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en su adopción e implementación".
- En materia de atención: "Implementar, con las entidades competentes, las acciones para brindar la atención oportuna e integral y realizar seguimiento a las emergencias humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011".
- En materia de asistencia: "Brindar la ayuda humanitaria en los términos establecidos en los artículos 47 y 63 la Ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias, en coordinación con las demás autoridades competentes".

Para su cumplimiento, la Unidad para las Víctimas continuó con las acciones arriba descritas, implementadas en cumplimiento de Ley 387 de 1997, pero ampliadas y ajustadas a la Ley 1448 de 2011. Para ello se definieron las siguientes líneas de trabajo:

- Prevención. Componentes: información para la acción, coordinación interinstitucional, Planes de Contingencia, mecanismos de atención en prevención y misiones humanitarias.
- Atención. Componentes: seguimiento a emergencias humanitarias, misiones humanitarias de emergencia y coordinación con organismos internacionales.
- Asistencia humanitaria. Componentes: apoyo a entidades territoriales para brindar ayuda y atención humanitaria inmediata (ayuda y atención humanitaria en montos de dinero, ayuda y atención humanitaria en especie periódica, ayuda y atención humanitaria en especie eventos).

Prevención.

Información para la acción.

Para identificar fuentes del riesgo y fortalecer las capacidades locales para la respuesta integral, coordinada y eficaz de las emergencias humanitarias, la Unidad para las Víctimas continuó con la producción, sistematización y análisis de información, orientados monitorear y documentar alteraciones al orden público en el territorio nacional que pudieran provocar violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Para ello, se han adelantado los

siguientes productos: Bitácora Diaria de Eventos – BDE-, informes de verificación y seguimiento de emergencias de los eventos registrados en la BDE y documentos de análisis.

- Bitácora Diaria de Eventos – BDE: registra diariamente los eventos asociados a las dinámicas de violencia vinculadas al conflicto armado, reportados en: periódicos de cobertura nacional y local, reportes de funcionarios de la Unidad para las Víctimas y organismos humanitarios en el territorio. Se registran: actividad armada de grupos ilegales, violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH, Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, misiones humanitarias desarrolladas por la entidad, acciones institucionales relacionadas con el conflicto armado y otros hechos de violencia asociados a éste.

  Al monitoreo diario le siguen las siguientes acciones: i) verificación, contrastación y seguimiento territorial de los hechos registrados y ii) activación de respuestas humanitarias cuando lo reportado sea competencia de la Unidad para las Víctimas. Los hechos registrados y su seguimiento permiten activar los mecanismos de atención de emergencias humanitarias, así como contar con insumos para la elaboración de análisis de riesgo nacionales, departamentales y municipales. Entre 2012 y marzo de 2018 se realizaron 2235 bitácoras, en cuales se registraron 61.757 eventos. De estos 18.333 correspondieron a acciones contra la población civil y sus bienes y 4.346 acciones contra la población civil y sus bienes.

Tabla 140
Bitácora de eventos 2012 – 2018 (marzo)

Año	Cantidad	Eventos	Acciones contra la población civil y sus bienes	Acciones armadas
2012	346	13.328	4.177	1.116
2013	352	13.374	4.032	1.071
2014	363	11.789	3.648	849
2015	359	9.184	2.795	506
2016	331	7.011	1.910	321
2017	365	5.606	1.351	313
2018	89	1.073	420	132

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

- Documentos de análisis: entre 2012 y 2018 se realizaron 97 documentos técnicos, descriptivos o analíticos, sobre las dinámicas del conflicto armado, el comportamiento de la victimización y la respuesta humanitaria.

Tabla 141
Documentos de análisis 2012 – 2018

Año	Documentos
2012	28 informes de análisis de dinámica de violencia y desplazamiento en microrregiones de Colombia. Informe anual de desplazamiento forzado de 2011. Construcción del Índice de Riesgo de Victimización 2010 – 2012. (Herramienta de análisis cuantitativo para comparar entre los municipios del país el nivel de riesgo de ocurrencia violaciones de derechos humanos)[116].
2013	Informe nacional de desplazamiento 2012. Informe marco normativo y ético de las emergencias humanitarias. Informe de Atención Humanitaria Inmediata en Colombia. Informe de caracterización de las Bandas Criminales 2012 y 2013. Informe de situación de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
2014	Informe de caracterización de las Bandas Criminales en las ciudades. 4 documentos de trabajo de dinámica de violencia (Caquetá, Buenaventura, Nariño, desplazamiento

[116] El Índice de Riesgo de Victimización es una herramienta de carácter estadístico a través del cual se observan tendencias de mediano plazo del riesgo de ocurrencia de violaciones de derechos humanos en los municipios de Colombia. Con este se busca hallar pautas para la focalización de programas, proyectos y actividades en materia de prevención temprana, urgente y garantías de no repetición.

Año	Documentos
	intraurbano nacional). Actualización Índice de Riesgo de Victimización 2010-2014 (en coordinación con la RNI). Módulo de Prevención diplomado ESAP (coordinación con ESAP). Orientaciones técnicas para los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (coordinación con la subdirección SNARIV).
2015	Artículo Internacional "Atención Humanitaria en Colombia". 1 documento de trabajo de dinámica de verificaciones de riesgo de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
2016	Análisis de las Emergencias Humanitarias en Colombia 2015 - 2016 (1 análisis nacional y 32 departamentales). Reseña dinámica de las emergencias 2015 y perspectivas 2016 para boletín OCHA. 1 informe de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Informe de seguimiento amenaza de líderes 2016 enero-abril.
2017	31 informes de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). 9 informes de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).
2018	8 informes de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) los cuales contienen los eventos reportados en la base de bitácora diaria de eventos en los municipios designados como espacios territoriales.

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Coordinación interinstitucional para la prevención.

La Unidad para las Víctimas, en el marco de la prevención urgente, ha llevado a cabo las siguientes acciones en las instancias de coordinación interinstitucional para la prevención, la protección y la atención de emergencias humanitarias: i) ha advertido sobre los riesgos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que puedan afectar a la población civil; ii) ha impulsado la adopción de acciones de prevención del desplazamiento forzado, de los demás hechos victimizantes y de la protección de la población civil; y iii) ha generado respuestas a las emergencias humanitarias que se han identificado. Esta participación tiene como insumo principal la BDE, sus verificaciones y el Registro Único de Víctimas - RUV. Las instancias en las que se ha participado desde 2012 hasta fecha son las siguientes:

Tabla 142
Instancias de coordinación interinstitucional para la prevención

Sigla	Instancia	Normativa
CIAT / CIPRAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempanas. Comisión intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas.	Decreto 1066 de 2015
CERREM	Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas.	
GVP	Grupo de Valoración Preliminar.	
GTER	Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo.	
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes.	Decreto 0552 de 2012
SPPNGR	Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.	Decreto 1084 de 2015

Fuente: Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Es de resaltar que en la CIPRUNNA, la Unidad para las Víctimas ha adelantado las siguientes tareas: i) ha brindado información sobre la identificación de hogares en situación de desplazamiento, donde su causal de expulsión sea el reclutamiento ilícito y ii) ha monitoreado y alertado sobre situaciones de emergencia por riesgo de desplazamiento, que entre sus causas reportan amenazas o riesgos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Entre 2012 y 2018 se reportaron a la Comisión 134 casos de riesgo de reclutamiento forzado, discriminados de la siguiente manera:

Tabla 143
Reporte de casos de riesgo de reclutamiento de NNA

Año	Remisión a la CIPRUNNA de casos de riesgo o efectivo reclutamiento de NNA
2012	10
2013	49
2014	31
2015	37
2016	3
2017	4
2018	0

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Adicionalmente, la entidad implementó entre 2012 y 2014 la Estrategia de Promoción de Derechos de NNA, orientada a generar acciones de complementariedad y corresponsabilidad con socios estratégicos para promover la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como su reconocimiento como sujetos de derechos. Su cobertura y beneficiarios se relacionan a continuación:

Tabla 144
Estrategia de promoción de derechos de NNA

Año	Actividad
2012	Fase I. Se llevó a cabo en 63 municipios de 16 departamentos. En la misma participaron 3.716 niños y niñas, 2.552 adolescentes y 3.757 adultos cuidadores (padres, docentes, líderes) y 790 funcionarios públicos.
2013	Fases II y III. Se llevó a cabo en 32 municipios de 10 departamentos. En la Fase II participaron 1.800 niños y niñas, 1.162 adolescentes, 1.799 adultos cuidadores y 378 funcionarios públicos. En la Fase III participaron 1.743 niños y niñas, 1.466 adolescentes, 2.521 adultos cuidadores y 322 funcionarios públicos.
2014	Fase IV. Se llevó a cabo en 32 municipios de 10 departamentos. En esta Fase participaron 1.615 niños y niñas, 1.686 adolescentes, 2.761 adultos cuidadores y 452 funcionarios públicos.

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Es de mencionar que frente al "Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo", reglamentado a través del Decreto 1066 de 2015, la Unidad para las Víctimas ha participado en las instancias de evaluación de riesgo y recomendación de medidas, adelantado las siguientes actividades: i) ha brindado información relacionada con la inscripción de la población víctima en el Registro Único de Víctimas; ii) ha participado en sesiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM[117],, el Grupo de Valoración Preliminar - GVP y los Grupos Técnicos de Evaluación de Riesgo -GTER; y iii) ha adoptado medidas para articular los servicios estatales dirigidos a grupos vulnerables que contribuyan a la protección de los protegidos del Programa de Prevención y Protección.

Entre 2012 y 2018 participó, valoró y recomendó de medidas para 44.030 estudios de nivel de riesgo en el Grupo de Valoración Preliminar - GVP.

Tabla 145
Grupo De Valoración Preliminar -GVP-

Actividad	Participación en sesiones	Casos valorados
2012	67	N/I
2013	156	15.552
2014	256	9.338
2015	241	6.563
2016	316	5.769
2017	318	5.224
2018	39	1.077

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas construyó un protocolo para la entrega de medidas complementarias a la protección, en atención al Decreto 1066 de 2015, a la Resolución 0805 de 2012,

[117] Se entiende por sesión de CERREM la evaluación de los estudios de nivel de riesgo y la recomendación de medidas de cada una de las distinticas poblaciones, en cada una de las jornadas citadas por la Secretaria Técnica.

por medio de la cual se crea el CERREM de mujeres, y al Auto 098 de 2013. En este se estableció una ruta interna de priorización de ayuda humanitaria para toda víctima del conflicto que sea valorada por parte del CERREM con un nivel de riesgo extremo o extraordinario.

Planes de Contingencia

De acuerdo con el Decreto 4802 de 2011, artículos 18 y 19, es deber de la Unidad para las Víctimas: i) "Diseñar la metodología de elaboración de Planes de Contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno y asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en su adopción e implementación, y ii) "Asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en la elaboración y puesta en marcha de Planes de Contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno". A continuación, se relacionan las actividades llevadas a cabo entre 2012 y marzo de 2018, sobre el particular:

Tabla 146
Actividades para asesorar Planes de Contingencia (2012-2018)

Año	Avances técnicos	Asistencia técnica
2012	Se elaboró la primera Guía metodológica para Planes de Contingencia.	87 municipios (59 focalizados y 28 por demanda) asistidos técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.
2013	Se incorporó del enfoque de género en la Guía metodológica para Planes de Contingencia.	378 municipios (80 focalizados) asistidos técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia
2014	Se incorporó el enfoque étnico, de NNA y de discapacidad en la Guía metodológica para Planes de Contingencia.	141 municipios (80 focalizados) asistidos técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.
2015	Se desarrolló la sistematización de experiencias significativas en Planes de Contingencia y se imprimió la Cartilla Guía metodológica para Planes de Contingencia.	365 entidades territoriales (municipios y departamentos) asistidas técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.
2016	Se actualizó la Guía metodológica para Planes de Contingencia con participación de las entidades del SNARIV con competencias en la prevención y atención inmediata. La misma se estandarizó y se articuló con la estrategia de corresponsabilidad.	620 entidades territoriales (municipios y departamentos) asistidas técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.
2017	Se ajustó la ruta de atención inmediata para la protección de bienes patrimoniales y se diseñó una Caja de Herramientas para la asistencia técnica de Planes de Contingencia.	512 entidades territoriales (municipios y departamentos) asistidas técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.
2018	Se actualizaron los lineamientos en Planes de Contingencia, con énfasis en enfoque diferencial y las rutas para atención de confinamiento y protección de personas.	276 entidades Territoriales acompañadas (entre ellos 12 departamentos) asistidas técnicamente para la elaboración o actualización de Planes de Contingencia.

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Mecanismos de atención en prevención

Estos mecanismos buscan fortalecer la capacidad de respuesta institucional de los entes territoriales para el desarrollo de acciones de prevención y de atención de emergencias humanitarias. Este proceso se fundamenta en los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación y tiene tres líneas de intervención: i) Proyectos de Infraestructura Social y Comunitaria, ii) Proyectos Agropecuarios y iii) Entrega de ayuda humanitaria en especie.

El componente de Infraestructura Social y Comunitaria consiste en el suministro de materiales de construcción, herramientas y mobiliario, incluido el transporte y entrega a nivel nacional. Las líneas y tipos de proyectos se relacionan de la siguiente manera:

Tabla 147
Líneas de acción y tipos de proyectos para la atención en prevención

Líneas de acción	Objetivos	Enfoque del proyecto	Tipos de proyectos
Acciones de prevención urgente y atención de emergencias	Disminuir los factores de riesgo o condiciones de Vulnerabilidad de la población participante o beneficiaria.	Saneamiento básico y habitabilidad.	Adecuación o construcción de baterías sanitarias, conexión a sistemas existentes y construcción de redes veredales de acueducto.
	Fortalecer las relaciones comunitarias, el tejido social, las estrategias de trabajo comunitario y colectivo.	Centros colectivos	Adecuación o construcción o dotación de espacios que permitan el adecuado funcionamiento o prestación de servicios en planteles educativos, casas culturales, salones comunales, parques y polideportivos.
	Satisfacer necesidades de población víctima del conflicto armado.	Infraestructura educativa, cultural, recreativa, deportiva	Adecuación o construcción o dotación de espacios que permitan el adecuado funcionamiento o prestación de servicios en planteles educativos, casas culturales, salones comunales, parques y polideportivos.
		Acceso al territorio	Adecuación o construcción para la habilitación de vías (placa huella), puentes o conectores rurales.
Respuesta institucional	Fortalecer la capacidad de respuesta institucional para la atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano	Albergue temporal	Adecuación o construcción de albergues temporales.

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Entre 2012 y 2018 se apoyaron 432 proyectos por valor de $ 34.125,3 millones de pesos, distribuidos por año de la siguiente manera:

Tabla 148
Proyectos de infraestructura social y comunitaria

Año	Proyectos	Inversión	Departamentos con mayor inversión
2012	37 proyectos en 11 departamentos.	$4.407,4	Nariño: $1.445,7, Putumayo: $1.134,7 y Risaralda: $483,4
2013	43 proyectos en 17 departamentos.	$4.138,2	Cauca: $927,6, Nariño: $733,4 y Huila: $513,9
2014	103 proyectos en 21 departamentos.	$6.115,5	Córdoba: $1.345,6, Valle del Cauca: $ 795,1 y Cauca: $748,2.
2015	51 proyectos en 17 departamentos.	$4.114,4	Cauca: $900,5, Nariño: $402,4 y Guanía: $404,6.
2016	119 proyectos, en 20 departamentos.	$7.897,6	Nariño: $1.510,2, Antioquia: $1.190,4, Chocó: $964,5, Norte de Santander: $700,6 y Cauca: $653,0
2017	79 proyectos, 18 departamentos	$7.451,9	Santander: $1.378,5, Nariño: $833, Meta: $746, Antioquia: $70, Putumayo: $634.
2018	Para 2018 se cuenta con un presupuesto de $ 21.303.250.589. Los proyectos están en etapa de evaluación.		

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018. Cifras monetarias en millones de pesos.

Los proyectos agropecuarios han apoyado iniciativas o proyectos que contribuyan a la disminución de la vulnerabilidad de la población frente al conflicto armado, fortaleciendo la capacidad de respuesta, mediante la entrega en físico de insumos (semillas, herramientas, alevinos, entre otros) que sirvan como transición de un proyecto de seguridad alimentaria a uno productivo. Para la identificación de los territorios susceptibles de intervención se tienen en cuenta los siguientes criterios: i) Índice de Riesgo de Victimización-IRV, ii) Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, iii) Autos de la Honorable Corte Constitucional y iv) municipios contemplados en el Decreto 893 del 2017 que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

Entre 2012 y marzo de 2018 se apoyaron 165 proyectos, en 158 municipios, con una inversión total de $ 5.070 millones de pesos.

Tabla 149
Proyectos agropecuarios

Año	Proyectos apoyados	Municipios	Inversión
2012	32	30	$1.024,96
2013	19	18	$490,47
2014	16	15	$491,17
2015	22	22	$759,66
2016	47	45	$1.283,42
2017	29	28	$1.020,95
2018	Se proyecta adelantar 63 proyectos agropecuarios con un presupuesto de $2.368,9		

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018. Cifras monetarias en millones de pesos.

Finalmente, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 y con el fin de realizar acciones de prevención para las víctimas de la violencia y las comunidades en riesgo humanitario o de alta vulnerabilidad por razones del conflicto, la Unidad para las Víctimas ha coordinado actividades tendientes a disminuir el desplazamiento y atender oportunamente las emergencias humanitarias, en este caso desde la entrega de ayuda humanitaria en especie (suministros de socorro y víveres), la cual entre 2012 y 2018 tuvo el siguiente comportamiento:

Tabla 150
Ayuda humanitaria en especie en la etapa de prevención 2012-2018

Año	Hogares	Inversión	Departamentos con mayor inversión
2012	21.778	$8.271,2	Nariño: $2.437,5 (29,47%), Putumayo: $1.747,9 (21,13%) y Cauca: $1.038,5 (12,56).
2013	5.195	$2.767,2	Risaralda: $1.154,1 (41,72%), Putumayo: $600,8 (21,72%) y Cauca: $257,6 (9,31%).
2014	6.612	$2.476,4	Chocó: $1.053,3 (42,54%), Risaralda: $340,6 (13,75%) y Cauca: $ 302,1 (12,20%).
2015	5.092	$3.891,6	Arauca: $2.034,3 (52,27%), Bolívar: $495,6 (12,74%) y Risaralda: $ 364 (9,36%).
2016	8.050	$2.461,7	Chocó: $1.796,1 (72,96%), Antioquia: $253,5 (10,30%), Córdoba: $120 (4,88%).
2017	3.325	$1.410,4	Chocó: $652 (46,23%), Valle: $405,7 (28,77%) y Nariño: $173,6 (12,31%)

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018. Cifras monetarias en millones de pesos.

Atención.

Una vez conocida la ocurrencia de una emergencia humanitaria, a través de los mecanismos de identificación de riesgo arriba señalados, la Unidad para las Víctimas activa su procedimiento para la verificación de riesgo y emergencia humanitaria. De manera posterior, si procede, activa su procedimiento para atención de emergencias humanitarias masivas, propiciando de manera coordinada la atención y asistencia a las poblaciones afectadas.

En los casos en que se registran emergencias humanitarias masivas, la entidad hace presencia en las

zonas en que se encuentra la población afectada, garantizando el ingreso oportuno de sus equipos especializados en la atención a emergencias humanitarias. De la misma manera, en su función de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas– SNARIV, articula con las administraciones municipales, distritales y gobernaciones la atención correspondiente de acuerdo a la emergencia humanitaria registrada y a las necesidades identificadas - en todos o algunos de los componentes básicos para la ayuda humanitaria inmediata - a saber: alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Además de los anteriores, se contemplan componentes como el de registro, educación, seguridad y protección.

Entre 2012 y marzo de 2018, se verificaron 5.031 emergencias humanitarias en el territorio nacional, se coordinó la atención de 414 emergencias humanitarias masivas, se atendieron 32.691 hogares expulsados en las emergencias coordinadas y se llevaron a cabo 1326 misiones humanitarias para la atención de emergencias humanitarias.

Tabla 151
Atención emergencias humanitarias

Actividad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verificación de emergencias humanitarias en el territorio nacional.	1.108	1.067	918	685	637	425	147
Coordinación de la atención de emergencias humanitarias masivas.	94	85	54	54	49	54	22
Número de hogares expulsados en las emergencias coordinadas.	7.842	6.407	3.791	3.787	3.478	4.197	2356
Misiones humanitarias para la atención de emergencias humanitarias.	267	256	192	154	258	149	37

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas. 30 de marzo de 2018.

Asistencia Humanitaria.

La Unidad para las Víctimas tiene la labor de brindar, de forma subsidiaria, ayuda humanitaria inmediata a los entes territoriales de conformidad con lo establecido en los artículos 47 y 63 de la Ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias. Para ello, la entidad emitió la Resolución 01249 de 2016, en la que determinó los mecanismos de acceso al apoyo subsidiario en Ayuda Humanitaria Inmediata – AHI, así como las modalidades de entrega de los mismos, siendo estos los siguientes:

- Mecanismo montos en dinero: "consiste en el apoyo que se brinda a la entidad territorial para garantizar la entrega de ayuda o atención humanitaria inmediata a la población víctima, en los componentes de alimentación y alojamiento (incluyendo artículos de aseo y utensilios de cocina), mediante la colocación de giros a los hogares en las oficinas o corresponsales bancarios con los que cuente la Unidad para las Víctimas para tal fin, siempre que cumplan con los criterios para su acceso".

Tabla 152
Mecanismo montos en dinero 2013 - 2018

Año	Mecanismo montos en dinero
2013	Para 2013 se apoyaron 94 municipios con un monto de $1.070.215.000. 1.882 hogares recibieron ayuda. Estos se concentraron, principalmente, en los departamentos de Antioquia (539), Nariño (239), Huila (191), Valle del Cauca (189) y Córdoba (172).
2014	Para 2014 se apoyaron 155 municipios con un monto de $3.525.268.398. 5321 hogares recibieron ayuda. Los departamentos con mayor número de solicitudes fueron: Nariño (1376) correspondientes

Año	Mecanismo montos en dinero
	al 26,69% del total, Valle del Cauca (837) correspondiente al 17,12%, Antioquia (514) correspondiente al 9,16% y Huila (501) correspondiente al 8,73%.
2015	Para 2015 se apoyaron 191 municipios con un monto de $2.975.196.312. 4617 hogares recibieron la ayuda. Los departamentos con mayor número de solicitudes fueron: Nariño (871) correspondiente al 18,33%, Valle del Cauca (702) correspondiente al 18,64%, Huila (488) correspondiente al 8,99 %, Antioquia (481) correspondiente al 10,21%.
2016	Para 2016 se apoyaron 220 municipios con un monto de $2.945.077.114. 4.507 hogares recibieron la ayuda. Los departamentos con mayor número de solicitudes fueron: Valle del Cauca (905) correspondiente al 21,27%, Nariño (651) correspondiente al 14,83%, Antioquia (678) correspondiente al 12,71%.
2017	Para 2017 se apoyaron 154 municipios con un monto de $4.281.760.157. 3.222 hogares recibieron la ayuda. Los departamentos con mayor número de solicitudes fueron: Valle del Cauca (809) correspondiente al 31,83%, Nariño (535) correspondiente al 15,59%, Antioquia (554) correspondiente al 17,08%.
2018	Al 30 de marzo de 2018 se apoyaron 15 municipios, a $1.125.027.766. 944 hogares recibieron ayuda. Los departamentos con mayor número de solicitudes fueron: Antioquia (733) correspondiente al 78,00%, Córdoba (156) correspondiente al 17%.

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas – Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias. 30 de marzo de 2018.

- Mecanismo especie periódico. "El apoyo en ayuda o atención humanitaria inmediata en el mecanismo de especie periódico consiste en la entrega en bienes (alimentarios y no alimentarios) a los entes territoriales, para que estos los suministren a hogares víctimas para cubrir los componentes de alimentación y elementos de alojamiento (que incluye artículos de aseo y artículos de cocina), siempre que cumplan con los criterios para su acceso, y son entregados de forma mensual o en la frecuencia que más se ajuste a las necesidades de la entidad territorial".

- Mecanismo especie por evento: "El apoyo en ayuda o atención humanitaria inmediata en el mecanismo de especie por evento consiste en entregar bienes (alimentarios y no alimentarios) a las entidades territoriales, para ser suministrados a los hogares víctimas con el fin de cubrir los componentes de alimentación y elementos de alojamiento (que incluye artículos de aseo y artículos de cocina), cuando ocurra un evento masivo o en casos de confinamiento, en donde su capacidad de respuesta planeada (Planes de Acción Territorial y Planes de Contingencia), para la vigencia fiscal sea desbordada o superada por la magnitud del evento sobreviniente, debido a la intensificación de la dinámica del conflicto armado y que requiere de una asistencia directa y urgente de parte de la Unidad para las Víctimas".

Tabla 153
Mecanismos en Especie 2012-2018

Año	Mecanismo Especie
2012	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $2.268.840.187, a 4.002 hogares en 12 departamentos. Los departamentos que recibieron mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Nariño, por valor de $811.461.143 (35.77%), seguido por Cauca con $349.544.306,86 (15,41%) y Antioquia con $300.130.682,22 (13,23%).
2013	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $6.509.361.057 a 11.362 hogares, en 11 departamentos. Los departamentos con mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Nariño con $1.444.149.761,57 (22,19%), seguido por Antioquia con $1.126.397.183,00 (17,30%) y Cauca con $1.016.622.384,60 (15,62%).
2014	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $6.734.758.645,00 a 12.626 hogares. Los departamentos con mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Choco con $ 2.130.686.127,00 (31,64%), seguido por Cauca con $ 1.025.226.718,00 (15,22%) y Nariño con de $ 805.215.648,91 (11,99%).

Año	Mecanismo Especie
2015	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $ 4.802.836.867,00 a 7.373 hogares. Los departamentos con mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Cauca con $ 1.825.524.019,00 (38,01%), Norte de Santander con $ 648.029.056,00 (13,49%), Choco con $ 599.106.859,00 (12,47%).
2016	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $ 4.711.780.012,00 a 6.495 hogares. Los departamentos con mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Choco con $ 1.025.399.675,00 (21,76%), Nariño con $ 621.967.253,00 (13,20%), Norte de Santander con $ 442.278.849,00 (9,39%).
2017	Entrega de Ayuda Humanitaria en especie por un valor de $ 5.215.461.984,00 a 7.787 hogares. Los departamentos con mayor apoyo por parte de la entidad fueron: Choco con $ 2.355.299.483,00 (45,16%), Nariño con $ 1.109.234.110,00 (21,27%), Córdoba con $ 397.726.488,00 (7,63%).

Fuente: Procesado por la Unidad para las Víctimas – Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias. 30 de marzo de 2018.

2. Protección de personas y colectivos

El Decreto 1084 de 2015 ha indicado que el Estado tiene el deber de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal.

Para garantizar este propósito, el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad, creado mediante el Decreto 4912 de 2011, (actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015) ampara a las víctimas del conflicto armado, los defensores de derechos humanos, los periodistas y los líderes sindicales y reclamantes de tierras entre otras, como poblaciones objeto del programa. En este sentido, se expondrán las acciones adelantadas principalmente por la Unidad Nacional de Protección entre 2012 y 2018 en desarrollo a este programa.

2.1. Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad.

La Unidad Nacional de Protección -UNP, como parte de las entidades que se encuentran a la cabeza del Programa de Protección, es la encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a personas, grupos y comunidades que por su cargo o por virtud de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias se encuentran en una situación de riesgo extraordinario o extremo.

Desde 2012 el programa ha protegido, en promedio, a más de 7.000 personas por año, cuyo nivel de riesgo ha sido ponderado como extraordinario o extremo. Esto ha significado la aprobación de más de 2000 medidas materiales de protección por año a favor de la población descrita en el numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 consistentes en esquemas de protección, apoyos de reubicación, apoyos de trasteo, medios de comunicación y chalecos blindados entre otras.

Tabla 154
Total de protegidos entre enero de 2012 y marzo 2018

Año	Total protegidos	Variación
2012	6.384	N/A
2013	7.511	18%
2014	9.638	28%
2015	11.888	23%
2016	6.384	46%
2017	6.245	2%
2018	6.511	4%

Fuente: Oficina de Planeación de la UNP

Ruta de protección con enfoque de género

En atención al enfoque de género, el Programa de protección tiene en consideración las vulnerabilidades y particularidades derivadas del género tanto para la realización de las evaluaciones de riesgo, como en la adopción de las medidas de protección. Desde el 2012 se han generado estrategias para brindar una respuesta efectiva e idónea a favor de las mujeres que solicitan protección ante la entidad. Entre estas iniciativas se encuentran:

- Inclusión de variables propias del enfoque diferencial de género en el Instrumento Técnico de Valoración del Riesgo que permiten un análisis integral de la situación de vulnerabilidad acentuada en la que pueden estar expuestas las mujeres solicitantes de protección.
- Capacitación a los funcionarios en temas de género para brindar respuestas efectivas a las necesidades diferenciales de las mujeres beneficiarias del programa de protección.
- Creación del Grupo de Asistencia Psicológica Primaria que brinda atención psicológica, en cualquiera de las etapas del procedimiento ordinario del programa de protección, a las mujeres que por su estado psicológico, emocional o físico evidencien la necesidad de recibir primeros auxilios psicológicos.
- Incorporación de procedimientos específicos que permiten materializar el enfoque diferencial de género en la realización de las evaluaciones de riesgo tales como: i) la posibilidad de asignar una mujer analista de riesgo; ii) conocimiento pleno de la legislación y jurisprudencia que reconocen la situación de vulnerabilidad acentuada de las mujeres y protegen sus derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal; y iii) la consideración y debido análisis de los riesgos de género, precisados por la Corte Constitucional, que generan un impacto desproporcionado en las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.
- Adopción de chalecos blindados adecuados para el uso de mujeres.

Adicionalmente, en 2012 la entidad emitió la Resolución 0805. A través de este acto administrativo se instauran los procedimientos específicos para tratar las particularidades presentadas en los casos de mujeres. Así pues, se establece una atención preferencial para aquellas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo por parte de las entidades intervinientes en los programas de prevención y protección, en razón a su vulnerabilidad acentuada. De igual forma, garantiza su participación en la realización de la evaluación de riesgo descrita en el Decreto 1066 de 2015, así como en los espacios de recomendación de medidas materiales de protección.

Esta resolución no sólo prevé la adopción de medidas de protección con enfoque diferencial que respondan de manera efectiva a los riesgos particulares y las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, sino que también permite recomendar medidas complementarias asistenciales, que incluyen medidas dirigidas a proveer atención médica; a garantizar el acceso al sistema educativo; o a asistir a madres lactantes en la protección de sus hijos menores de edad a través de los programas del ICBF.

Entre 2012 y 2018, se celebraron 39 Comités de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) poblacional de mujeres, en los que se validaron 619 casos, de los cuales el 90% fueron ponderados con riesgo extraordinario y el 10%

restante con riesgo ordinario. Esta información puede ser detallada en los siguientes cuadros:

Tabla 155
CERREM Mujeres

Año	No. Sesiones	Ponderación			Total casos
		Extremo	Extraordinario	Ordinario	
2012	5	0	48	5	53
2013	5	0	73	13	86
2014	6	0	63	11	74
2015	8	0	129	11	140
2016	7	1	145	11	157
2017	7	0	82	4	86
2018	1	0	18	5	23
Total general	**39**	**1**	**558**	**60**	**619**

Fuente: Base de datos del CERREM

Ruta de Protección Colectiva

En 2015, la Unidad Nacional de Protección implementó la Resolución 1085 por medio de la cual se expidió "el Protocolo para la Implementar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección", en aras de proteger de manera colectiva a grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo. Posteriormente, en diciembre de 2017 fue expedido el Decreto 2078 por el cual se adiciona al Decreto 1066 de 2015 la ruta de protección colectiva.

Dicho decreto establece la realización de una evaluación de riesgo integral en la que se consideren factores de riesgo, vulnerabilidad y amenazas, así como la conformación de espacios de concertación de medidas con las comunidades o grupos. Las medidas de protección no se limitan a esquemas individuales de protección, sino que pueden incluir estrategias integrales que involucren a varias entidades del Estado tales como: i) apoyo a la infraestructura física; ii) fortalecimiento organizativo comunitario; y iii) fortalecimiento de la presencia institucional entre otras. En el marco de la resolución, entre 2015 y 2016 se realizaron diez evaluaciones de riesgo colectivas.

Tabla 156
Evaluaciones de riesgo colectivas realizadas por año

Año	Nombre	Departamento	Población	Nivel de riesgo
2015	Consejo Comunitario Renacer Negro	Cauca	Reclamante de Tierras	Extraordinario
2016	Consejo Comunitario Renacer Negro	Cauca	Comunidad Afro	Extraordinario
2016	Concejo Comunitario Alto Mira y Frontera	Nariño	Comunidad Indígena	Extraordinario
2016	Consejo Comunitario la Nueva Esperanza	Nariño	Comunidad Indígena	Extraordinario
2016	Resguardo Indígena Tahamí Alto Andágueda	Chocó	Comunidad Indígena	Extraordinario
2016	Concejo Comunitario la Nueva Esperanza - Bordo Cauca	Cauca	Reclamante de Tierras	Extraordinario
2016	Resguardo Dobida Dogibi Territorio Eyaquera	Chocó	Comunidad Indígena	Extraordinario
2016	Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera	Nariño	Comunidad Afro	Extraordinario
2016	Resguardo Indígena Majore Ambura	Antioquia	Comunidad Indígena	Extraordinario
2016	Asociacion de autoridades tradicionales indigenas de bojaya (acirup, druawandra y camaibo)	Chocó	Comunidad Indígena	Extraordinario

Fuente: Base de datos del CERREM.

En 2017 se evaluaron 8 casos y en 2018, hasta el mes de marzo, se evaluaron dos casos.

Tabla 157
Evaluaciones de riesgo colectivas 2017

Año	Nombre	Departamento	Población	Nivel de Riesgo
2017	Resguardo Indígena Chidima Tolo y Pescadito	Chocó	Reclamante de Tierras	Extraordinario
2017	SEMBRAR	Bogotá	Defensores de DD.HH.	Extraordinario
2017	Colectivo Socio Ambiental Juvenil de Cajamarca Cosajuca	Tolima	Defensores de DD.HH.	Extraordinario
2017	Colectivo Resguardo Indígena Buenavista Siona- Zion-Bain	Putumayo	Comunidad Indígena	Extraordinario
2017	Consejo Comunitario la Larga Tumarado Cocolatu	Chocó	Comunidad Afro	Extraordinario
2017	Comunidad Wayuu del asentamiento de Nuevo Espinal Barrancas la Guajira	Guajira	Reclamante de Tierras	Extraordinario
2017	Consejo Comunitario Rescate Las Varas	Nariño	Comunidad Indígena	Extraordinario
2017	Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera	Nariño	Comunidad Indígena	Extraordinario
2018	Comunidad Wayuu del Asentamiento de Nuevo Espinal Barrancas la Guajira	Guajira	Reclamante de Tierras	Extraordinario
2018	Colectivo ANCONC	Cauca	Comunidad Afro	Extraordinario

Fuente: Base de datos del CERREM.

Las poblaciones beneficiarias de los estudios de nivel de riesgo colectivo fueron las siguientes:

Tabla 158
Medidas colectivas de protección 2015 - 2018

Población	No. Casos	Porcentaje población
Reclamantes de Tierras	5	25%
Comunidades Afro	4	20%
Comunidades Indígenas	9	45%
Defensores de DD. HH.	2	10%
Total	**20**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM

Los departamentos en los cuales se asientan las comunidades con estudios de nivel de riesgo colectivo fueron las siguientes:

Tabla 159
Departamentos medidas colectivas 2015 - 2018

Departamento	No. Casos	Porcentaje ubicación
Cauca	4	20%
Nariño	5	25%
Chocó	5	25%
Antioquia	1	5%
Bogotá	1	5%
Tolima	1	5%
Putumayo	1	5%
Guajira	2	10%
Total	**20**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Las medidas de protección referidas han sido aprobadas teniendo en cuenta el enfoque diferencial, territorial y de género, así como la participación efectuada por parte de las comunidades o grupos en el proceso de evaluación de riesgo. Asimismo, han sido el producto de un proceso de concertación a partir de las propuestas presentadas por los grupos evaluados. En este sentido, las medidas materiales de protección colectivas están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, de una manera en que se acomoden a las especificidades presentadas en cada caso particular.

En este orden de ideas, la ruta de protección colectiva se ha convertido en un mecanismo adicional a través del cual la Unidad Nacional de Protección materializa el principio de enfoque diferencial. Gracias al carácter participativo de la evaluación de riesgo colectiva, las comunidades o grupos tienen la

oportunidad de expresar sus propias problemáticas, nociones y dinámicas de la situación en la que se encuentran. De esta forma, se logran concertar medidas de protección que permiten contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza de la manera más eficaz posible, teniendo en cuenta las especificidades de cada caso particular. En otras palabras, mediante la ejecución de talleres, así como el proceso de concertación de medidas en las que se tienen en cuenta las propuestas presentadas por los grupos o comunidades, se materializan los enfoques mencionados, en tanto son éstos los que permiten determinar las medidas colectivas que deben ser implementadas en cada caso.

Solicitud de protección a víctimas y líderes de restitución de tierras protegidos

Desde el año 2014, la Unidad Nacional de Protección ha recibido más de 13.000 solicitudes de protección pertenecientes a la población de víctimas del conflicto armado estipulada en el numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Esto ha representado un promedio anual de más de 2.700 solicitudes, de las cuales se inició el proceso de evaluación de riesgo a aproximadamente 1.500 personas en promedio al año.

Estas cifras pueden ser detallas en los siguientes cuadros:

Tabla 160
Solicitudes de protección recibidas pertenecientes a la población de víctimas[118]

Año	No. Solicitudes
2014	877
2015	2.979
2016	4.599
2017	4.028
2018	1.377
Total	**13.860**

Fuente: Grupo de Solicitudes de Protección.

Tabla 161
Solicitudes de protección aceptadas a favor de víctimas

Año	Solicitudes Aceptadas
2012	252
2013	2.200
2014	2.377
2015	1.666
2016	1.720
2017	1.480
2018	545
Total	**10.240**

Fuente: Grupo de Solicitudes de Protección.

Por su parte es menester mencionar en este punto la existencia de un número importante de solicitudes de protección que resultan no conducentes para la realización del estudio del nivel de riesgo a favor de los peticionarios. Entre las razones principales por las cuales dichas solicitudes no resultan en la activación del procedimiento ordinario del programa estipulado en el Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, se encuentran: i) la no remisión de los documentos necesarios; y ii) el no cumplimiento de los requisitos establecidos en la precitada norma tales como la pertenencia a alguna de las poblaciones objeto o la carencia de un nexo causal entre las funciones efectuadas y la situación de riesgo presentadas.

Protección a personas víctimas y líderes de restitución de tierras

Desde 2012 hasta el 2018, la Unidad Nacional de Protección protegió a un total de 4.908 personas pertenecientes a la población víctima del conflicto armado, cuyo nivel de riesgo fue ponderado como extraordinario. De estas 2.030 fueron mujeres y 2.848 hombres. Por su parte, 26 hombres y cuatro

[118] La información correspondiente al año 2014 solo está consolidada desde el mes de septiembre a diciembre, toda vez que anterior a estos meses no se contaban con bases de datos que permitieran la captura de esta información.

mujeres fueron valorados con riesgo extremo. A continuación, se discriminan por año y por género el número de personas víctimas o reclamantes de tierras:

Tabla 162
Ponderación de riesgo y sexo de las víctimas del conflicto armado

Año	Ponderación de Riesgo				Total
	Extraordinario		Extremo		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2012	304	139	3	0	446
2013	482	320	1	0	803
2014	560	411	2	0	973
2015	418	368	3	1	790
2016	511	398	7	2	918
2017	450	315	9	1	775
2018	123	79	1	0	203
Total	**2.848**	**2.030**	**26**	**4**	**4.908**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Las medidas de protección aprobadas fueron las siguientes:

Tabla 163
Medidas aprobadas a favor de las víctimas del conflicto armado 2012 – marzo 2018

Medida	Total	Porcentaje
Medio de Comunicación	4.563	31%
Chaleco Blindado	4.540	31%
Botón de Apoyo	189	1%
Apoyo de Trasteo	524	4%
Apoyo de Reubicación	1.124	8%
Vehículos Blindados	303	2%
Vehículos Convencionales	403	3%
Hombres de Protección	1.647	11%
Apoyo de Transporte	1.564	11%
Total	**14.857**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.
Nota: Es de aclarar que la cifra total no incluye los vehículos o los hombres de protección del año 2012, toda vez que a para este periodo sólo se calculó el conjunto de los "esquemas de protección" sin desagregar.

AÑO 2012

Tabla 164
Víctimas con ponderación extraordinario año 2012

Sub Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	162	79%	44	21%	206	100%
Víctimas del Conflicto Armado	7	58%	5	42%	12	100%
Desplazados	135	60%	90	40%	225	100%
Total	**304**	**69%**	**139**	**31%**	**443**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 165
Víctimas ponderación extremo año 2012

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Reclamantes de tierras	2	0	2
Víctimas del conflicto	1	0	1
Desplazados	0	0	0
Total	**3**	**0**	**3**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 166
Medidas aprobadas año 2012

Medida	Cantidad	Porcentaje

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	220	26%
Chaleco Blindado	265	31%
Apoyo de Transporte	206	24%
Apoyo de Trasteo	18	2%
Apoyo de Reubicación	87	10%
Esquemas de Protección	63	7%
Total	**859**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

AÑO 2013

Tabla 167
Víctimas con ponderación extraordinario año 2013

Sub Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	165	71%	68	29%	233	100%
Víctimas del Conflicto Armado	215	61%	138	39%	353	100%
Desplazados	100	48%	109	52%	209	100%
Líderes de Reclamantes de Tierras	1	33%	2	67%	3	100%
Líder de Población Desplazada	1	25%	3	75%	4	100%
Total	**482**	**60%**	**320**	**40%**	**802**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 168
Víctimas ponderación extremo año 2013

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Desplazados	1	0	1
Total	**1**	**0**	**1**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 169
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2013

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	750	28%
Chaleco Blindado	727	28%
Apoyo de Transporte	375	14%
Apoyo de Trasteo	250	9%
Apoyo de Reubicación	351	13%
Vehículos Blindados	37	1%
Vehículos Convencionales	23	1%
Hombres de Protección	120	5%
Total	**2.633**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

AÑO 2014

Tabla 170
Víctimas con ponderación extraordinario año 2014

Sub-Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	228	75%	78	25%	306	100%
Víctimas del Conflicto Armado	52	51%	50	49%	102	100%
Desplazados	221	51%	214	49%	435	100%
Líderes de Reclamantes de Tierras	14	82%	3	18%	17	100%
Líder de Población Desplazada	36	41%	51	59%	87	100%

Líder de víctimas	9	38%	15	63%	24	100%
Total	**560**	**58%**	**411**	**42%**	**971**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 171
Víctimas ponderación extremo año 2014

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Desplazados	2	0	2
Total	**2**	**0**	**2**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 172
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2014

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	944	30%
Chaleco Blindado	937	30%
Apoyo de Transporte	484	16%
Apoyo de Trasteo	159	5%
Apoyo de Reubicación	327	10%
Vehículos Blindados	48	2%
Vehículos Convencionales	34	1%
Hombres de Protección	188	6%
Total	**3.121**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 173
Víctimas por departamento 2014

Departamento	Total
Amazonas	1
Antioquia	88
Arauca	5
Atlántico	36
Bolívar	52
Boyacá	3
Caldas	3
Caquetá	11
Casanare	6
Cauca	44
Cesar	50
Choco	86
Córdoba	35
Cundinamarca	127
Guaviare	9
Huila	15
La guajira	15
Magdalena	56
Meta	41
Nariño	46
Norte de Santander	44
Putumayo	11
Quindío	15
Risaralda	15
Santander	23
Sucre	19
Tolima	37
Valle del cauca	72
Vichada	2
(En blanco)	4
Total	**973**

Fuente: Base de datos del CERREM.

AÑO 2015

Tabla 174
Víctimas con ponderación extraordinario año 2015

Sub- Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	164	70%	71	30%	235	100%
Víctimas del Conflicto Armado	63	48%	68	52%	131	100%
Desplazados	191	45%	229	55%	420	100%
Total	**418**	**53%**	**368**	**47%**	**786**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 175
Víctimas ponderación extremo año 2015

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Desplazados	3	1	4
Total	**3**	**1**	**4**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 176
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2015

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	763	31%
Chaleco Blindado	752	31%
Apoyo de Transporte	409	17%
Apoyo de Trasteo	79	3%
Apoyo de Reubicación	158	6%
Vehículos Blindados	42	2%
Vehículos Convencionales	54	2%
Hombres de Protección	174	7%
Total	2.431	100%

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 177
Víctimas por departamento 2015

Departamento	Total
Antioquia	61
Arauca	3
Atlántico	12
Bolívar	48
Boyacá	6
Caldas	8
Caquetá	10
Casanare	11
Cauca	32
Cesar	35
Choco	62
Córdoba	39
Cundinamarca	87
Guaviare	6
Huila	9
La guajira	18
Magdalena	25
Meta	52
Nariño	50
Norte de Santander	35
Putumayo	7
Quindío	17
Risaralda	26
Santander	17
Sucre	10
Tolima	26
Valle del cauca	74
Vaupés	3
Vichada	1
Total	**790**

Fuente: Base de datos del CERREM.

AÑO 2016

Tabla 178
Víctimas con ponderación extraordinario año 2016

Sub-Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	204	70%	89	30%	293	100%
Víctimas del Conflicto Armado	48	53%	43	47%	91	100%
Desplazados	122	49%	129	51%	251	100%
Líderes de Reclamantes de Tierras	45	80%	11	20%	56	100%
Líder de Población Desplazada	92	42%	126	58%	218	100%
Total	**511**	**56%**	**398**	**44%**	**909**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 179
Víctimas ponderación extremo año 2016

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Reclamantes de Tierras	1	0	2
Víctimas del Conflicto	3	2	1
Desplazados	3	0	0
Total	**7**	**7**	**9**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 180
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2016

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	881	35%
Chaleco Blindado	871	35%
Botón de Apoyo	90	4%
Apoyo de Trasteo	5	0%
Apoyo de Reubicación	90	4%
Vehículos Blindados	47	2%
Vehículos Convencionales	100	4%
Hombres de Protección	401	16%
Total	**2.485**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 181
Víctimas por departamento 2016

Departamento	Cantidad
Antioquia	87
Arauca	8
Atlántico	13
Bogotá D.C.	60
Bolívar	58
Boyacá	5
Caldas	6
Caquetá	9
Casanare	6
Cauca	45
Cesar	40
Chocó	107
Córdoba	43
Cundinamarca	6
Guaviare	5
Huila	21
La Guajira	19
Magdalena	28
Meta	51
Nariño	65
Norte De Santander	40
Putumayo	7
Quindío	9
Risaralda	15
Santander	16
Sucre	19
Tolima	32
Valle Del Cauca	94
Vaupés	3
Vichada	1
Total	**918**

Fuente: Base de **Fuente:** Base de datos del CERREM.

AÑO 2017

Tabla 182
Víctimas con ponderación extraordinario año 2017

Sub – Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	184	74%	66	26%	250	100%
Víctimas del Conflicto Armado	46	60%	31	40%	77	100%
Desplazados	87	47%	97	53%	184	100%
Líderes de Reclamantes de Tierras	50	89%	6	11%	56	100%
Líder de Población Desplazada	83	42%	115	58%	198	100%
Total	**450**	**59%**	**315**	**41%**	**765**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 183
Víctimas ponderación extremo año 2017

Sub-Población	Hombres	Mujeres	Total
Reclamantes de Tierras	0	1	1
Víctimas del Conflicto	1	0	1
Desplazados	6	0	6
Líder de Población Desplazada	2	0	2
Total	**9**	**1**	**10**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 184
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2017

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de comunicación	821	30%
Chaleco blindado	805	29%
Botón de apoyo	158	6%
Apoyo de trasteo	13	0.5%
Apoyo de reubicación	87	3%
Vehículos blindados	94	3.5%
Vehículos convencionales	160	6%
Hombres de protección	591	22%
Total	**2729**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 185
Víctimas por departamento 2017

Departamento	Cantidad
Antioquia	90
Arauca	10
Atlántico	14
Bogotá D.	66
Bolívar	57
Boyacá	4
Caldas	1
Caquetá	3
Casanare	9
Cauca	33
Cesar	43
Choco	71
Córdoba	46
Cundinamarca	7
Guaviare	5
Huila	11
La Guajira	15
Magdalena	24
Meta	46
Nariño	50
Norte De Santander	31
Putumayo	3
Quindío	5
Risaralda	15
Santander	19
Sucre	16
Tolima	23
Valle Del Cauca	56

Fuente: Base de datos del CERREM.

AÑO 2018 (ENERO-MARZO)

Tabla 186
Víctimas con ponderación extraordinario año 2018

Sub-Población	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Reclamantes de Tierras	51	74%	18	26%	69	100%
Víctimas del Conflicto Armado	10	37%	17	63%	27	100%
Desplazados	35	65%	19	35%	54	100%
Líderes de Reclamantes de Tierras	4	80%	1	20%	5	100%
Líder de Población Desplazada	23	49%	24	51%	47	100%
Total	**123**	**61%**	**79**	**39%**	**202**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 187
Víctimas Ponderación Extremo Año 2018

Sub - Población	Hombres	Mujeres	Total
Víctimas del Conflicto	1	0	1
Total	**1**	**0**	**1**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 188
Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2018

Medida	Cantidad	Porcentaje
Medio de Comunicación	184	28%
Chaleco Blindado	183	28%
Botón de Apoyo	31	5%
Apoyo de Trasteo	0	0%
Apoyo de Reubicación	24	4%
Vehículos Blindados	35	5%
Vehículos Convencionales	32	5%
Hombres de Protección	173	26%
Total	**662**	**100%**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Tabla 189
Víctimas por departamento 2018

Departamento	Total
Antioquia	21
Arauca	1
Atlántico	6
Bogotá D.C.	28
Bolívar	7
Boyacá	5
Caldas	1
Caquetá	3
Casanare	3
Cauca	10
Cesar	5
Choco	15
Córdoba	3
Cundinamarca	2
Huila	1
La Guajira	9
Magdalena	4
Meta	8
Nariño	14
Norte De Santander	20
Putumayo	1
Quindío	1
Risaralda	2
Santander	3
Sucre	4
Tolima	5
Valle Del Cauca	19
(En Blanco)	2
Total	**203**

Fuente: Base de datos del CERREM.

Protección a mujeres víctimas del conflicto armado

Entre 2012 y 2017 la Unidad Nacional de Protección protegió, en promedio, a 325 mujeres víctimas del conflicto armado. Esto quiere decir que, del total de personas beneficiarias del programa de protección de la entidad pertenecientes al numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, las mujeres representaron cerca del 40%. Por su parte, durante los años 2016 y 2017 el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- de mujeres conoció en promedio 90 casos con ponderación de riesgo extraordinario, llegando a efectuar 439 remisiones a diversas entidades estatales en aras de coordinar la adopción de medidas complementarias asistenciales. De estos casos, aproximadamente el 51% pertenecían a la población víctima.[119]

Por su parte, hasta el mes de marzo de 2018 las mujeres representan el 40% del total de casos de víctimas del conflicto armado que han sido conocidos por el CERREM.

Tabla 190
Mujeres víctimas protegidas 2012 - 2017

Año	Total Víctimas Protegidas	Mujeres Víctimas	Porcentaje
2012	446	139	31%
2013	803	320	40%
2014	973	411	42%
2015	790	369	47%
2016	918	400	44%
2017	775	316	41%

Fuente: Base de datos de CERREM.

[119] En estos dos puntos (no. de remisiones y proporción de mujeres víctimas presentados en el CERREM mujeres) Se hace referencia exclusivamente a los años 2016 y 2017 debido a que en los años anteriores no se habían contaban con mecanismos de medición.

Tabla 191
CERREM Mujeres

Año	Mujeres con riesgo Extraordinario	Total Víctimas	Porcentaje
2014	63	20	32%
2015	129	73	57%
2016	145	87	60%
2017	82	45	55%
2018	18	3	17%

Fuente: Base de datos de CERREM

Tabla 192
Remisiones realizadas para medidas complementarias en CERREM mujeres

Entidad	Año			Total
	2016	2017	2018	
Ministerio de Educación	11	23	3	37
Ministerio de Salud y Protección Social	50	63	14	127
ICBF	23	4	0	27
Ministerio del Trabajo	5	26	3	34
Prosperidad Social	2	13	3	18
Entes Territoriales	20	16	0	36
Policía Nacional	15	9	0	24
Fiscalía General de la Nación	8	14	1	23
Ministerio Público	6	15	15	36
Cancillería	1	1	0	2
Unidad para las Víctimas	51	42	0	93
Unidad de Restitución de Tierras	2	1	0	3
Ministerio de Vivienda	0	11	0	11
SENA	1	6	0	7
Total	**195**	**244**	**39**	**478**

Fuente: Base de datos de CERREM

2.2. Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad

La Policía Nacional desde un enfoque diferencial integró a la Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad, la "Ruta de actuación institucional para la prevención y protección a personas, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad" y la "Ruta interinstitucional para la

prevención y protección de personas, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad", con la finalidad de aplicar medidas y generar la trazabilidad de las actuaciones institucionales, según lo dispuesto en los decretos de implementación del Acuerdo Final, así[120]:

Ruta Institucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad

Esta ruta de actuación institucional se constituye en las acciones de prevención urgentes competencia de la Policía Nacional, para salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, grupos o comunidades. En tal sentido, la primera acción inmediata es conocer el incidente de afectación por parte de los comandantes de metropolitanas, departamentos, distrito, estación y subestación de Policía y CAI, con apoyo de la Seccional de Investigación Criminal, personal del Cuerpo Élite, la Seccional de Inteligencia Policial y demás especialidades del servicio de policía disponibles en territorio.

Ruta Interinstitucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad.

La fuente de activación de esta ruta corresponde a la existencia de un incidente con probabilidad de riesgo inminente que supera las capacidades institucionales para su atención, donde se requiere agotar las coordinaciones interinstitucionales con las entidades territoriales, para el impulso de acciones como el trámite de emergencia ante la Unidad Nacional de Protección.

[120] Fuente: Inspección General, comunicado oficial S-2018-012273-INSGE

Por otra parte, la interacción de los comandos de Departamento, Metropolitana y Estación de Policía, con las mesas de participación a nivel departamental y municipal, se ve reflejada principalmente en la implementación de medidas preventivas y de autoprotección como las rondas policiales, los patrullajes y los cursos de autoprotección, entre otras, para los integrantes de las mesas de víctimas, cuando estos son objeto de amenazas. Asimismo, en coordinación con las autoridades político administrativas locales y mediante el despliegue del Modelo Nacional Vigilancia Comunitario por Cuadrantes-MNVCC, se han llevado a cabo los distintos acompañamientos policiales para brindar condiciones de seguridad en las actividades y eventos que realizan las mesas de participación en territorio.

2.3. Programa especializado para la atención a niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de los grupos armados al margen de la ley

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementa desde 1999 el Programa de Atención Especializada para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, el cual tiene como objetivo garantizar la protección integral a los niños, las niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley, a través de medidas de restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral.

Con el fin de armonizar el Programa de Atención Especializada con la Ley 1448 de 2011, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, mediante Resolución No. 1525 de Febrero 23 de 2016 aprobó el "Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el

restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral", el cual se enmarca en el enfoque de protección integral, incluyendo a su vez las acciones orientadas a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna, propender por su incorporación a la vida social, económica y política, así como proporcionar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial con miras a facilitar el acceso a los derechos a la verdad, justicia y reparación.

El Programa de Atención Especializada cuenta con una ruta de ingreso y su atención se desarrolla a través de tres fases de atención (identificación, diagnóstico y acogida; intervención y proyección y preparación para el egreso) y cuatro modalidades referenciadas a continuación:

- Hogar gestor: es una modalidad de "apoyo y fortalecimiento familiar", para el restablecimiento de derechos, se desarrolla a través de acompañamiento psicosocial y apoyo económico cuando se requiera[121], dirigido al niño, niña o adolescente en su medio familiar, con el fin de que la red familiar o vincular, asuma de manera corresponsable la protección integral y desde la garantía del "derecho de los niños, niñas adolescentes de tener una familia y no ser separado de ella"[122].

- La modalidad cuenta con equipos encargados del proceso de atención, como son las Unidades Regionales de Apoyo, cuyo propósito es realizar acciones de búsqueda, caracterización, remisión a autoridades y acompañamiento psicosocial para el restablecimiento de los derechos y acompañamiento a la reparación integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas, con ocasión y desarrollo del conflicto armado. En las regionales donde no operan las Unidades de Apoyo el proceso de atención está a cargo del equipo psicosocial de la autoridad administrativa competente.

- Casa de acogida: modalidad de "atención en medio diferente al de la familia de origen o red vincular", en la que se implementa la fase I del proceso de atención "identificación, diagnóstico y acogida", con adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, víctimas del reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley.

- Casa de protección: es una modalidad de "atención en medio diferente al de la familia de origen o red vincular", para continuar el restablecimiento de derechos y la reparación integral de los adolescentes que provienen de la primera fase de atención del programa especializado, y no cuentan con familia o red vincular de apoyo, o esta no es garante de derechos o reporta factores de riesgos para la protección del adolescente. En esta modalidad se implementan las fases II y III del proceso de atención.

- Hogar sustituto tutor: es una modalidad de "atención en medio diferente al de la familia de origen o red vincular", para el restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral de los niños, las niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito, en una familia sustituta – tutora, seleccionada de acuerdo con los criterios técnicos del ICBF. En esta modalidad se ubican los hijos de los adolescentes.

[121] El apoyo económico se entrega sólo cuando el equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa establezca plenamente que la familia carece de los recursos económicos necesarios para garantizarle un nivel de vida adecuado. Artículo 56 ley 1098 de 2006.
[122] Articulo 22 ley 1098 del 2006.

Las modalidades de "atención en medio diferente al de la familia de origen o red vincular", operan estratégicamente en seis regionales del país y como organización del programa se cuenta con una central de cupos en ICBF, para la ubicación de los niños, niñas y adolescentes desvinculados en la modalidad que responda a las necesidades particulares de cada caso, de acuerdo con lo definido por la autoridad administrativa competente.

En los casos en que los niños, las niñas y adolescentes se encuentran ubicados lejos de sus familias, el ICBF implementa la estrategia encuentros familiares colectivos, los cuales posibilitan la interacción directa en el mismo tiempo y espacio de los niños, niñas y adolescentes con sus grupos familiares o red vincular. Este espacio implica continuar el trabajo con familia, generar un nuevo sistema, a partir del reconocimiento de habilidades, solidaridades, rituales cotidianos, mitos e ideas acerca de la vida en donde a través de la intervención visualicen los posibles efectos que tendrán los cambios deseados en las relaciones y en el entorno significativo de la familia o la red vincular. Al respecto, en el marco del proceso de atención desde el año 2014 se han llevado a cabo 57 encuentros familiares en las modalidades Casa de Acogida, Casa de Protección y Hogar Sustituto Tutor, en los cuales han participado 929 niños, niñas y adolescentes participantes del programa especializado y 1.878 miembros de sus familias o redes vinculares de apoyo.

Para garantizar la protección integral, a través de medidas de restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley, el ICBF coordina acciones con las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y con el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría y Personerías), el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Es así como con la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y la Unidad para las Víctimas se desarrolló el "Procedimiento para el tránsito de los jóvenes del ICBF a la ARN y la continuidad en el proceso de reparación integral a cargo de la Unidad para las Víctimas", el cual tiene como objetivo articular las acciones a ser ejecutadas por cada una de estas entidades, para facilitar la comprensión de la información sobre los procesos de reparación y de reintegración, y generar mayor confianza de los jóvenes hacia la institucionalidad.

En el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018 ingresaron al Programa de Atención Especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley, 2.291 niños, niñas y adolescentes, como se muestra a continuación:

Tabla 193
Desvinculación por departamentos 2011- 2018

Departamento de desvinculación	Niños, niñas y adolescentes
Amazonas	3
Antioquia	287
Arauca	94
Atlántico	2
Bogotá	43
Bolívar	84
Boyacá	14
Caldas	5
Caquetá	231
Casanare	21
Cauca	202
Cesar	17
Chocó	206
Córdoba	13
Cundinamarca	12
Frontera con Ecuador	4

Departamento de desvinculación	Niños, niñas y adolescentes
Frontera con Panamá	2
Guainía	12
Guaviare	76
Huila	75
La Guajira	11
Magdalena	3
Meta	206
Nariño	209
Norte de Santander	64
Putumayo	125
Quindío	9
Risaralda	37
Santander	21
Sucre	1
Tolima	102
Valle del Cauca	66
Vaupés	15
Vichada	19
Total	**2.291**

Fuente: Sistema de Información Programa de Atención Especializado para el Restablecimiento de Derechos a Niños, Niñas Y Adolescentes Víctimas de Reclutamiento Ilícito que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley. Fecha: marzo 31 de 2018

B. Acciones de prevención en el marco de escenarios de coordinación

1. Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No repetición.

El Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en su calidad de grupo de trabajo interinstitucional, es el encargado del diseño e implementación del componente de prevención y protección de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, acorde a lo dispuesto en el decreto 1084 de 2015, ha diseñado una estrategia que permite articular las acciones en materia de prevención (temprana, urgente y garantías de no repetición) con el propósito de enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la personas, grupos y comunidades.

1.1. Principales resultados del subcomité:

- Impulso de la materialización de la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades, el Subcomité promovió la implementación de la ruta por parte de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior. Esta falencia había sido señalada por la Corte Constitucional y hoy se cuenta con el Decreto 2078 del 07 de diciembre de 2017.
- Articulación entre la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, y la Unidad Nacional de Protección para la emisión de recomendaciones tendientes a la adopción de medidas de protección diferenciales para los reclamantes de restitución de tierras y otros sujetos de especial protección.
- Asistencia técnica a las entidades territoriales en el marco del acompañamiento de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, sobre los lineamientos establecidos en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, y en materia de Derecho Internacional Humanitario.
- Generación de esquemas de respuesta rápida para asistir técnicamente a los subcomités departamentales y municipales priorizados, a

partir de los escenarios de riesgo identificados en la transición al posconflicto.

- Impulso a los lineamientos en materia de seguridad en los procesos de retorno y reubicación.
- Posicionamiento de la mesa técnica de garantías de no repetición como el espacio de trabajo interinstitucional para trabajar los temas relacionados con reconciliación y pedagogía social.
- Formulación de lineamientos de la política pública de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, contemplando el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos ley (4633, 4634, 4635 de 2011).
- En 2016 y 2017 se desarrolló encuentro nacional de secretarios técnicos de los subcomités departamentales de prevención, protección y garantías de no repetición para socializar lineamientos técnicos y operativos generados por el subcomité nacional.
- Promoción y divulgación del procedimiento para la protección de predios y patrimonio, enmarcado en el Decreto 2051 de 2016.
- Acompañamiento y validación de lineamientos a los Subcomités de Prevención sobre el principio de seguridad en los procesos de retornos y reubicaciones, para ello se aprobó y delimitó el alcance conceptual del principio de seguridad en los procesos de retorno o reubicación, simplificar y mejorar los procedimientos de evaluación de condiciones de seguridad (conceptos) y determinar el tipo de acciones de acompañamiento que se deben efectuar en materia de seguridad.
- Construcción, aprobación y activación de rutas de protección, de las personas en riesgo extremo o extraordinario durante la etapa de urgencia, debido a que una vez ocurrido el hecho victimizante de amenaza es responsabilidad de la administración municipal, específicamente de la Secretaría de Gobierno o del Interior, como primera autoridad de policía y garante del orden público.

1.2. Líneas estratégicas de trabajo.

- Protección de bienes patrimoniales: tiene como objetivo establecer lineamientos sobre acciones orientadas a la Protección Patrimonial, de Tierras y Territorios, que buscan garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de sus tierras o de los territorios colectivos, en riesgo de ser abandonados o despojado.
- Protección de personas y colectivos: tiene como objetivos brindar lineamientos a las entidades territoriales para generar estrategias que permitan salvaguardar los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, mediante la adopción de medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Seguridad retornos y reubicaciones: generar estrategias y lineamientos para impulsar y materializar los principios de seguridad en los procesos de retorno y reubicación en el territorio nacional y desde el exterior.
- Garantías de no repetición: impulsar la elaboración de una estrategia para el cumplimiento de las medidas establecidas en el artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, orientadas a conseguir las garantías de no repetición.
- Red de observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: tiene como

objetivo generar lineamientos para promover la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial.

- Garantía de derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad de los miembros de las mesas de participación: tiene el objetivo de generar estrategias focalizadas que permitan impulsar acciones de prevención, protección y garantías de no repetición para salvaguardar los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personal de los miembros de las mesas municipales, departamentales y nacional, acorde al trabajo en materia de garantías de no repetición.

1.3. Intervención Territorial

El Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición entre 2015 y 2018 ha desarrollado una intervención territorial con el propósito de generar acciones institucionales que permitan la apropiación de los lineamientos en materia de prevención (temprana, urgente y garantía de no repetición) desarrollados en el espacio. Si bien el Subcomité viene trabajando desde el año 2012 generando lineamientos, la intervención territorial se inició en el 2014.

Durante el período 2014 - 2015, el subcomité fortaleció las instancias de coordinación y asistió técnicamente a los departamentos de Tolima, Cauca, Caquetá, Nariño, Sucre, Chocó, San Andrés, Amazonas y la región del Magdalena Medio. Se abordaron las siguientes temáticas:

- Operación del subcomité.
- Líneas de acción y objetivos del Plan Operativo Anual 2014 y 2015 del subcomité técnico.
- Socialización de experiencias territoriales exitosas en PPGNR.
- Se efectuó un balance con los principales avances en materia de reclutamiento ilegal de NNA y minas antipersona.
- Contexto sobre el alcance del SPPGNR y sus líneas de trabajo en 2015.

2016

Acorde a la priorización realizada para el 20156, el Subcomité desarrollo cuatro jornadas territoriales en:

CAUCA: Se realizó una jornada de trabajo el 3 de noviembre de 2016. Este espacio contó con la presencia de 25 municipios del departamento y contó con la participación de Secretarios de Gobierno y Enlaces de Víctimas. Se abordaron las siguientes temáticas: fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario, gestión preventiva del riesgo y coordinación y articulación.

BOLÍVAR: el 17 de noviembre de 2016 se realizó una jornada de fortalecimiento en la ciudad de Cartagena, con la presencia de los municipios del Sur de Bolívar. Se abordaron las siguientes temáticas: fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario, gestión preventiva del riesgo y coordinación y articulación.

MAGDALENA MEDIO: el 5 de octubre de 2016 en la ciudad de Barrancabermeja se trabajaron los escenarios de riesgo con miras a generar un plan de trabajo en las dimensiones de: fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario, gestión preventiva del riesgo y coordinación y articulación.

SANTANDER - Bucaramanga: se realizó una jornada de trabajo el 9 de noviembre de 2016 que tuvo como objetivo realizar una capacitación sobre las medidas de garantías de no repetición.

2017

Ante los escenarios de riesgo trabajados en el 2017, el Subcomité Nacional de Prevención desarrolló las siguientes acciones territoriales:

CHOCÓ:

- Comisión Interinstitucional del Bajo Atrato (Chocó) del 19 al 23 de junio del 2017
- En el municipio de Istmina (Chocó) el día 20 de octubre de 2017 se desarrolló una sesión plenaria del Subcomité de Prevención con el fin de dar asistencia técnica a los subcomités departamentales y municipales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, frente a los lineamientos establecidos en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, y en materia de Derecho Internacional Humanitario. Estas jornadas contó con la participación de los representantes de la Mesa Nacional y se establecieron compromisos interinstitucionales.

COSTA PACÍFICA NARIÑENSE:

- El día 15 de junio del 2017 se realizó en la ciudad de Bogotá, una sesión técnica con los alcaldes de la Costa Pacífica Nariñense frente a la grave situación de vulneración de derechos humanos que vive la población civil, frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en el municipio.
- Se desarrolló una sesión plenaria urgente en la ciudad de Tumaco (Nariño) el 17 de octubre de 2017, dada la grave situación de vulneración de derechos humanos que vive la población civil, frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en el municipio.

CAUCA – SUBREGIÓN PACIFICO: El 22 de junio de 2017 en la ciudad de Bogotá, se desarrolló con las autoridades departamentales y municipales del Cauca el análisis a la situación de Derechos Humanos de la Subregión del Pacífico Caucano (Guapi, Timbiquí y López de Micay), frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en los municipios.

2018

Acorde a las solicitudes remitidas a la Secretaria Técnica del Subcomité Nacional de Prevención, en el trascurso de 2018 se han desarrollado las siguientes jornadas técnicas con la presencia de las diferentes entidades vinculadas al espacio:

CHOCÓ: El 8 de febrero de 2018 se buscó generar un plan de trabajo frente a la situación particular de los habitantes de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién, de las cuencas de los ríos Domingodó, Truandó, Salaquí, Cacarica, realizándose una sesión técnica para trabajar los informes, análisis y evaluación de las entidades que de manera particular adelantan investigaciones judiciales, procesos de restitución, análisis de riesgos y medidas de protección individual y colectiva, y demás acciones tendientes a la protección y garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad de la población.

PUTUMAYO: El 16 de febrero de 2018 se participó en una sesión técnica del Subcomité departamental de Prevención con el propósito de conocer y articular acciones ante las situaciones relacionadas con desplazamientos, homicidios y amenazas.

REGIÓN DEL CATATUMBO: Se desarrolló una sesión plenaria extraordinaria en la ciudad de Ocaña (Norte de Santander) el miércoles 2 de mayo de 2018 con el propósito de articular acciones de prevención temprana, urgente y garantías de no repetición frente a las diferentes situaciones de vulneración de derechos de la población civil en la región del Catatumbo. De allí se establecieron compromisos de

intervención por parte de las entidades del Subcomité.

MAGDALENA: Se desarrollo una sesión de trabajo en la ciudad de Santa Marta (Magdalena) el 22 de mayo de 2018 con las entidades de la Mesa Temática de garantía de derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad, ante la posible renuncia de los representantes de la Mesa de Participación de Víctimas del Magdalena por amenazas e intimidaciones de la cuales han sido objeto con el propósito de evaluar y generar acciones para la protección de los representantes.

Gráfico 35
Mapa de intervención territorial Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

Fuente: Unidad para las Víctimas (2018).

1.4. Publicaciones

- Guía de Orientaciones y Herramientas Técnicas para la Gestión de los espacios de Prevención a Nivel Territorial.
- Guía técnica del subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.
- Lineamientos Garantías de no repetición.

- Lineamientos en seguridad en retornos y reubicaciones.
- Lineamiento para Comités Territoriales de Justicia Transicional en materia de protección de bienes patrimoniales.
- Lineamiento para la activación de rutas de protección.
- Lineamiento para el fortalecimiento del principio de seguridad en los procesos de retornos y reubicaciones.

2. Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT

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 artículo 149 .literal k) dispuso el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas como garantía de no repetición y que el Estado ofrecerá medidas de prevención para víctimas y personas sometidas a especial vulnerabilidad. En este sentido, el · artículo 2.2.7.7.8. del parágrafo 2 del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, establece que el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT–, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– , serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas.

Esto, ante la firma del Acuerdo Final donde (puntos 2.1.2.1 en el capítulo de "Participación política: Apertura democrática para construir la paz" y 3.4.9 en el capítulo "Fin del Conflicto") se creará en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno Nacional y la Unidad Especial de Investigación, un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y actividades de las organizaciones y conductas criminales, se presenta la necesidad de transformar la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT.

En este sentido, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT, como parte de un Sistema General de Prevención para la Reacción Rápida, se integra a las diversas normas y estructuras institucionales vigentes en la materia y se acoge a lo contemplado en el Acuerdo Final, de modo que evita duplicidad de funciones y garantiza la continuidad de las funciones, sin que en ningún momento se afecten las actividades de prevención de los derechos de las víctimas, de la población civil y de las organizaciones políticas, haciéndola más ágil, estableciendo un mecanismo de coordinación eficiente para una reacción rápida y con el fin de prevenir, atender y conjurar los posibles riesgos que afecten las Diversas expresiones de ciudadanía en las localidades y regiones.

Por ello, el Decreto 2124 de 2017 dispone que harán parte de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT: el Ministro del Interior o su delegado/a, quien la presidirá, el Ministro de Defensa Nacional, o su delegado, el Director de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado, el Comandante General de las Fuerzas

Militares, o su delegado, el Director de la Policía Nacional, o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.

Así mismo, señala que dependiendo del escenario de riesgo advertido y de la información aportada por las entidades en las sesiones CIPRAT, se realizan recomendaciones a las distintas entidades comprometidas en la superación de dichos riesgos.

Para lograr sus objetivos, el anterior CIAT, hoy la CIPRAT, mantiene una articulación permanente con las entidades del orden nacional que hacen parte del Subcomité Nacional de Prevención Protección y Garantías de No Repetición, mediante asistencias técnicas a las gobernaciones y alcaldías, conforme a las recomendaciones tanto de la alerta temprana como de la CIPRAT.

Actualmente en este Subcomité a nivel nacional, desde la Secretaria Técnica se trabaja en el diseño para la inclusión en el lineamiento de prevención, que aporta en eficacia y efectividad al desarrollo del Plan Operativo Anual, la adecuación en cuanto al espacio, en donde el departamento y los municipios no focalizados para la elaboración de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET desarrollen en las convocatorias de los subcomités de prevención el análisis y las conclusiones a la respuesta que proporcionarán en referencia a las Alertas Tempranas que emite la Defensoría del Pueblo.

En todos los casos, tanto las alertas tempranas como las recomendaciones del CIPRAT, son insumos permanentes en el diseño de planes, programas y estrategias de cada una de las entidades que trabajan en la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones a Derecho Internacional Humanitario.

3. Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados – Comisión para la Prevención del Reclutamiento

Desde el año 2007 se puso en marcha la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso/Utilización y Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), que actualmente está compuesta por 23 entidades del orden nacional y cuya Secretaría Técnica es ejercida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos mediante el Decreto 1569 de 2016.

Entre las tareas más relevantes de la Secretaría Técnica se encuentran: i) el monitoreo y seguimiento a las acciones institucionales en prevención; ii) la asistencia técnica a autoridades locales y fortalecimiento de la política pública a nivel local; y iii) el impulso para la investigación y judicialización de casos.

3.1. Monitoreo y seguimiento a las acciones institucionales en prevención

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos realiza continuamente un monitoreo y seguimiento a las acciones que las instituciones ponen en marcha para prevenir vulneraciones a los derechos humanos de la infancia y adolescencia, específicamente las referidas al reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales y grupos delictivos organizados.

En su labor como Secretaría Técnica, lleva a cabo el seguimiento en seis aspectos principales:

- Diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, planes, programas, estrategias y políticas públicas de prevención.
- Aprobación de una priorización municipal que oriente la implementación de dichas estrategias de prevención en el nivel local.
- Promoción de mecanismos de articulación Nación-Territorio para orientar la ejecución de la política pública con respeto a la autonomía administrativa.
- Cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales.
- Construcción, adopción e implementación de la política nacional para la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.
- Diseño y ajuste de un Plan de Acción que diseñe, promueva e impulse acciones intersectoriales para la prevención.

Entre 2013 y 2016, las entidades reportaron 85 planes, estrategias, programas, proyectos o acciones estratégicas orientadas a la prevención del reclutamiento, utilización/uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y han estado presentes en al menos 1.082 municipios (96,4% de los municipios del país), donde se pueden ubicar entre 1 y 64 estrategias para la prevención en los cuatro años del seguimiento.

En lo que respecta al 2017, algunas de las principales estrategias de prevención de cobertura nacional fueron: 'Generaciones con Bienestar', 'Construyendo Juntos Entornos Protectores', 'Acciones Masivas de Alto Impacto Social', 'Mambrú No va a la Guerra', 'Basta, aquí soy libre', 'Escuelas protectoras', 'Cultura, entorno protector', 'Programa de NNA con Oportunidades', 'Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana', y el 'Plan Nacional de Infraestructura Educativa', entre otros.

3.2. Avances en la formulación de la Política Pública

Avances significativos evidenciados durante el proceso de actualización de la política de prevención:

- Entre 2013 y 2016 la CIPRUNNA logró un despliegue territorial de 96%, pues llegó a 1056 municipios en los 32 departamentos, con al menos una estrategia, programa o proyecto de prevención.
- Entre 2011 y 2014 la CIPRUNNA invirtió 75% más de lo inicialmente proyectado en el Plan de Acción previsto en el CONPES 3673 de 2010. Para implementar las 133 actividades debían destinarse alrededor de COP$ 361.000 millones, a 2014 se habían invertido COP$ 632.000 millones de pesos.
- Entre 2011 y 2018 se han establecido y consolidado las metodologías y estrategias para la priorización anual de los municipios con riesgo de reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual.
- Se lograron que acciones temporales previstas en el Plan de Acción del CONPES 3673 se tradujeran en actividades permanentes dentro del quehacer de las entidades responsables. Por ejemplo: i) difusión de material informativo que promociona los derechos de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de protección integral, ii) capacitación a actores estratégicos territoriales sobre la Ruta de Prevención Urgente y en Protección, iii) monitoreo y alerta sobre situaciones de emergencia por amenaza o riesgo de reclutamiento, iv) difusión de la Ruta de Prevención Urgente y en Protección al interior de programas de prevención, v) atención a niños, niñas y adolescentes de manera diferenciada en

zonas que reportan riesgo de reclutamiento/utilización, vi) orientación y acompañamiento a las Secretarías de Educación en los municipios con riesgo de reclutamiento/ utilización para la implementación de programas que fortalezcan las instituciones educativas como entorno protector, vii) observación y análisis de las dinámicas sociales y de conflicto relacionadas, viii) acciones de vigilancia, control e investigación judicial y ix) fortalecimiento de la seguridad territorial en zonas de riesgo de reclutamiento/utilización.

Los avances evidencian que la definición de la política pública se tradujo en una incorporación formal del tema de prevención de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en la agenda territorial, pero sobre los cuáles aún persisten retos importantes.

3.3. Fortalecimiento de capacidades locales

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención, ha adelantado acciones para el impulso y territorialización de la Política de Prevención de reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en los niveles territoriales de acuerdo con el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006 y los principios de la descentralización administrativa, especialmente el de la autonomía territorial y la subsidiaridad, complementariedad y solidaridad entre los diferentes niveles del Estado.

En los últimos años, el Gobierno Nacional ha adelantado procesos de asistencia técnica a autoridades locales, principalmente para la formulación e implementación de instrumentos como los Planes de Prevención, Planes de Contingencia, Rutas de Prevención urgente y en protección. Esto ha incidido de manera positiva en la apropiación de la política por parte de las autoridades locales.

El trabajo se adelanta mediante la implementación de un modelo de gestión pública para la territorialización de la política de prevención de reclutamiento, a través de un conjunto de fases o momentos de interlocución y construcción con los agentes locales.

Debido a la gran extensión geográfica y al reconocimiento de Colombia como un Estado descentralizado, la Secretaría Técnica considera de especial importancia la territorialización de la política pública de prevención del reclutamiento, para lo que mantiene un diálogo constante con los agentes locales. Adicionalmente, realiza un ejercicio de priorización y focalización a partir de las dinámicas de riesgo en todo el territorio nacional.

Para el fortalecimiento local, la Secretaría Técnica lleva a cabo diferentes actividades que podemos agrupar de la siguiente manera:

- Fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales para la prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual. Se han realizado 89 actividades de asesoría o asistencia a instancias territoriales; 84 actividades de socialización de esta política de prevención con agentes institucionales y de organizaciones sociales. Actualmente, 32 entes territoriales han avanzado en la formulación de las rutas de prevención, 32 cuentan con equipos de acción inmediata y 32 más han formalizado estas instancias a través de actos administrativos.

- Fortalecimiento de redes locales de prevención y protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se han iniciado las acciones de coordinación y movilización con organizaciones sociales presentes en los territorios focalizados, puesto que previamente el énfasis se dirigía al ámbito institucional. Para ello,

se están desarrollando talleres regionales en seis departamentos que permitan recabar insumos para diseñar la estrategia de prevención frente a la violencia sexual contra NNA en el marco del conflicto. Por otro lado, se han adelantado acciones de movilización social y difusión a nivel nacional en torno al tema de prevención del reclutamiento y construcción de paz.

- Identificación y gestión de casos de reclutamiento, utilización, uso, violencia sexual y revictimización de niños, niñas y adolescentes. Gracias al personal presente en regiones, se han identificado 40 casos de reclutamiento, amenaza de reclutamiento y desvinculaciones no institucionales. Sobre ellos, la Secretaria Técnica realiza la verificación, remite a las instituciones pertinentes para que brinden atención y realiza el seguimiento. Esto permite impulsar la concienciación sobre las rutas de prevención ante las autoridades locales.

En esta labor, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ha generado una intensa alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y UNICEF. Adicionalmente, el actual Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) contempla en su Artículo 123° relativo a los Derechos Humanos y prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos o quien haga sus veces, impulsará el diseño, coordinación, articulación y seguimiento de la política para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada, incorporando a su vez, un enfoque diferencial étnico para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom.

Respecto a este articulado y a los dos indicadores contemplados en el PND 2014 -2018, se registra que:

- 187 municipios cuentan con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementadas.
- 99 municipios cuentan con plan de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementados.

3.4. Impulso para la investigación y judicialización de casos.

Impulsar la investigación de los hechos y la judicialización de quienes vulneran los derechos de los NNA contribuye a evitar que vuelvan a repetirse dichos delitos. Asimismo; refuerza ante la opinión pública la necesidad de respetar los derechos de esta población y favorece, en definitiva, a reducir la percepción de impunidad.

Por eso, desde la CIPRUNNA, la Consejería trabaja coordinadamente con la Fiscalía General de la Nación en esta labor, de manera que entre 2013 y mayo de 2018 se han impulsado ante esta entidad, 775 presuntos casos, por los siguientes delitos, reclutamiento 213 casos, por amenaza de reclutamiento 150 casos, por el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos 244 casos, amenaza por el uso de menores de edad para la comisión de delitos 12 casos y 26 casos por delitos de violencia sexual.

4. Red de Observatorios RODHI

Desde el Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en cumplimiento del artículo 198 y 199 del Decreto reglamentario 4800 de 2011, compilado en el Decreto 1084 de 2015, se ha

trabajado desde 2016 en el fortalecimiento de la Red Nacional de Observatorios.

En el año 2017 como resultado la Red Nacional de Observatorios se capacitaron a 57 observatorios de Organizaciones no Gubernamentales, Gubernamentales, Académicos y Privados con 116 capacitaciones en 34 sesiones, con 11 aliados estratégicos. Entre las acciones de este proceso se han realizado las siguientes actividades con el fin de activar e implementar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y DIH:

4.1. Mesa técnica:

En febrero de 2016 se conformó la mesa técnica de la Red de Observatorios, liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y conformada por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, la cual hace parte del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.

Para el año 2017 la Mesa Técnica funcionó de manera permanente, la cual contó con un plan de trabajo y se realizaron 8 reuniones de la mesa técnica de la red.

Durante lo corrido del 2018 se han realizado cerca de 5 reuniones de la mesa técnica en las cuales se ha construido el plan de trabajo con los 5 nodos departamentales y el nodo temático de justicia activados en el 2017, adicionalmente de priorizó el departamento del Huila para iniciar la fase de alistamiento para avanzar en su activación de este nuevo nodo.

Censo: Se implementó el censo a los observatorios existentes, utilizando como fuente de información la base de datos del año 2016 de la Fundación Paz y Reconciliación, quien recopiló información para la Red de Observatorios a través del proyecto ObservaDHores financiado por GIZ, con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; este proceso se utilizó como piloto para la consolidación de una red de observatorios de Derechos Humanos construyendo nodos regionales.

Así mismo el Censo se ha venido alimentado por medio de motores de búsqueda de bases de datos del censo de observatorios. A partir de lo anterior se han podido identificar 386 observatorios, de los cuales 92 son de organización de sociedad civil, 78 de academia, 65 de orden privado, 57 institucionales o gubernamentales, 57 público, 26 no informan, 5 eclesiásticos, 2 de organismos internacionales y 4 mixtos.

Para el 2018 se cuenta actualmente con una plataforma tecnológica del Sistema Nacional de Derechos Humanos, que cuenta con un módulo de la Red Nacional de Observatorios, que a su vez contiene un formato de Censo para registrar los observatorios de derechos humanos existentes pueden. Este censo está disponible en el siguiente link http://www.snidh.gov.co/Observatorio/RedObservatorioRegistrar.aspx.

4.2. Activación de nodos

Para la garantía de la existencia de un trabajo en red, en el año 2017, se activaron cinco nodos departamentales. Por ser de especial interés para la Mesa Técnica se priorizaron los departamentos del Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia y Norte de Santander, los cuales presentan una compleja dinámica de vulneración a los derechos humanos y a la vez grandes retos en el actual escenario de construcción de paz, esto con el fin de crear sinergias, cooperación, oportunidades, diversidad, motivación y participación y así promover el objetivo y alcance de la red.

Adicionalmente, se activó un nodo temático integrado por observatorios que monitorean temas de política criminal, delitos y convivencia ciudadana de las gobernaciones y alcaldías. Estos están liderados por el

Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Este nodo permite generar nuevas relaciones, entre observatorios de diferentes departamentos y observatorios nacionales.

Para los cinco nodos departamentales se han implementado cuatro etapas:

1. Sensibilización: Se elaboró un directorio de los observatorios existentes en los cinco nodos departamentales y en el nodo temático.
2. Activación: Todos los nodos cuentan con un reglamento que establece las reglas de juego como el cumplimiento de compromisos, toma de decisiones democráticamente, respeto entre los miembros y roles. Elaboraron un plan de trabajo con objetivos claros.
3. Fortalecimiento: Con base en las debilidades encontradas en el proceso de caracterización de cada uno de los observatorios, se construyeron tres módulos de fortalecimiento a los nodos: Modulo Información, Módulo Temático, Módulo Técnico.
4. Acompañamiento: Adicionalmente la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos viene apoyando una asistencia técnica con el fin que los nodos puedan elaborar un informe sobre las vulneraciones que se presentan en el territorio colombiano.

4.3. Otros Logros de La Red Nacional De Observatorios de Derechos Humanos y DIH.

En el proceso de activación de la red de observatorios, se han contado con aliados estratégicos de orden nacional y cooperación internacional, comprometidos en apoyar los procesos de los nodos y a cada uno de los observatorios: ONU Derechos Humanos, ONU-MUJERES, UMAIC, DANE, Ministerio de la Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Red de Observatorios del delito de la Policía Nacional, Observatorio de Drogas del Ministerio De Justicia, Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Función Pública y Secretaría de transparencia.

Se realizó una sesión de los avances de la Red de observatorios a las entidades del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

Adicionalmente se realizaron en la ciudad de Bogotá 12 capacitaciones a 14 entidades territoriales que desean activar un observatorio de Derechos Humanos: Gobernación del Amazonas, Gobernación del Casanare, Gobernación del Cauca, Gobernación de Magdalena, Alcaldía de Purificación – Tolima, Gobernación de la Guajira, Gobernación de Córdoba, Gobernación de Boyacá, Gobernación del Cesar, Alcaldía de Montería, Universidad de Cartagena, Alcaldía de Cúcuta, Gobernación del Vichada y Alcaldía de Ibagué.

En cuanto al proceso de intercambio de información desde la Red de Observatorios se cuenta con un plan de trabajo en el cual la Red Nacional de Información de Derechos Humanos viene realizando una caracterización a cada uno de los observatorios que hacen parte de los nodos con el fin de identificar los procesos de interoperabilidad que se deben implementar para lograr el intercambio de información, es importante mencionar que en 2017 los nodos Antioquia, Nariño y Norte de Santander presentaron un informe sobre la situación de los Derechos Humanos de sus territorios en el marco del Subcomité de Prevención , Protección y Garantías de No Repetición. Dichos informes se pueden encontrar en el siguiente link: http://www.snidh.gov.co/Observatorio/RedObservatorio.aspx.

C. Conclusiones

La implementación de la política pública de víctimas en los componentes de prevención y protección, tal como se advirtió a lo largo del documento, ha tenido un carácter incremental que partió de la normativa instituida para la atención y la prevención del desplazamiento forzado y se amplió a los demás hechos victimizantes. Así, el reconocimiento de la existencia del conflicto armado hizo que las acciones para proteger los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal y para prevenir su violación, se acompasaran, de un lado, con los llamados de la Honorable Corte Constitucional en los autos referidos, y de otro, con las prioridades de la agenda del Gobierno Nacional. En ese contexto, a casi siete años de la expedición de la ley de víctimas y restitución de tierras, es posible identificar algunas lecciones aprendidas o hallazgos, que además de registrar los avances, permita reconocer las condiciones que facilitaron o dificultaron la ejecución de la política.

Unidad para las Víctimas

- Se contribuyó al robustecimiento de la capacidad institucional de las administraciones locales para la atención efectiva de las víctimas del conflicto armado a través de: i) La asistencia técnica para la construcción o actualización de Planes de Contingencia, que definieron las rutas de actuación estandarizadas para la atención de emergencias humanitarias; y ii) La implementación de mecanismos de apoyo subsidiario que permitieron a los municipios, de un lado, adelantar proyectos de infraestructura social y comunitaria y proyectos agropecuarios, y de otro, hacer entrega de ayuda humanitaria en la inmediatez, tanto en dinero como en especie.

- Se fijaron criterios para la focalización de programas, proyectos, estrategias y actividades para la prevención y la protección, que partieron de: i) El Índice de Riesgo de Victimización -IRV- y ii) La construcción de un acervo documental sistemático, continuo y oportuno sobre las situaciones de orden público y la atención de desplazamientos masivos y emergencias humanitarias.

- Se optimizaron los procesos de verificación y seguimiento, permanente y pormenorizado, de las emergencias humanitarias acaecidas en el marco del conflicto armado en todo el país, que derivaron en la mejora de: i) Los procesos de valoración de los distintos escenarios de riesgo y hechos de alteración de orden público y ii) La atención de las emergencias humanitarias, principalmente en los eventos de desplazamiento masivo y confinamiento.

- Se diseñaron y pusieron en marcha estrategias para la atención de emergencias con enfoque diferencial, en especial, de comunidades indígenas.

- Se mejoraron los canales de comunicación y los mecanismos de coordinación con las administraciones departamentales y municipales, a partir de la creación de los Comités de Justicia Transicional y los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Estos permitieron: i) Intervenir de forma efectiva e integral en la atención de las emergencias humanitarias y los desplazamientos masivos y ii) Garantizar la atención en la inmediatez, en especial en el marco de las rutas definidas en los Planes de Contingencia para la atención efectiva e integral de las emergencias humanitarias.

- Se robustecieron las estrategias para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en escenarios urbanos y rurales, en especial desde la construcción de las rutas correspondientes en los Planes de Contingencia.

En materia de prevención urgente es posible identificar nuevos desafíos para la Unidad para Víctimas, relacionados, de un lado, con la necesidad de mejorar los procesos de identificación de riesgo y, de otro, con el fortalecimiento de la respuesta humanitaria. Tales retos se enmarcan en un contexto determinado por la culminación del proceso de paz con las Farc y la emergencia o reciclaje de riesgos para la población provocados por las dinámicas económicas criminales presentes en los territorios y la persistencia de grupos armados ilegales en los mismos. En esa perspectiva, la actuación en la materia tendría que poder reforzarse en los siguientes aspectos:

- Afianzar a la Unidad para las Víctimas como eje de la acción humanitaria en el país asociada a procesos de victimización y emergencias provocadas por guerrillas y Grupos Armados Organizados.

- Consolidar la oferta territorial para la gestión del riesgo, la prevención y protección, en especial, de niños, niñas y adolescentes, así como de comunidades étnicas y rurales.

- Realizar seguimiento a las nuevas dinámicas y fuentes del riesgo que se presenten en las zonas que históricamente han sido afectadas por el conflicto armado, con especial énfasis en poblaciones expuestas a victimización.

- Fortalecer las capacidades de las autoridades territoriales para activar una respuesta integral, coordinada y eficaz frente a los diversos escenarios de riesgos en el marco de la corresponsabilidad.

- Posicionar la línea estratégica de prevención para la construcción de un escenario de reconciliación nacional, articulándola como eje transversal en el trabajo de las entidades nacionales, territoriales, organizaciones sociales, nacionales e internacionales para el desarrollo y bienestar de las comunidades.

- Fortalecer y optimizar los procedimientos previstos en la atención de casos por amenazas e intimidaciones a las Víctimas (individuales o colectivas), con el fin de velar por la protección, integridad y atención oportuna.

Unidad Nacional de Protección

- Se consolidaron canales de comunicación efectivos con la sociedad civil para conocer sus demandas y necesidades particulares en materia de protección. Para ello, la Unidad Nacional de Protección creó grupos de trabajo para cada una de las poblaciones objeto del programa y fortaleció sus oficinas regionales. En esa dirección se implementaron iniciativas dirigidas al fortalecimiento de espacios deliberativos para generar estrategias de protección conjuntas con otros entes estatales y, para ello, se desarrollaron estrategias de cooperación con entidades como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, Personerías municipales y administraciones locales, para remitir información de amenazas y riesgo de manera expedita. Así las cosas, la UNP puede identificar los casos de las personas que solicitan ingreso a su programa de protección de manera más efectiva, e iniciar los procedimientos correspondientes de una forma más ágil.

- Se reforzó el acercamiento a la sociedad civil para conocer las necesidades particulares de los

beneficiarios del programa de protección y responder a ellas de una manera efectiva. Para ello se implementaron medidas materiales de protección con enfoque diferencial, que contemplaron las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, orientación sexual y procedencia urbana rural. Para lo que se crearon protocolos de atención especial para poblaciones étnicas, periodistas y mujeres, que establecieron criterios de atención específicos basados en sus características y vulnerabilidades específicas.

- Se establecieron herramientas jurídicas para responder a las necesidades de protección colectiva de comunidades o grupos. Los procedimientos propuestos por dichos instrumentos robustecieron el carácter participativo del programa de protección al otorgar a las colectividades la oportunidad de expresar sus propias problemáticas, nociones y dinámicas de la situación en la que se encuentran. Con ello se logró concertar medidas de protección para contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza de la manera más eficaz posible, teniendo en cuenta las especificidades de cada caso particular.

Subcomité de Prevención Protección y Garantías de No Repetición

- Continuar con el trabajo articulado en materias de garantías de no repetición frente a los riesgos derivados de la salida de postulados y riesgos derivados de implementación del acuerdo, con enfoque de reconciliación. (Enfoque específicos de mujer y género).

- Seguir realizando seguimiento a las falencias identificadas través de los resultados de la Estrategia de Superación del ECI y diferentes Autos de seguimiento de la Corte Constitucional.

- Realizar seguimiento a la implementación a través de un procedimiento homologado y reglado que permita hacer monitoreo y acompañamiento del nivel central al territorial, en materia del levantamiento de las medidas colectivas de protección de tierras y de las autorizaciones para la enajenación o trasferencia de bienes. Lo anterior, de forma tal que se garantice la debida protección a la población desplazada frente a posibles situaciones de fuerza o amedrentamiento a las que se vea sometida para la venta de sus predios.

- Hacer seguimiento a la implementación de la ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los 308 esquemas ordinarios de planeación y articulación.

- Impulsar el enfoque diferencial en las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición particularmente en población Niños, Niñas y Adolescentes y Mujeres y Género, de manera conjunta con otras instancias de la prevención y protección.

- Impulsar la estrategia territorial adoptada por el Subcomité a partir de la priorización de los municipios para armonizar el abordaje territorial, en el marco de la política de corresponsabilidad.

- Impulsar la estrategia de seguridad en retornos y reubicaciones definida por el subcomité.

- Impulsar la formalización del nodo sectorial prevención, protección y garantías de no repetición de manera articulada con la Red Nacional de Información y el Sistema Nacional de Derechos Humanos para impulsar el intercambio

de información, la recopilación de la oferta institucional, la medición de indicadores de goce efectivo de derechos, y la conformación de nodos de observatorios de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

- Impulsar la implementación e impulso de los (i) Planes de seguridad y Convivencia, (ii) Mapas de riesgo. (iii) Planes integrales de protección y prevención y planes de contingencia, (y los demás identificados que contribuyan a la articulación nacional territorial en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, de manera conjunta con otras instancias de la prevención y protección.

Capítulo IX. RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHOS TERRITORIALES

En este capítulo se presenta el balance general en la implementación de la política de restitución de tierras. La ley 1448 de 2011, crea un procedimiento para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso.

Dicho procedimiento es mixto ya que cuenta con una etapa administrativa y una etapa judicial, el cual es implementado únicamente en las zonas microfocalizadas. La primera de las etapas se adelanta ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). Esta es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como instancia administrativa cuyo objetivo central es "… servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados …"[123], con el fin de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas. En la etapa administrativa la UAEGRTD de oficio o a solicitud de parte, decidirá si un predio o territorio es inscrito o no, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF.

Una vez la Unidad decida si el predio se inscribe en el mencionado registro, el reclamante podrá acudir en la etapa judicial a través de la solicitud de restitución ante los juzgados especializados en restitución de tierras, los cuales definen la situación de los predios y podrán ordenar su restitución jurídica y material o su compensación, al igual que adoptar otras decisiones que garanticen el derecho a la restitución.

De igual forma, es importante tener presente que este procedimiento contempla dos rutas. La primera de ellas, la ruta individual, por medio del cual se atienden las solicitudes de aquellos propietarios, poseedores de predios u ocupantes de baldíos que tuvieron que abandonar sus tierras o fueron despojados de ellas como consecuencia del conflicto armado después del 1 de enero de 1991. La segunda de ellas, la ruta colectiva, por medio del cual se gestiona la restitución de derechos territoriales de comunidades negras y de comunidades indígenas, que manifiestan ser víctimas de abandono, confinamiento y despojo por efecto del conflicto armado interno.

Además, ante la necesidad de dar efectivo cumplimiento a las órdenes de los procesos judiciales, se ha implementado la etapa posfallo. A continuación se presenta la evolución en la definición de las zonas macro y microfocalizadas, además se realiza un balance de la implementación de la política de restitución de tierras para cada una estas etapas, teniendo en cuenta el enfoque individual como colectivo. Se finaliza el capítulo señalando las lecciones aprendidas y los retos del proceso de restitución.

[123] Art. 104. 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".

A. Zonas macro y microfocalizadas

Desde el inicio de la implementación de la política de restitución de tierras se estableció la obligación de que la adopción de las decisiones estratégicas que delinearían el avance seguro y confiable de esta política en los territorios, estarían reservadas en la máxima instancia de seguridad y bajo la orientación directa del Señor Presidente de la República, a través del Consejo de Seguridad Nacional.

Tal definición contribuyó a que por varios años fuese esa instancia la responsable de fundamentar los aspectos estratégicos del componente de seguridad para la restitución de tierras y los ejes de avance territorial que facilitaron ampliar progresivamente, la intervención de la acción restitutiva a lo largo y ancho del país.

El Consejo de Seguridad Nacional tuvo la gran responsabilidad de la llamada "macrofocalización", acción que fue establecida normativamente por primera vez en el Decreto 4829 de 2011, compilado por el Decreto 1071 de 2015 y que posteriormente, una vez modificado por el Decreto 440 de 2016, le fue asignada al Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras, manteniendo así el nivel estratégico de esta decisión.

La macrofocalización se consagró como un ejercicio de definición de intervención en el territorio con un pleno criterio de seguridad para el proceso de restitución de tierras, en aplicación de los principios de progresividad y gradualidad contenidos en la Ley 1448 de 2011, permitiendo a través de esa decisión y desde la perspectiva de seguridad, la definición de zonas amplias del territorio nacional para la aproximación posterior de la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras a un nivel más focalizado.

De esta manera, cuando inició la intervención (año 2011) se decidió que en amplias zonas del territorio nacional se podría dar curso a las solicitudes de restitución de tierras, determinándose la macro focalización de doce regiones en el país, las cuales son las siguientes:

1. Montes de María
2. Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño
3. Catatumbo
4. Magdalena Medio
5. Sur del Meta
6. Tolima
7. Cauca y Valle del Cauca
8. Urabá
9. Resto de Antioquia
10. Magdalena y Cesar
11. Nariño
12. Putumayo

Posteriormente, en octubre de 2013, se crearon las macrozonas de Cundinamarca y Eje Cafetero (departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío). Para abril de 2015, se ampliaron las macrozonas de Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo y Magdalena Medio, al tiempo que se crearon las macrozonas de Atlántico, Boyacá y Casanare. Finalmente, en abril de 2016, tan sólo cuatro años después de iniciada la intervención, se logró que la totalidad del territorio colombiano fuera incorporado a la macrofocalización y que en esas áreas antes en suspenso, se pudiera avanzar en la restitución de tierras y territorios.

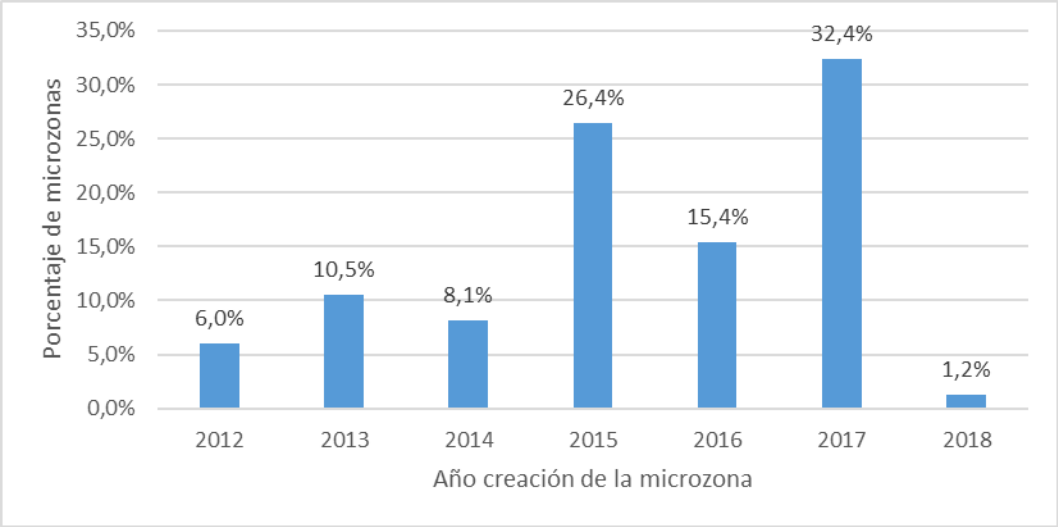
Una vez macrofocalizado el territorio nacional, la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio de Defensa Nacional concentraron su esfuerzo en el análisis puntual de las zonas donde existían solicitudes de restitución de tierras, focalizando puntualmente las áreas a intervenir y concentrando, tanto sus análisis de seguridad como sus capacidades, para que, de manera gradual y progresiva, se ampliara la intervención hasta atender la totalidad de solicitudes existentes, siempre y cuando existan las condiciones de seguridad favorables para el estudio de los casos y el avance del proceso de restitución.

Respecto de la definición de microzonas, esta se inició en el segundo semestre de 2012 en el marco de las instancias interinstitucionales de coordinación en materia de seguridad, dispuestas por el marco legal de la restitución de tierras.

A continuación, se muestra la participación porcentual en cada vigencia en el total de las microzonas creadas entre 2012 y 2017[124]:

[124] En 2012, se ingresó principalmente a zonas de Antioquia, Córdoba, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Urabá, Valle del Cauca y Putumayo. En 2013, la intervención se amplió en el norte del Tolima, norte del Valle del Cauca, norte del Meta, en el Urabá, en Santander y en el norte del Cesar, al tiempo que se inició en los departamentos de Cauca y Cundinamarca. En el 2014, se amplió la intervención en los departamentos de Sucre, Bolívar, Cauca y el norte del Tolima. Simultáneamente se iniciaron actividades en los departamentos de Caldas y Risaralda. El 2015 fue de gran relevancia porque pudieron iniciarse actividades en el Casanare y pudo ampliarse de manera importante nuestra intervención en el sur del Cesar, Magdalena, Sucre, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío, Putumayo, el centro del Meta y Urabá. En 2016, con la macrofocalización de todo el país, se dispuso de condiciones favorables para iniciar intervención en el norte del Caquetá. Además, pudieron ampliarse las zonas para el desarrollo de actividades en jurisdicción de Nariño, Putumayo, Cauca, Tolima, Meta, Cundinamarca, Córdoba, Antioquia y Casanare. En 2017, la desmovilización de las Farc como consecuencia de los acuerdos de paz influyó significativamente en la ampliación de la microfocalización, permitiendo nuestro ingreso a zonas del sur del Meta, La Guajira, norte de Córdoba, Bajo Cauca antioqueño, Boyacá, Vichada y Huila. Así mismo, con la ampliación de las zonas intervenidas en el Urabá, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Casanare, Caquetá, Nariño, Cauca, Putumayo y Valle del Cauca. Este año fue el más exitoso en esta materia, desde el inicio de la implementación de la Ley, ya que los avances mencionados representan alrededor de un tercio de todas las microzonas creadas desde que se empezó a implementar la Ley. De modo congruente, en el mismo año pudo ampliarse nuestra intervención en territorios colectivos, especialmente en jurisdicción de Chocó, Guaviare y Amazonas, Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

Gráfico 36
Distribución porcentual entre vigencias de la creación de microzonas



Fuente: SRTDAF. Oficina de Tecnologías de la Información. UAEGRTD. Fecha de corte: 01 de mayo de 2018

B. Etapa administrativa

Como se señaló anteriormente, en esta etapa la UAEGRTD decide sobre la solicitud de inscripción del predio solicitado en restitución en el RTDAF, contempla la recepción de solicitudes de inscripción en el mencionado registro y la decisión o no de inscripción en el RTDAF.

1. Ruta Individual

1.1. Recepción de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas

En el periodo comprendido entre el 10 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018, la UAEGRTD recibió un total de 112.324 solicitudes de inscripción al RTDAF, las cuales han sido presentadas por un total de 77.418 titulares[125]. Las 112.324 solicitudes se distribuyen de la siguiente manera: 60.382 con trámite finalizado, 25.664 en trámite administrativo vigente y 26.278 en zona no microfocalizada.

Asimismo, a partir de una estimación realizada con base en los números de matrícula inmobiliaria, números prediales y otros datos, se estableció que en su conjunto el total de las solicitudes recibidas representan 99.877 predios.

A continuación se muestra el comportamiento de la recepción de las solicitudes, en cada uno de los años, desde el 2012 cuando la entidad entra en operación:

[125] Al respecto, cabe aclarar que un titular puede radicar más de una solicitud. A su vez, un solo predio puede tener más de una solicitud. Es importante aclarar que en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente se registran los titulares de las solicitudes, siendo estos tradicionalmente los jefes de familias. Sin embargo, no es exacto equiparar solicitantes con familias, dado que no en todos los casos es equivalente. Por ello, las cifras presentadas en este numeral corresponden con solicitantes.

Gráfico 37
Comportamiento anual de la recepción de solicitudes de inscripción en el RTADF

Fuente: UAEGRTD. Fecha de corte: 01 de mayo de 2018

1.2. Decisión o no de inscripción en el RTDAF

Todas las solicitudes de inscripción en el RTDAF son estudiadas por la entidad para así definir la inscripción o no inscripción en el mencionado Registro y mediante acto administrativo suficientemente motivado, la UAEGRTD expresa la decisión de incluir o no el bien, la persona y su relación jurídica con el predio.

El total acumulado de decisiones de fondo proferidas por la Unidad, desde el inicio de su operación hasta el 31 de marzo de 2018, es de 60.382, lo que significa igual número de casos con trámite administrativo finalizado. Este dato se desagrega en 21.982 casos con decisión de inscripción, que representan el 36%; mientras que los casos con decisión de no inscripción se ubican en 38.400, que representan el 64%.

De las solicitudes inscritas en el Registro, es posible discriminar tales inscripciones por tipo de afectación de la siguiente manera:

Tabla 194
Número de solicitudes inscritas en el RTADF según tipo de afectación

Tipo de Afectación	Total inscripciones en el RTADF
Abandono	13.785
Despojo	1.504
Despojo y Abandono	6.653
Ninguna	40
Total	21.982

Fuente: SRTDAF. Oficina de Tecnologías de la Información. UAEGRTD. Fecha de corte: 01 de mayo de 2018

Respecto al total de inscripciones en el RTDAF también es posible identificar los titulares de las solicitudes y desagregarlos así:

Tabla 195
Número y tipo de titulares de las solicitudes inscritas en el RTDAF

Tipo de titular de las solicitudes inscritas en el RTDAF	Total titulares
Hombre	13.128
Mujer	8.820
LGTBI	3
Persona Jurídica	23
Sin información	8
Total	21.982

Fuente: SRTDAF. Oficina de Tecnologías de la Información. UAEGRTD. Fecha de corte: 01 de mayo de 2018

Respecto a las razones más frecuentes por las cuales no se acepta la inscripción en el registro, es importante precisar que en los eventos en que la UAEGRTD ha adoptado decisiones de no inscribir solicitudes en el registro, ellas se encuentran fundamentadas en el no cumplimiento de alguno o varios de los requisitos establecidos en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, es decir, la temporalidad -que los hechos hayan ocurrido con posterioridad al 1 de enero de 1991-, la existencia y naturaleza de la victimización –infracciones al DIH o violaciones a los DDHH ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, conforme a lo descrito en el artículo 3 ibídem–, o por no estar acreditada la relación jurídica con el inmueble exigida por esa norma especial. Lo anterior conforme a lo establecido en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015 (artículos 2.15.1.3.5 y 2.15.1.4.5).

2. Gestión de Restitución de Derechos Étnico – Territoriales

La política pública de restitución de derechos territoriales para grupos étnicos, contenida en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 ha procurado la protección y restitución de derechos territoriales a favor de las comunidades negras e indígenas en grave riesgo de extinción física y cultural afectadas por el conflicto armado y factores vinculados y subyacentes al mismo.

Esta política de carácter diferencial, pionera en el mundo, se ha caracterizado por su decidida implementación de parte del Gobierno Nacional, con la concurrencia de algunas agencias y entidades estatales, la cooperación internacional y organizaciones étnicas. Los procesos de despojo, abandono y confinamiento causados por el conflicto armado, resultan desproporcionados para las comunidades étnicas, dado que estas dependen de sus territorios para su pervivencia física y cultural, lo cual se profundiza y adquiere dimensiones dramáticas en el contexto de discriminación estructural que históricamente ha afectado a los colectivos negros e indígenas en el país.

2.1. Elaboración de estudios preliminares

El estudio preliminar es el ejercicio por medio del cual la entidad hace una documentación inicial del caso y una valoración previa y sumaria de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tuvo lugar el despojo, el confinamiento o el abandono sufrido presuntamente por las comunidades, para recomendar la apertura o no de la fase de caracterización de afectaciones territoriales, así como para determinar la procedencia de las medidas de prevención o protección, considerando que tales recomendaciones no son excluyentes ni obligatorias entre sí.

Durante el periodo 2014-2018, se adoptaron un total de 139 estudios preliminares de territorios pertenecientes a comunidades negras e indígenas, con un incremento considerable entre 2017 y 2018, donde se finalizó el 46% del total de dichos estudios. De ellos, un 77% corresponde a comunidades indígenas y el restante 23% a comunidades negras.

La desagregación de estudios preliminares adelantados, según vigencia se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 196
Estudios preliminares adelantados

Vigencia	Comunidades Negras - CN	Comunidades Indígenas - CI
2014	5	4
2015	9	20
2016	9	29
2017	6	44
2018	3	10
Total	32	107

Fuente: Subdirección General – Dirección de Asuntos Étnicos. UAEGRTD

De otra parte, se encuentran 91 casos en elaboración de estudio preliminar, de los cuales, 25 corresponden a comunidades negras y 66 a comunidades indígenas.

2.2. Medidas Cautelares

Las medidas cautelares son un mecanismo judicial instituido por los Decretos Ley para la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, que afrontan situaciones de gravedad y urgencia en el marco del conflicto armado interno. Este instrumento previsto en la norma, fue utilizado tanto por la Unidad, como por la Defensoría del Pueblo, o en coadyuvancia. Durante el periodo, se presentaron ante los jueces de restitución de tierras solicitudes de medidas cautelares para la protección de 90 territorios étnicos, 61 pertenecientes a comunidades indígenas y 29 a comunidades negras, las cuales cubren una cantidad aproximada de 4´590.155 hectáreas y buscaron la protección de los derechos territoriales de cerca de 33.000 familias indígenas y de comunidades negras.

Esta herramienta jurídica ha desembocado en un amplio número de órdenes judiciales a diferentes autoridades del orden nacional, departamental y municipal, encaminadas a la salvaguarda urgente y provisional de los derechos territoriales vulnerados o en riesgo por inminente afectación.

Es importante anotar que, acudiendo a este instrumento judicial, la UAEGRTD ha solicitado conjuntamente ante los jueces, la protección en un solo trámite, de territorios de comunidades negras e indígenas. Ejemplo de ello son las Medidas Cautelares decretadas, con relación a las cuencas del Río del Baudó y del bajo San Juan[126], en el departamento del Chocó. De igual forma, se interpuso y fue decretada medida cautelar que busca la protección del pueblo Mapayerri, el cual se encuentra en situación de contacto inicial. A continuación se presenta la distribución geográfica por departamento de los territorios cobijados con estas medidas:

Tabla 197
Territorios protegidos con Medidas Cautelares

Departamento	Comunidades Indígenas	Comunidades Negras
Amazonas	5	
Bolívar		1
Caldas	2	
Caquetá	1	
Cauca		4
Cesar	3	1
Chocó	38	19
Guaviare	1	
La Guajira	1	
Meta	2	
Nariño	2	2
Putumayo	2	
Risaralda	1	
Valle del Cauca		2
Vichada	3	
Total	**61**	**29**

Fuente: Subdirección General – Dirección de Asuntos Étnicos. UAEGRTD

2.3. Elaboración de caracterizaciones de afectaciones territoriales

El proceso administrativo de caracterización tiene por objeto identificar los daños y afectaciones territoriales, ocurridas con ocasión del conflicto armado y factores subyacentes y vinculados al mismo, con el propósito de determinar la inscripción o no del territorio étnico en el RTDAF, así como fundamentar las solicitudes de restitución a presentar a los jueces especializados. Las etapas de la caracterización, desde el diseño hasta su culminación, se realizan con la participación de las comunidades y sus autoridades.

[126] Esta última fue documentada y preparada conjuntamente con la *Defensoría Delegada* para *Indígenas* y las Minorías Étnicas.

Los informes de caracterización de afectaciones territoriales, permiten evidenciar fenómenos de abandono y confinamiento que interrumpen, impiden o transforman el uso, goce y aprovechamiento del territorio y las prácticas culturales y, debilitan el ejercicio de la autonomía y del gobierno propio sobre el territorio, contribuyendo a la profundización del riesgo de exterminio físico y cultural de estas comunidades étnicas; de la misma manera, demuestran ausencia o errores en la formalización de los territorios, lo cual exacerba la situación de vulnerabilidad de las comunidades y facilitan el despojo material, administrativo y de los recursos naturales por partes de diversos actores. La combinación de los factores expuestos ha redundado en profundas crisis alimentarias que amenazan a las comunidades.

Durante el periodo se adoptaron 47 informes de caracterización de afectaciones territoriales, de las cuales 30 corresponden a territorios indígenas (263.259 hectáreas) y 17 a territorios de comunidades negras (509.536 hectáreas), beneficiando en el primer caso a 7.446 familias y en el segundo a 17.037.

Del mismo modo, a la fecha se han elaboraron 65 informes de caracterización de afectaciones territoriales, de los cuales, 14 corresponden a territorios de comunidades negras y 51 a territorios de comunidades indígenas.

La documentación y análisis de los informes en elaboración, se enfoca a cerca de 36.000 familias y cubre una extensión territorial aproximada de más de dos millones de hectáreas.

Tabla 198
Informes de caracterización de afectaciones territoriales

Estado del Informe	Comunidad Indígena	Comunidad Negra
En elaboración	51	14
Adoptados	30	17
TOTAL	**81**	**31**

Fuente: Subdirección General – Dirección de Asuntos Étnicos. UAEGRTD

2.4. Presentación de demandas de restitución étnica ante los jueces

La UAEGRTD presentó demandas ante los jueces especializados de restitución de tierras, buscando la restitución de 44 territorios étnicos, los cuales abarcan 711.379 hectáreas inscritas en el RTDAF. De esta manera, se han solicitado en restitución 11 territorios de comunidades negras que corresponden a un total de 404.207 hectáreas y 33 de comunidades indígenas que suman 307.172 hectáreas. Las mismas buscan la restitución de derechos territoriales a aproximadamente 18.000 familias pertenecientes a los colectivos étnicos.

La acción judicial se orientó a partir de un litigio estratégico concertado con las comunidades, que buscó el restablecimiento de derechos territoriales, sobre los territorios y comunidades que fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, para que fueran reconocidas como víctimas del conflicto armado, que fueron objeto de despojo, confinamiento y abandono, mediante la materialización de las órdenes proferidas por los jueces en las sentencias de restitución.

C. Etapa Judicial

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución, por lo que los casos que resultan inscritos en el Registro transitan a la etapa judicial del proceso en la que se presentan la Solicitud de Restitución ante el Juez Civil de Circuito

especializado en restitución de tierras donde esté ubicado el predio.

En la etapa judicial, la víctima puede presentar la solicitud con o sin apoderado. La UAEGRTD está facultada para representar al titular de la acción, en los casos previstos en la Ley. En esta etapa se busca un ejercicio de representación técnica de calidad, dirigida a la protección y garantía del derecho a la restitución de tierras de los solicitantes víctimas de despojo y abandono forzado.

1. Ruta Individual

Para el período de análisis, en la ruta individual, se registraron 3.822 sentencias ante los Jueces y Magistrados especializados en restitución, que resolvieron 7.142 solicitudes de inscripción en el SRTDAF, y que representa un área de 291.854 hectáreas.

De acuerdo con lo consignado periódicamente en la plataforma SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación es posible afirmar que a 31 de marzo de 2018 se han reconocido 10. 305 familias beneficiarias de órdenes judiciales de restitución. Este total de familias se distribuye anualmente así:

Tabla 199
Total de familias con orden judicial de restitución de tierras por año

Año	Familias con orden judicial de restitución de tierras
Hasta 2014	2.868
2015	1.577
2016	1.131
2017	3.804
2018 (31.03.18)	925
Total:	**10.305**

Fuente: Plataforma SINERGIA. Departamento Nacional de Planeación. Fecha de corte: 31 de marzo de 2018

2. Ruta Colectiva

Durante el cuatrienio 2014-2018, los jueces y tribunales profirieron 11 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos. Las sentencias se distribuyen porcentualmente en un 18% en favor de comunidades negras y un 82% para comunidades indígenas. Cubren 198.833 hectáreas y benefician a cerca de 4.400 familias.

Tabla 200
Sentencias Colectivas de Restitución de Tierras

CN / CI	Territorio	Etnia	Departamento	Municipio	Hectáreas - RTDAF	Familias (Aprox.)
CI	Eyaquera - Dogibí	Embera Dovida	Chocó	Unguía	3.158	16
CI	Arquia	Tule, Cuna	Chocó	Unguía	2.431	128
CN	Renacer Negro	Comunidades Negras	Cauca	Timbiquí	71.011	762
CI	Menkue-Misaya y La Pista	Yukpa	Cesar	Agustín Codazzi	323	183
CI	Nuevo Espinal	Wayuú	La Guajira	Barrancas	424	64
CI	Iroka	Yukpa	Cesar	Agustín Codazzi	10.400	600
CI	Andagueda	Embera	Chocó	Bagadó	56.405	1.718
CI	Mondo - Mondocito	Embera	Chocó	Tadó	1.379	115
CI	Téntéya	Siona	Putumayo	Orito	93	34
CI	Selvas del Putumayo	Inga	Putumayo	Orito	10	32
CN	Río Yurumanguí	Comunidades Negras	Valle del Cauca	Buenaventura	53.200	754

Fuente: Subdirección General – Dirección de Asuntos Étnicos. UAEGRTD

D. Etapa Posfallo

Esta etapa se relaciona con el proceso de dar efectivo cumplimiento a las órdenes de los procesos de restitución de tierras establecidas por los magistrados y jueces especializados en la materia, para cada una de las entidades del SNARIV de acuerdo con sus competencias.

A continuación se presenta un breve balance de los resultados de las principales entidades que por sus competencias se relacionan con la adecuada implementación de la política de restitución de tierras.

1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En el año 2013 se estableció mediante Circular No. 007 un procedimiento para la atención a requerimientos de la jurisdicción de restitución de tierras al interior de la Unidad para las Víctimas. Este procedimiento no contempló la magnitud de órdenes que fueron en aumento en las vigencias posteriores al 2013, teniendo en cuenta la consolidación de la política pública de restitución en los territorios, y que a la fecha ha llevado a la entidad a identificar 2396 sentencias, de las cuales se desprende un total de 6120 órdenes específicas a la Unidad para las Víctimas.

Tabla 201
Balance General de Sentencias Fallos de Restitución y Órdenes Específicas

Total sentencias proferidas	Sentencias proferidas con órdenes Unidad para las Víctimas	Número de órdenes Unidad para las Víctimas	Número de órdenes por dirección misional					Informes presentados a los despachos judiciales
4018	2396	6120	Registro	DGSH	DR	DGI	DAE	2937
			1076	1544	2036	1432	32	

Tabla 202
Nivel de Gestión en el Cumplimiento a órdenes judiciales de Restitución de Tierras

Áreas Misionales	No de Personas Listadas	No de Personas Identificadas	%
Registro Único de Víctimas	7685	6875	89
AHE	7685	3919	51
Retornos y reubicaciones	7685	194	0,2
Indemnizaciones	7685	845	11

El componente con el mayor de los porcentaje en la atención es inclusión en el Registro Único de Víctimas con el 89%, seguido de Atención Humanitaria con un 51%, en menor porcentaje indemnizaciones con 11% y retornos y reubicaciones con el 0.2%.

1.1. Ruta de Gestión a Fallos de Restitución de Tierras

Con el fin de cubrir la contingencia poner al día la entidad en materia de cumplimiento y prepararse para el incremento en el número de providencias que incluyen a las víctimas de abandono y despojo según

se puede evidenciar en el punto anterior, en enero de 2018 se fortaleció el equipo de tierras al interior de la Unidad para las Víctimas: Subdirección General, Oficina Asesora Jurídica y Dirección de Reparaciones. El equipo de la Oficina Asesora Jurídica se encarga de recopilar y analizar los insumos necesarios para proyectar las respuestas a los requerimientos pre-fallo y post-fallo, ante la Jurisdicción de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente, en ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de la Entidad, así como presentar las aclaraciones de sentencia o acciones de tutela que procedan. Este equipo ha logrado dar alcance a los requerimientos de los jueces y magistrados que vinculan en sus decisiones a la Unidad para las Víctimas en un trabajo articulado con el territorio, áreas misionales y la Subdirección General. Así también, llevar un control sobre las sanciones y desacatos que vinculan a los directores de cada área misional con el fin de ejercer una adecuada defensa judicial y así evitar multas y arrestos.

1.2. Ruta de Gestión Fallos de Restitución

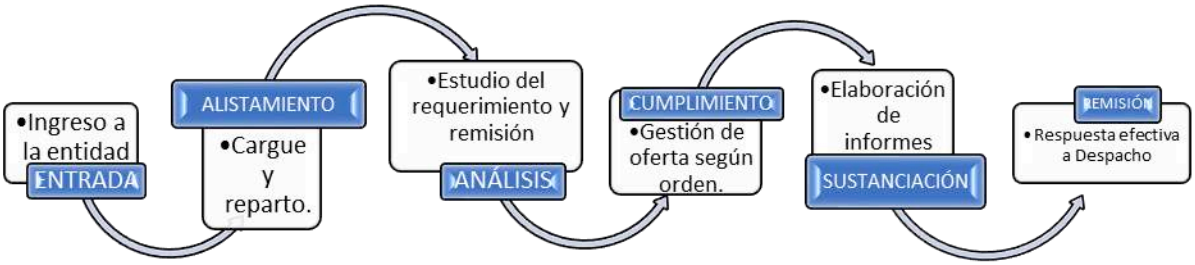
La ruta definitiva propuesta, contempla la unificación del equipo de gestión y respuesta a requerimientos judiciales, al interior de la Oficina Asesora Jurídica, por ser esta dependencia la que tiene a su cargo la representación judicial de la entidad de acuerdo con la Resolución 126 de 31 de enero de 2018. Este equipo se conforma por una parte de profesionales en el nivel nacional[127], y de otra, profesionales en el nivel territorial[128], quienes se articulan con enlaces al interior de cada una de las áreas misionales de la entidad (Dirección de Reparación, Registro, Dirección de Asuntos Étnicos, Dirección de Gestión Social Humanitaria, etc.).

Estos profesionales conjuntamente tienen a su cargo la aplicación de la siguiente ruta:

[127] Encargados de recopilar insumos para la respuesta a los requerimientos judiciales, elaborar los informes de avance y remitir las respuestas correspondientes, a Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras.

[128] Encargados de: 1) Reconstruir los expedientes de los procesos sobre los cuales no se tenga información completa. (sentencias, autos, informes de avance previos). 2) Consultar y recopilar en los diversos sistemas de información de la Entidad, la información necesaria para la elaboración de los informes de avance. 3) Asistir a los espacios interinstitucionales en que se articulen acciones orientadas al cumplimiento de requerimientos ordenados en los fallos de restitución de tierras. 4) Articular en el nivel territorial las acciones correspondientes que permitan dar cumplimiento a los requerimientos ordenados en los fallos de restitución de tierras. 5) Asistir a las audiencias de seguimiento de fallos, en los cuales se convoque a la Unidad para las Víctimas.

Gráfico 38
Ruta Gestión Fallos



El proceso se encuentra en construcción a través de la plataforma LEX con el objetivo de que se realice el cargue de información de sentencias y órdenes judiciales, y se distribuya tanto a los profesionales jurídicos del equipo de tierras (nivel nacional), como en las bandejas de cada área misional, según se requiera en las órdenes judiciales.

A modo explicativo, contamos con un procedimiento de seis etapas, que se resumen de la siguiente manera:

Entrada: se notifica a la entidad sobre el requerimiento a través de correo electrónico (requertierras@unidadvíctimas.gov.co), esta dirección será revisada por un/a profesional del área e gestión documental con acceso a la bandeja ORFEO de tierras, donde se carga la correspondiente sentencia o auto judicial.

Alistamiento: profesionales del equipo de tierras de la OAJ (nivel nacional) revisan la bandeja de tierras e ingresan los datos básicos del requerimiento en el aplicativo LEX.

Análisis: profesionales del equipo de tierras de la OAJ (nivel nacional) dan lectura al requerimiento, identificando la misional responsable, y remitiendo a la bandeja LEX que corresponda a cada área. En casos en los que se requiera defensa judicial para la modulación, aclaración o modificación de la orden, el/la profesional de la OAJ realizará el informe correspondiente para ser presentado al Despacho.

Gestión del cumplimiento: Una vez se escala el requerimiento a la bandeja de cada área misional, es revisado allí por el/la profesional a quien el área designe, y se gestiona dentro del término de diez días ya sea el cumplimiento total o parcial de la orden dictada, cargando el soporte sobre la gestión a la plataforma LEX.

Sustanciación: Una vez las áreas misionales han cargado la información en relación al cumplimiento de la orden, los profesionales jurídicos de la OAJ (nivel nacional) realizarán el correspondiente informe de avance para firma del Jefe de Oficina Asesora Jurídica y remisión al Despacho Judicial.

Remisión a Despachos: Tras la firma del Jefe de OAJ, por la misma vía de entrada del requerimiento (correo electrónico), se enviará a cada despacho la respuesta sobre la gestión realizada ante la orden dictada.

1.3. Sistema de Información LEX

Para la puesta en marcha de la ruta provisional, así como de la ruta definitiva que modificará la Circular 007 de 2013, de respuesta a requerimientos judiciales en materia de restitución de tierras, se ajustó la plataforma LEX, con la cual se venían gestionando requerimientos judiciales que ingresaban a la entidad por vía de tutela, con el fin de que se creara en su interior una bandeja de tierras a la cual puede

cargarse la información que ingresa a la entidad proveniente de despachos judiciales de restitución de tierras. Actualmente se ha cargado la información de sentencias casi en su totalidad (1674 de 1987 casos revisados[129]) y se encuentra pendiente realizar el escalamiento a las áreas misionales de acuerdo a las particularidades de cada caso, y las competencias internas de la entidad. La Oficina de Tecnologías de la Información se encuentra realizando los últimos ajustes para que el escalamiento pueda surtirse a cada área misional.

1.4. Fallos de Restitución Étnicos

Actualmente existen 54 casos de territorios étnicos con algún tipo de pronunciamiento judicial que contiene órdenes dirigidas a la Unidad para las Víctimas, las cuales se pueden totalizar en 176 órdenes contenidas en sentencias de restitución, autos que ordenan medidas cautelares y autos admisorios de demandas. Frente a esas 176 órdenes, la entidad desde 2014 ha emitido aproximadamente 105 respuestas con acciones adelantadas.

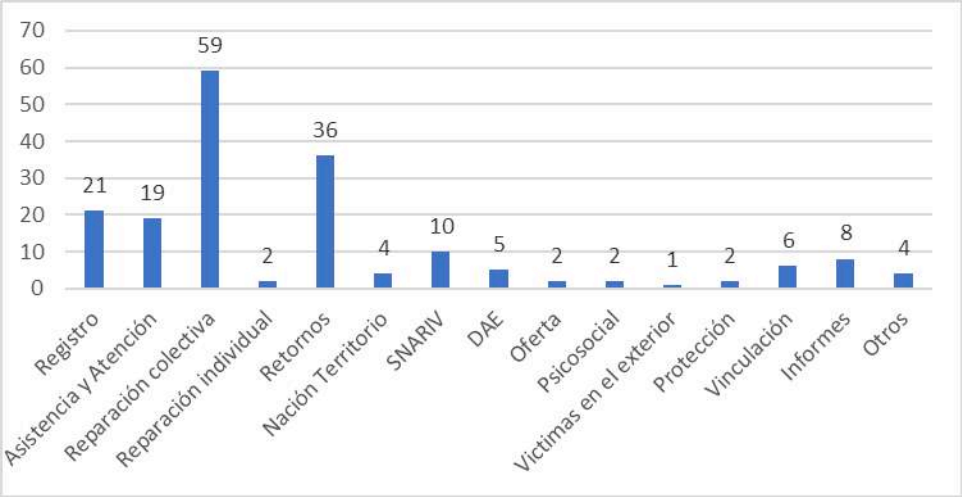
De los 54 casos, hay 20 (37%) sobre los cuales no se ha emitido ninguna respuesta y hay un caso sobre el cual se ha iniciado un incidente de desacato (caso Gito Dukabú), sobre el resto de casos se han emitido una o varias respuestas. Adicionalmente, hay algunos casos que tienen respuestas desactualizadas de 2016 o antes, por lo que es importante en el plan de acción generar respuestas con los últimos avances de los casos.

Sobre estos 54 casos ya se realizó la reconstrucción completa de expediente, pues la información estaba dispersa e incompleta.

Frente a los tipos de órdenes que tienen estos 54 casos, es importante mencionar que la mayoría de órdenes están dirigidas a Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retorno y Reubicación e Inscripción en el registro, pero hay otros tipos de órdenes que también se han emitido a la entidad como puede verse a continuación:

[129] Por revisados entendemos las sentencias con las que se cuenta en la Oficina Asesora Jurídica.

Gráfico 39
Órdenes fallos de Restitución Étnicos



La ruta de respuesta para casos étnicos tiene una estructura similar a la ya descrita para las sentencias de casos individuales, en el sentido de que las notificaciones entran por una única vía en la Oficina Asesora Jurídica, dependencia que, al filtrar, envía a la Dirección de Asuntos Étnicos, a la DT correspondiente a los Enlaces tierras. La Dirección de Asuntos Étnicos lidera el proceso de recolección de información y consolidación, y proyecta una primera versión de respuesta, la cual es revisada y complementada por la OAJ y el enlace tierras, para posteriormente ser firmada su versión final.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución

Los programas de atención de esta entidad se centran en la implementación de proyectos productivos, programa de alivio de pasivos y atención a los segundos ocupantes.

Proyectos productivos

La implementación del programa proyectos productivos es una herramienta para el acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos en aquellas familias campesinas cuyos derechos sobre la tierra y el territorio han sido restituidos en zonas rurales mediante providencia judicial.

La siguiente tabla presenta la distribución territorial de las familias atendidas mediante el Programa Proyectos Productivos entre los años 2012 y 2018 (hasta el 31 de marzo de 2018):

Tabla 203
Distribución departamental de las familias atendidas con proyectos productivos

Departamento	Año							Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018
Antioquia	13	77	35	42	163	103	4	437
Atlántico	0	0	0	2	4	0	0	6
Bolívar	98	2	36	29	105	63	0	333
Caldas	0	0	0	1	6	12	1	20

Departamento	Año							Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018
Cauca	0	0	0	5	26	1	3	35
Cesar	2	4	9	7	9	28	0	59
Córdoba	60	80	178	236	131	95	0	780
Cundinamarca	0	0	2	11	22	23	0	58
Magdalena	38	49	45	8	20	26	1	187
Meta	0	16	10	29	3	8	0	66
Nariño	0	37	74	81	52	72	5	321
Norte de Santander	0	2	0	2	7	10	0	21
Putumayo	0	31	0	46	21	24	1	123
Santander	0	2	7	7	8	3	0	27
Sucre	12	65	10	3	4	53	0	147
Tolima	0	27	80	81	75	45	0	308
Valle del Cauca	0	48	27	33	68	59	3	238
Total General	223	440	513	623	724	625	18	3.166

Fuente: Coordinación Nacional Posfallo - Programa de proyectos productivos. UAEGRTD Fecha de corte: 31 de marzo de 2018

Programa de alivio de pasivos:

El programa de Alivio de Pasivos a favor de las víctimas restituidas consta de tres líneas: predial, servicios públicos domiciliarios y deudas financieras, que el juez o magistrado tiene la discreción de ordenar su alivio.

Alivio de pasivos predial:

En esta materia, la Unidad radica la exposición de motivos y el proyecto de acuerdo de condonación y exoneración de pasivos en cada una de las Secretarías de Hacienda de los municipios en que cursan procesos judiciales de restitución de tierras. Una vez adoptados los acuerdos respectivos, la UAEGRTD presta su acompañamiento y colaboración a los municipios para efectos de la expedición de las resoluciones.

Se han cumplido 2.440 órdenes de alivio de pasivo predial, que representan un valor total condonado de $3.661 millones de pesos y exonerado de $431 millones de pesos, lo que significa un aporte fiscal significativo por parte de los entes territoriales.

Alivio de pasivos de servicios públicos domiciliarios.

Para la línea de servicios públicos domiciliarios, corresponde a la UAEGRTD verificar la existencia de pasivo por este concepto, hacer su análisis y correspondiente aplicación del mecanismo de alivio, según sea el caso: gestión de negociación y posterior pago con descuento, o en su defecto la gestión de condiciones favorables para el pago por parte del beneficiario cuando no se cumplen los preceptos para el alivio mediante pago por parte de la Unidad.

Obtenida la información acumulada a la fecha, la UAEGRTD ha dado cumplimiento a 2.053 órdenes de alivio de pasivo de SPD, las cuales representan un valor total pagado por parte del Fondo de $21 millones y condonado por parte de las empresas prestadoras de $17 millones.

Alivio de pasivos de deuda financiera.

Para dar cumplimiento al alivio de pasivos financieros, se ha contado con un convenio celebrado con Datacrédito para efectos de realizar consultas de deuda adquiridas por los beneficiarios (previa

autorización) y que guarden relación con el predio restituido a efectos de establecer la existencia de deudas. Igualmente se ha venido manejando un formato de declaración de pasivos en los cuales los beneficiarios reportan acerca de la existencia de este tipo de deudas. Una vez se identifica, se le solicita a la entidad acreedora el detalle del pasivo para analizarlo, valorarlo, negociarlo y pagarlo cuando es procedente, de lo contrario se insta al acreedor para que le conceda al beneficiario condiciones favorables para el pago de la deuda.

De acuerdo con la información acumulada, la UAEGRTD, ha dado cumplimiento a 1.998 órdenes de alivio de pasivo financiero, las cuales representan un valor total pagado por valor de $701 millones y ha logrado una condonación por parte del sector financiero de $2.528 millones.

Para dos últimas líneas, es pertinente aclarar que en algunos casos, si bien el Despacho judicial emite la orden de aliviar pasivos Financieros, se puede presentar que una vez el Fondo confirme el estado de la cartera con las Entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, se encuentre que no existe ninguna deuda susceptible de alivio, por tanto, esta situación se expone ante el Despacho y la orden se da por cumplida.

Atención a los segundos ocupantes:

La UAEGRTD ha desarrollado varias líneas de acción orientadas a la atención de los terceros intervinientes en el proceso de restitución de tierras con un énfasis especial en aquellos que eventualmente puedan ser reconocidos como segundos ocupantes, atendiendo a las distintas etapas del proceso, es así como a lo largo de la etapa administrativa se han previsto herramientas orientadas a la identificación de los mismos, para así brindar elementos a los jueces y magistrados al momento de pronunciarse sobre la situación de los mismos.

De igual forma, con el fin de fortalecer su participación a lo largo de la etapa judicial se ha venido fortaleciendo el relacionamiento entre al UAEGRTD y la Defensoría del Pueblo en el marco de la Instrucción Administrativa Conjunta, para que sea esta entidad la que represente los intereses de quienes en su condición de terceros decidan participar en el proceso, procurando que su participación activa implique que al momento de proferirse la sentencia de restitución de tierras el juez se pronuncie sobre la situación de los segundos ocupantes.

A la fecha existen 189 casos de segundos ocupantes, y en materia de atención, en 105 se ordenaron medidas previstas en los acuerdos 29 y 33 de 2016, expedidos por el Consejo Directivo de la UAEGRTD, así: (i) En 49 casos se ordenó la entrega de predio y proyecto productivo, (ii) En 20 casos se ordenó sólo la entrega de proyecto productivo, (iii) En 13 casos se ordenó sólo la entrega de tierra, y (iv) en 23 casos se ordenó la atención en dinero.

En 46 casos se ordenaron medidas de atención a favor de segundos ocupantes, diferentes de las previstas en el Acuerdo que fue expedido por el Consejo Directivo, las cuales corresponden, a: (i) En 2 casos se ordenó el pago de mejoras o el valor del avalúo, los cuales se encuentran cumplidos y (ii) En 44 casos se ordenó que continuaran ejerciendo su derecho a la vivienda en el predio que fue solicitado en restitución, lo que implica el goce material y la conservación del derecho.

De igual manera, existen ocho casos donde se ha reconocido la calidad de segundo ocupante, y se ha dispuesto que su atención sea dada no sólo por la UAEGRTD sino también por los entes territoriales y la Agencia Nacional de Tierras.

Es de anotar que, en los 30 casos restantes, si bien se reconoció expresamente la calidad de segundos

ocupantes, está pendiente que el despacho judicial determine la medida de atención.

Respecto al cumplimiento de estas órdenes, vale resaltar que las 25 órdenes de pago en dinero ya se cumplieron en su totalidad, a saber: en 6 casos donde se ordenó la entrega de proyectos productivos, ya se cumplió con la concertación, formulación, aprobación del proyecto y dispersión de recursos; en 9 casos donde se ordenó la entrega de tierra, ya se brindó el respectivo cumplimiento mediante la compra y entrega del predio adquirido para su atención; respecto a las 39 providencias que validaron que el segundo ocupante continúe ejerciendo su derecho a la vivienda en el predio solicitado en restitución, se entienden como cumplidos, por cuando se tiene el goce del inmueble, finalmente ya se dio por cumplida una orden de pago de alojamiento temporal.

Por último, se debe tener en cuenta que respecto a los 30 casos donde se encuentra pendiente la asignación de medida de atención por parte de los Despachos, el Fondo deberá esperar este pronunciamiento para iniciar el proceso de cumplimiento.

Agencia Nacional de Tierras

Órdenes de restitución para la adjudicación de baldíos

La gestión que ha venido desplegando la Agencia Nacional de Tierras y los resultados obtenidos por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión de la Dirección de Acceso a Tierras en cumplimiento a las órdenes de adjudicación de baldíos emitidas por los jueces de restitución de tierras, a partir de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017 se resume así:

Por parte del extinto INCODER se recibieron un total de 537 órdenes de adjudicación de baldíos por restitución de tierras sin cumplirse, adicional a esas órdenes, desde septiembre de 2016 se han recibido 451 nuevas órdenes provenientes de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, para un total de 988 órdenes por cumplir.

La Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, ha iniciado el trámite de cumplimiento de 946 órdenes mediante la solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras de información técnica y planos en formato shape de los predios con órdenes de adjudicación a cargo de la Agencia Nacional de Tierras.

De las 946 órdenes la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión dio cumplimiento a 300 órdenes, para lo cual expidió resoluciones de adjudicación a favor de las familias víctimas del conflicto. Igualmente, estudió 41 órdenes las cuales a corte de diciembre de 2017 se encontraban en proyección de resolución tanto en borrador como en papel de seguridad. Y 80 casos resultaron con informe de imposibilidad o aclaración enviado a los despachos judiciales.

Órdenes de restitución a favor de segundos ocupantes

La atención que debe hacer la Agencia Nacional de Tierras a favor de segundos ocupantes reconocidos en sentencias de restitución de tierras se ha venido adelantando a través del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), por tratarse de procesos recibidos del extinto Incoder. En este sentido, en 2017 se avanzó en la materialización de seis subsidios adjudicados en 2016 y se adjudicaron dos subsidios más en 2017.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Dentro del proceso mixto de restitución de tierras el IGAC es responsable, de manera especial de conformidad con el artículo 76 de la Ley 1448 de

2011 y sus decretos reglamentarios del suministro de información predial para la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras. Para este suministro el Instituto ha dispuesto canales y medios específicos, expeditos y en línea por medio de los cuales la Unidad de Restitución a nivel nacional puede acceder y descargar, de los cuales en el periodo comprendido entre el 10 de Junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018 la URT realizó 828.814 consultas y descargó información cartográfica predial de 558.143 predios.

En lo concerniente a suministro de información que no está disponible por los canales mencionados, dentro del periodo comprendido entre el 10 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018 el Instituto ha entregado a nivel nacional información predial de 405.898 predios, dando respuesta así, a 8.957 solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras.

En la etapa judicial del citado proceso de restitución de tierras, actúa como perito auxiliar de justicia cuando el juez o magistrado así lo requiere. Específicamente dentro del periodo comprendido entre el 10 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018 el Instituto ha sido llamado a actuar de manera técnica especializada para la realización de procedimientos de topografía como verificación de georreferenciación realizada por la URT, pronunciamientos sobre los Informes Técnicos Prediales presentados por la URT, acompañamiento a inspecciones judiciales para la determinación de linderos y áreas, entre otros.

Como resultado de los requerimientos mencionados el IGAC ha remitido respuesta e informes técnicos de 1.169 órdenes que involucran 1.823 predios.

Ahora bien, en materia de cumplimento de órdenes en esta etapa diferentes a la de topografía, esta entidad presenta el siguiente escenario del periodo comprendido del 10 de junio de 2011 al 31 de marzo de 2018:

Tabla 204
Cumplimiento de órdenes

Entidad	Compromiso		Estado	
			Requerimientos atendidos	N° predios
RAMA JUDICIAL	Suministro de Información		1.402	1.863
	Peritajes	Avalúos comerciales	1.172	1.484

Respecto al cumplimiento de los fallos de restitución de tierras, el IGAC ha cumplido 1.188 órdenes de actuación catastral contenidas en las sentencias, que abarcan 1.970 predios.

Vale la pena señalar que por el énfasis técnico especializado del IGAC la información contenida en las bases de datos de la entidad es exclusiva sobre las características físicas, espaciales, económicas y fiscales de los predios inscritos y no de las personas relacionadas con los predios; razón por la cual escapa a las competencias de esta entidad conocer e inventariar de manera específica las características sobre las personas y el tipo de relación que tienen con los predios. Ello, adicionalmente, porque en el momento en que el IGAC actúa como perito en la etapa judicial aún existe una indefinición de derechos y principalmente de calificación efectiva del solicitante como beneficiado de restitución de tierras, pues será solamente la sentencia de Restitución la que haga, otorgue o niegue dicho estatus.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el marco de los procesos de Restitución de Tierras el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) ha recibido órdenes relacionadas con Adjudicación de SFVISR y Atención a la mujer rural conforme a lo establecido en la Ley 731 de 2002.

Para el cumplimiento de las órdenes respecto a la Adjudicación de SFVISR, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR- desde 2012 con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 creó el Programa Estratégico de Restitución de Tierras para garantizar el acceso directo de los beneficiarios de órdenes de vivienda al subsidio VISR

A través del programa estratégico restitución de tierras se realiza la adjudicación o asignación del subsidio a los hogares que son postulados por parte de la UAEGRTD en calidad de Entidad Promotora. La mencionada entidad realiza un ejercicio de caracterización de las sentencias y procede a realizar una priorización de los beneficiarios para la postulación de los hogares que cumplen con los siguientes requisitos:

La existencia de un predio o la entrega material del mismo en los casos de restitución;

Que el predio no esté dentro de las causas de no elegibilidad de la norma vigente;

La voluntariedad de la víctima, tal como lo establece la Ley 1448 de 2011.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la vigencia 2018 a través de la resolución No. 178 de 2018 destinó un presupuesto de $33.559.001.092 millones de pesos para el programa estratégico restitución de tierras – atención órdenes judiciales en el marco de los procesos de restitución de tierras.

De otro lado, cabe recordar que a partir de la vigencia 2018 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con la Ley 3 de 1991 y lo establecido en el artículo 8 del Decreto Ley 890 de2017, otorgará los subsidios de vivienda de interés social rural.

A continuación, se reporta información que refleja el número de subsidio asignados a beneficiarios de órdenes de vivienda impartidas por los jueces de restitución de tierras del país, por cada vigencia desde 2011 a 2017, y los recursos destinados para su atención.

Tabla 205
Número de subsidios asignados a beneficiarios de órdenes de vivienda impartidas por los jueces de restitución de tierras del país

Vigencia	Subprograma	SVISR adjudicados	Valor del SVISR adjudicados
2012	Restitución	664	$ 10.159,7
2013	Restitución	841	$ 13.385,8
2014	Restitución	390	$ 6.486,4
2014	Sentencia judicial	2	$ 33,2
2015	Restitución	475	$ 13.771,0
2016	Restitución	690	$ 28.543,3
2017	Restitución	663	$ 29.346,3
		3725	**$ 101.726,1**

Fuente: Base de datos reportados Banco Agrario - Elaboró: MADR - DGBPR - Fecha corte: 30-04-2018. Cifra en millones de pesos.

Ahora bien, a través del programa estratégico con la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, se logró atender en materia de VISR a un sujeto étnico reconocido a través de una sentencia de restitución de tierras expedida por el Tribunal de Antioquia sala especializada en restitución de tierras, sujeto étnico denominado Alto Andágueda ubicado en el municipio de Bagadó – Chocó, en el cual se atendieron 44 hogares de los cuales 11 hogares están conformados por mujeres cabeza de hogar por valor de $1.701.084.000 millones de pesos.

Asimismo, a través de los ejercicios de seguimiento y coordinación desarrollados entre la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y el Grupo Interno de Trabajo de Atención a la Población Víctima de Conflicto Armando Interno, realizados en el marco

de las mesas étnicas del Subcomité de Restitución de Tierras, se vienen trabajando en acciones de articulación intersectorial con las Entidades Promotoras.

Lo anterior, con el propósito de dar efectivo cumplimiento a las órdenes de los procesos judiciales en etapa de posfallo, relacionadas con el otorgamiento de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural de comunidades étnicas, como son: Consejo Comunitario Renacer Negro, Resguardo Siona Tëntëyá de Orito, Resguardo Inga Selvas del Putumayo y Resguardo Indígena Wayuu.

Respecto a aquellas ordenes referentes a la Atención a la mujer rural conforme a lo establecido en la Ley 731 de 2002, entre 2015 – 30 de junio de 2017 la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR recibió un total de 151 órdenes de atención a la mujer rural conforme a lo establecido en la Ley 731 de 2002, las cuales como consecuencia de la finalización del Programa de Mujer Rural en el año 2014 se atendieron a través de dos convenios que el MADR suscribió con la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia IUCMA a saber: Convenio 374 de 2015 y Convenio 395 de 2017.

2. Departamento para la Prosperidad Social DPS.

La Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario de Prosperidad Social, como líder de la implementación de la Estrategia Unidos a nivel nacional, ha realizado esfuerzos importantes para avanzar en el proceso de atención de fallos judiciales de restitución de tierras; Al respecto, es importante mencionar y tener presente los criterios de inclusión de beneficiarios de la Estrategia Unidos, los cuales se encuentran definidos en la Resolución 2717 de 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior y en aras de dar cumplimiento a los fallos judiciales, damos a conocer los resultados obtenidos en este proceso con corte a 31 de marzo de 2018.

Tabla 206
Cumplimiento de fallos judiciales en la Estrategia Red Unidos

Año	Hogares caracterizados	Hogares en condición de Pobreza Extrema	Hogares no Pobres	En proceso de caracterización	En proceso de ubicación
2016	24	10	14	0	0
2017	158	74	84	33	21
2018	57	0	0	0	349
Total	**239**	**84**	**98**	**33**	**370**

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social DPS, corte a 31 de marzo de 2018

Por otra parte, en el año 2017 se solicitó insumo a la Dirección de Inclusión Productiva por parte de la Oficina Asesora Jurídica de 824 procesos de Restitución de Tierras entre individuales y colectivos.

Cabe resaltar que la defensa jurídica se basó en que las personas que fueron atendidas por algunos de los programas de la DIP en anteriores vigencias recientes como 2015-2016 y que hubiesen recibido un incentivo económico que les permitiera generar ingresos y así superar sus condiciones socioeconómicas, se solicitaría al juzgado desvincular del proceso a la entidad y se entendiera cumplida la orden.

En este orden de ideas, a continuación se detalla la información de los atendidos por los programas de la DIP con ocasión a las órdenes judiciales:

Tabla 207
Procesos restitución de tierras individuales

	Hombres	Mujeres	Total
Produciendo por mi Futuro	21	11	32

	Hombres	Mujeres	Total
Mi Negocio	1	1	2
Familias en su Tierra FEST	43	52	95
ReSA		1	1
ReSA Étnico		1	1
Total	**65**	**66**	**131**

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social DPS

2.1. Procesos de Restitución de Tierras Colectivas

El Pueblo EmberaKatío-Resguardo Tahami del Alto Andagüeda, está siendo atendido por el programa Familias en su Tierra FEST.

Tabla 208
Comunidades atendidas en Procesos de Restitución de Tierras

Comunidades	Hogares vinculados
Aguasal	115
Conondo	107
Cascajero	52
Pescadito y pasagueda	64
Iracal	23
Total	**361**

De los 361 hogares atendidos, se atendieron 1.545 personas con un promedio de 4.3 por hogar y un porcentaje de 52% hombres y 48% mujeres.

Durante la vigencia 2018 con corte al 30 de abril, se ha solicitado insumo a la Dirección de Inclusión Productiva por parte de la Oficina Asesora Jurídica de 517 procesos de Restitución de Tierras.

Cabe resaltar que la defensa jurídica se basó en que las personas que fueron atendidas por algunos de los programas de la DIP en anteriores vigencias recientes como 2015-2017, y que hubiesen recibido un incentivo económico que les permitiera generar ingresos y así superar sus condiciones socioeconómicas, se solicitaría al juzgado desvincular del proceso a la entidad y se entendiera cumplida la orden.

3. Consejo Superior de la Judicatura

En el marco de los procesos de restitución judicial y con relación al movimiento de procesos durante el periodo comprendido entre el 10 de junio de 2011 y el 31 de marzo de 2018, los despachos de restitución de tierras a nivel nacional reportaron la siguiente información:

Tabla 209
Movimiento de procesos de restitución de tierras periodo 2011 - marzo de 2018

Año / Tipo de Proceso	Ingresos Efectivos	Egresos Efectivos
2012	**4**	**1**
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	1	-
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	3	1
2013	**1.995**	**564**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	2	3
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	26	5
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	1	-
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	1.966	556
2014	**1.893**	**954**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	4	2

Año / Tipo de Proceso	Ingresos Efectivos	Egresos Efectivos
(Decreto 4635/2011)		
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	14	-
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	23	17
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	1.852	935
2015	**2.690**	**1.431**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	7	2
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	9	-
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	2.674	1.429
2016	**3.037**	**1.207**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	5	2
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	7	2
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	3.025	1.203
2017	**3.030**	**1.931**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	12	2
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	22	4
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	22	-
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	2.974	1.925
2018 - I Trimestre	**581**	**211**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	3	1
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	1	9
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	-	22
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	577	179
Total procesos	**13.230**	**6.299**

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU

En lo que respecta a las sentencias de restitución de tierras que fueron proferidas por los jueces y magistrados durante el periodo comprendido entre junio de 2011 y marzo de 2018, se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 210
Sentencias de restitución de tierras proferidas 2011 – marzo 31 de 2018

Año / Tipo de Proceso	Egresos por Sentencias
2012	**-**
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	-
2013	**390**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	5
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	-

Año / Tipo de Proceso	Egresos por Sentencias
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	385
2014	**750**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	16
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	734
2015	**949**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	1
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	-
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	948
2016	**976**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	2
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	974
2017	**1.476**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	1
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	2
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	-
Año / Tipo de Proceso	Egresos por Sentencias
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	1.473
2018 - I Trimestre	**151**
Proceso restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635/2011)	-
Proceso restitución de derechos territoriales de indígenas (Decreto Ley 4633/2011)	1
Proceso restitución de derechos territoriales del pueblo ROM o Gitano (Decreto 4634/2011)	-
Proceso restitución y formalización de territorios despojados o abandonados (Ley 1448 capítulo 3)	150
Total Sentencias	**4.692**

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU

En relación con los grupos poblacionales atendidos se presenta en los siguientes cuadros la desagregación detallada tanto para los solicitantes como para los beneficiarios durante el periodo solicitado.

Tabla 211
Grupos Poblacionales de Solicitantes

Solicitante		Cantidad
Solicitantes por Sexo	Hombres	24.639
	Mujeres	21.147
Solicitantes por Rango de Edad	Niños o Niñas	829
	Adolescentes	700
	Adultos	31.460
	Adultos Mayores	5.860
Solicitantes por Grupo Étnico	Afrodescendientes	47.476
	Indígenas	47.591

Solicitante		Cantidad
	Pueblos ROM o Gitano	0
	Otros Grupos Étnicos	1.582

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU

Tabla 212
Grupos Poblacionales de beneficiarios

Beneficiarios		Cantidad
Beneficiarios por Sexo	Hombres	6.119
	Mujeres	5.659
Beneficiarios por Rango de Edad	Niños o Niñas	529
	Adolescentes	406
	Adultos	6.559
	Adultos Mayores	1.924
Beneficiarios por Grupo Étnico	Afrodescendientes	10.211
	Indígenas	439
	Pueblos ROM o Gitano	0
	Otros Grupos Étnicos	1.044

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU

Es importante señalar que desde las primeras reuniones de seguimiento al Auto 373 del 2016 de la Corte Constitucional, se ha hecho énfasis en la no disponibilidad de la información de familias beneficiadas por sentencia, en consideración a la ausencia de un mecanismo que permita recopilar la información de esa manera.

Avances en los ejercicios de capacitación y fortalecimiento a los Jueces y Magistrados de restitución de tierras.

Año 2011: Programa de formación judicial para la implementación de la ley 1448 de 2011, sobre restitución y formalización de tierras.[130]

En el año 2011 se impartió el curso intensivo compuesto por una formación judicial general y especializada dirigido a 40 abogados de la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siendo los integrantes de la Red de Formadores y Formadoras de la Especialidad Civil, los encargados de impartir los cursos intensivos, con los módulos de formación: argumentación judicial en debates orales y escritos, estructura de la sentencia en oralidad, nuevas tendencias en la dirección judicial del proceso, juez director del proceso civil, derechos humanos y derecho internacional humanitario, módulos de justicia transicional civil y restitución de tierras, con una intensidad y dedicación individual de 40 horas en la modalidad presencial; para la implementación de la Ley 1448 de 2011, sobre restitución y formalización de tierras.

Año 2012: Capacitación y formación en restitución de tierras.[131]

Durante el año 2012 la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" diseñó el Programa de Formación Judicial Especializada sobre Restitución y Formalización de Tierras. En este marco mediante la elaboración de diferentes reuniones y talleres de identificación de necesidades, la Escuela programó la elaboración de 15 módulos de capacitación. Identificación de necesidades A partir del mes de febrero del año 2011

[130] Informe al congreso 2011

[131] Informe al Congreso 2012

se llevaron a cabo mesas de trabajo en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Unidades del Consejo Superior, con el fin de identificar las necesidades del Poder Judicial, para que el Ministerio apoyara en la consecución de recursos presupuestales para crear los modelos de gestión, las plantas de personal, los espacios físicos, medios informáticos, salas de audiencias, seguridad, vinculación de las y los jueces y magistrados, y la formación judiciales para la implementación de los despachos de restitución y formalización de tierras.

En 2011 se llevó a cabo el taller de identificación de necesidades de formación con el apoyo de la Red de Formadores de la EJRLB de las Especialidades Civil y Penal y los consultores externos de la ONG Dejusticia contratados a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Construcción del Macrocurrículo del Subprograma de Formación Judicial para la implementación de la Ley 1448 de 2011 Según los resultados del Taller de Identificación de Necesidades se inició la construcción del macrocurrículo del nuevo subprograma de formación sobre restitución y Formalización de Tierras, y en este sentido se empezaron a elaborar y diseñar los módulos y materiales académicos para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Conforme a la metodología de la EJRLB se construyeron los siguientes módulos de formación judicial o autodirigida: Módulo de Formación Judicial, Módulo sobre Acción Judicial de Restitución de Tierras, Módulo sobre Justicia Transicional Civil, Módulo sobre Restitución y Formalización de la Propiedad Colectiva de los Grupos étnicos Indígenas, Módulo sobre Delitos en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Módulo sobre Bloque de Constitucionalidad, Derechos Humanos y estándares internacionales aplicados a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Módulo sobre estructura procesal de la Restitución y Formalización de Tierras, Módulo sobre Pruebas Judiciales en Proceso de Restitución y Formalización de Tierras, Módulo sobre Niveles de Coordinación en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Módulo sobre la sentencia en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Módulo sobre la Valoración de Testimonios de Víctimas por Violación a los Derechos Humanos, Módulo sobre Derecho Agrario en la Restitución de Tierras y Desplazamiento Forzado. Aula Virtual La Escuela Judicial dentro del Plan de Formación de la Rama Judicial para el subprograma de Formalización y Restitución de Tierras, cuenta con el aula virtual de restitución de tierras en donde se han montado algunos de los módulos de formación autodirgida.

Ejecución del Subprograma de Restitución y Formalización de Tierras en el año 2012 En ejecución del Plan de Estudios del subprograma de restitución y formalización de tierras Fase I, se impartieron siete cursos de restitución, dando cumplimiento a la meta prevista en el Plan de Formación, como sigue:

Tabla 213
Cursos de restitución

I Curso Intensivo sobre Restitución y Formalización de Tierras. Sede Bogotá.	Registro de elegibles, jueces civiles y magistrados salas civiles, procuradores, Unidad de Restitución de Tierras, consultores externos de la EJRLB
II Curso Intensivo sobre Restitución y Formalización de Tierras	23 Despachos de Juzgados y 15 Despachos de Magistrados de Restitución
I Conversatorio Interinstitucional sobre Restitución de Tierras	23 Jueces y 15 magistrados de restitución de tierras, Procuraduría, Fiscalía, Unidad de Restitución, Contraloría
Curso de Formación de Formadores en Restitución de Tierras. Santa Marta	23 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras

Taller de Identificación de necesidades del módulo con el IGAC.	23 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras
I Seminario Internacional sobre Restitución de Tierras. Sede Bogotá	24 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras, Procuraduría, Fiscalía, funcionarios de la Unidad de Restitución, Contraloría
Curso de Formación Judicial sobre Restitución de Tierras: Balance del proceso administrativo-judicial. Sede Bogotá	24 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras y funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras

Año 2013[132]

De conformidad con las políticas, planes y objetivos establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura en el PSD 2011-2014, y en cumplimiento de los artículos 176 y 177 de la Ley 270 de 1996, se establece la promoción de la formación inicial y continua de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de quienes aspiran a ascender o ingresar, así como de los administradores de justicia de las Jurisdicciones de Paz e Indígenas.

El objetivo general del Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014 es acercar la Justicia al ciudadano con modelos de gestión judicial que visibilicen las actuaciones judiciales, en forma sistémica con la colaboración armónica de otros organismos del Estado que apoyan la administración de justicia, descongestionando el servicio, tomando como eje profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia, velando por la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones y la autonomía administrativa e independencia judicial.

De manera específica, entre otros objetivos, en el Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014 se propone "Fortalecer la calidad y la equidad de las actuaciones judiciales mediante el mejoramiento continuo de la gestión gerencial y administrativa, la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional".

Al efecto, en ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014, el Consejo Superior a través de la Escuela Judicial, como parte de las estrategias para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, durante los últimos doce años ha incrementado la calidad de la función judicial mediante la construcción y desarrollo de programas de aprendizaje que respondan a las necesidades del servicio, para contar hoy con 54 programas de formación integral, sistemática, por competencias y multicultural, cuya ejecución en el año 2013 fortaleció a los 21.147 participantes entre magistrados, jueces y empleados, así como a jueces de paz y autoridades indígenas, en los principios, valores, conocimientos y habilidades necesarios para realizar los complejos procesos argumentativos, de ponderación y valoración que demanda la función judicial.

El Consejo Superior de la Judicatura, con este enfoque sistémico y holista de la formación en la EJRLB, ha dotado a la Rama Judicial y al país por primera vez de un centro de pensamiento en donde magistrados, jueces y empleados, con el apoyo de expertos juristas y pedagogos, han creado una verdadera comunidad científica a través del intercambio de experiencias y la construcción permanente y pluralista del conocimiento a partir del diagnóstico de las necesidades del servicio y el estudio de casos de la práctica judicial, que cuenta con más de

[132] Informe al Congreso 2013

177 módulos de formación judicial publicados en la última década, para el enriquecimiento y mejoramiento constante de la administración de justicia en orden a garantizar un acceso efectivo a la justicia de todas las personas.

El desarrollo de esta gestión pedagógica se basa en tres ejes: a) La investigación académica aplicada, b) Los procesos de formación judicial, y c) La proyección social de la formación judicial.

Año 2014: Programa de Formación en Restitución y Formalización de Tierras[133]

Lograr que los servidores judiciales, de acuerdo con los principios constitucionales y legales; en particular, con la justicia transicional de la Ley 1448 de 2011, adquieran una competencia técnica profesional de alto nivel en la conducción de la gestión procesal, la comprensión de los problemas jurídicos procesales y sustanciales, la interpretación del texto jurídico y la lógica del razonamiento para garantizar la seguridad jurídica de las partes que intervienen en el proceso y la oportunidad de las decisiones en la solución de los conflictos relacionados con la restitución y formalización de tierras (procedimiento, propiedad, tenencia, despojo, abandono forzado de tierras, propiedad colectiva), es el objetivo general de este programa de formación.

El programa desarrollado por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", desde la expedición de la Ley 1148 de 2011, ha superado diversos retos académicos y vivenciales en el desarrollo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; la identificación de necesidades y las dificultades en la práctica judicial correspondientes a esta especialidad, fueron recogidas en gran medida a través de las encuestas aplicadas al final de cada curso y demás espacios académicos desarrollados durante la ejecución del plan de formación 2014.

Con el propósito de resolver de manera positiva las necesidades planteadas, se realizó la difusión del módulo sobre la restitución y formalización de tierras y otras acciones conexas (posesión, tenencia, ocupación, acciones jurídico administrativas); el módulo Restitución de derechos territoriales colectivos de comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y Pueblos ROM; y, el módulo sobre derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición; en referencia a través de un curso interinstitucional de profundización, espacio donde se continuó con la estrategia de propiciar el intercambio de saberes entre los servidores judiciales de la especialidad de restitución de tierras.

En el año 2014, en el marco del programa de formalización y restitución de Tierras, se llevaron a cabo cursos de profundización en justicia transicional y el proceso de restitución y formalización de tierras en Colombia, formación que estuvo dirigida a Jueces civiles y promiscuos de las zonas micro focalizadas y a los servidores judiciales de despachos de la Especialidad de Restitución y Formalización de Tierras en 8 distritos judiciales.

Fue así como en desarrollo de la Ley 1148 de 2011, se impartieron los módulos que amplían temas referentes a los derechos patrimoniales, derechos territoriales de las comunidades negras, afros, ROM, Raizales y de las acciones conexas relacionadas con la Posesión, Tenencia, Ocupación, Acciones Jurídico Administrativas, cada actividad tuvo una duración de 2 días y contó con la participación de todos los servidores de los despachos judiciales de la especialidad de Restitución de Tierras.

[133] Informe al Congreso 2014

Aunado a lo anterior, el programa recibió colaboración de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la Unidad de Restitución de Tierras, la Universidad Nacional de Colombia – Programa Acción Sin Daño, Dejusticia, la Embajada de Suiza y su agencia para el desarrollo y la cooperación COSUDE, para que en el marco del Subprograma de formación judicial especializada en restitución y formalización de tierras, durante el año 2014, se realizaran cinco talleres regionales con magistrados y Jueces, funcionarios de la Procuraduría, la Unidad de Restitución de Tierras, Superintendencia de Notariado y Registro; actos académicos que a través de la metodología de conversatorios generaron interacción entre los servidores judiciales y los funcionarios públicos adscritos e invitados especiales del sector académico y expertos independientes.

La calidad de los expositores, el desarrollo de temas de gran actualidad y la descentralización de los eventos de formación, fueron sin duda las características que hicieron de los conversatorios regionales uno de los espacios de formación más esperados y aprovechados por los servidores judiciales.

Adicionalmente, durante el año 2014 y con el apoyo de la MAPP-OEA se desarrollaron, cinco encuentros regionales sobre restitución de tierras, en cada una de las sedes de las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras, a saber:

Cúcuta: Criterios Hermenéuticos Para la Identificación e Individualización Predial en la Justicia Transicional."

Medellín: Derechos territoriales de sujetos colectivos étnicos.

Bogotá: Fines y Alcances de la Revisión en la Justicia Transicional (recurso de revisión contemplado en el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011).

Cartagena: Segundos ocupantes y opositores en el proceso de restitución de tierras.

Cali: Áreas de Reglamentación Ambiental Especial, en el Proceso de Restitución de Tierras.

Así mismo, se desarrollaron tres Encuentros Nacionales de la especialidad de Restitución de Tierras: El II Encuentro de la Justicia Transicional: Magistrados de Justicia y Paz y Restitución de Tierras (Bogotá), el XII Encuentro Nacional de Restitución de Tierras (Cartagena) y el XIII Encuentro Nacional de Restitución de Tierras (Cali).

Por otra parte, la EJRLB cuenta con 17 módulos de formación judicial en restitución de tierras que se encuentran en diferentes etapas de ejecución. Durante el año 2014 se avanzó en la virtualización y publicación de algunos de ellos. Es así como en la vigencia se dictaron cinco cursos de profundización a jueces en Ibagué, Villavicencio y Medellín, que sin ser de restitución de tierras, tienen competencias en la Ley 1448 de 2011, en virtud de la acumulación procesal y la diligencia de entrega material del predio establecido en los artículos 95 y 100 de la mencionada Ley.

Año 2015: Programa de Restitución y Formalización de Tierras.[134]

El programa busca lograr que los servidores judiciales, de acuerdo con los principios constitucionales y legales, en particular, con la justicia transicional de la Ley 1448 de 2011, adquieran una competencia técnica profesional de alto nivel en la conducción de la gestión procesal, la comprensión de los problemas jurídicos procesales y sustanciales, la interpretación

[134] Informe al congreso 2015

del texto jurídico y la lógica del razonamiento para garantizar la seguridad jurídica de las partes que intervienen en el proceso y la oportunidad de las decisiones en la solución de los conflictos relacionados con la restitución y formalización de tierras (procedimiento, propiedad, tenencia, despojo, abandono forzado de tierras, propiedad colectiva, bienes baldíos, la usucapión).

En el año 2015 se realizaron eventos académicos con apoyo financiero de la cooperación internacional donde se vincularon otros actores del proceso de restitución de tierras (entes gubernamentales, organismos de control, organizaciones de víctimas, organizaciones étnicas) y un gran Encuentro Nacional de la Especialidad de Tierras, escenarios que permitieron el análisis y la discusión reflexiva desde diversas perspectivas, competencias y fines misionales.

En el 2015 se realizó la publicación del texto titulado "RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL CIVIL", con el propósito de ofrecerle a los servidores judiciales herramientas que coadyuven, a su quehacer jurisdiccional.

Año 2016: Restitución y Formalización de Tierras.[135]

Este programa busca que los servidores judiciales adquieran competencias para dar cumplimiento a la restitución y formalización de tierras, de acuerdo con los principios constitucionales y legales, en particular, bajo la mirada de la justicia transicional y de conformidad con la Ley 1448 de 2011, esta formación pretende orientar en temas como seguridad jurídica en sus decisiones, mediante la participación de las partes en el proceso, procurando la observancia de los términos y el uso de las herramientas jurídicas estipuladas en los decretos reglamentarios. Para la vigencia 2016 se llevaron a cabo tres encuentros de la jurisdicción especial de restitución de tierras, dos con apoyo de cooperación internacional, con una asistencia de 215 servidores judiciales. A su vez, se publicó el libro de conversatorios sobre restitución de tierras y territorios "Intercambio de experiencias, diálogo de saberes y gestión de conocimiento" y con miras al año 2017, se logró la donación del módulo de inducción virtual de restitución de tierras por parte de la USAID.

Del mismo modo, durante el 2016 se adelantaron las siguientes actividades académicas:[136]

Encuentro nacional de funcionarios y empleados de Restitución de Tierras. 100 asistentes.

Dos talleres interculturales de experiencias de derecho propio y de derechos colectivos territoriales de los pueblos indígenas de Nariño. 30 asistentes

"Diálogo Sobre Restitución de Derechos Territoriales de Pueblos y Comunidades Étnicas". 38 asistentes.

"XV Encuentro Nacional de la Especialidad de Restitución de Tierras". 46 asistentes.

Taller de Diálogos sobre Restitución de Derechos Territoriales de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. 23 asistentes.

Encuentro de los cinco Comités Nacionales Temáticos de Restitución de Tierras. (Comités de procesos y procedimientos, Comité de capacitación, Comité de informática, Comité de seguridad y Comité interinstitucional). 52 asistentes.

Estos comités se han consolidado como los espacios por excelencia donde los funcionarios y empleados judiciales discute, revisan y deciden temas que conciernen a las temáticas de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios 4633, 4634 y 4635 de 2011. A través de estos encuentros los integrantes de la especialidad han desarrollado herramientas para suplir

[135] Informe al Congreso 2016

[136] Oficio EJO17-2201 del 13 de junio de 2017

vacíos de la ley en el trámite de Restitución, adoptado el enfoque diferencia de género y étnico como parte integral en la toma de decisiones y en el trámite de las solicitudes, ha definido asuntos en relación con segundos ocupantes, análisis de contexto y prueba social, entre otros. Estos comités realizados a nivel nacional con cooperación internacional se han realizado cuatro por cada uno de ellos.

Adicionalmente, en el campo de las capacitaciones y dentro de las actividades realizadas, se trataron los siguientes temas:

Análisis y estudio Sentencia C- 330 de 2016.

Sentencia T- 244 de 2016, el desistimiento en el proceso de restitución de tierras.

Elementos comunes en los procesos de restitución de derechos Territoriales Étnicos.

Conflictos intra-inter-étnicos.

Panel para construcción de alternativas a dificultades en procesos étnicos Magistrados y Jueces con procesos étnicos.

Modulación del fallo y la competencia del juez en Posfallo en el proceso de Restitución de tierras.

Nulidades procesales.

Reforma a la Ley 1448 de 2011.

Proceso de restitución de tierras - Vivencias de las víctimas.

La reforma rural integral: descripción de los acuerdos y alistamiento del gobierno.

Análisis normativo de los Decretos Leyes de la nueva estructura del Sector Agropecuario, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural".

Los procesos civiles ordinarios y el proceso especial de restitución de tierras, Competencia: Jueces Civiles y Jueces de Restitución.

Normatividad en Materia de Segundos Ocupantes.

Puntos de encuentro entre el Código General del Proceso y Ley 1448.

Año 2017: Formación judicial especializada en restitución y formalización de tierras:[137]

En desarrollo del programa de formación se llevaron a cabo en las ciudades de Bogotá y Medellín, las actividades:

Encuentro Nacional de la Especialidad de Tierras, en Medellín: el cual congrego a funcionarios y empleados judiciales de la especialidad de Restitución de tierras de todo el país; en este espacio académico se trataron entre otros las siguientes temáticas: Aspectos procesales relevantes del proceso de restitución de tierras: integración de la Litis (notificación), manejo de diligencias y audiencias (interrogatorio y testimonio), segundos ocupantes, avances en el cumplimiento de fallos de restitución de tierras. Igualmente se contó con la participación de entidades como la Procuraduría General de la Nación, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, Ejercito Nacional, entre otros.

Con el apoyo de organismos de cooperación internacional como USAID y la Agencia de Cooperación Alemana se realizaron nueve actividades (reuniones de comités e intercambio de experiencias).

Durante la vigencia 2017, en el marco del Programa de Formación en Restitución de Tierras, se realizaron las siguientes actividades:[138]

1 taller de formación dirigido a Jueces y Empleados Judiciales de la Especialidad, principalmente funcionarios nuevos.

[137] Informe al Congreso 2017
[138] Oficio EJO18-353 del 2 de marzo de 2018

I encuentro Nacional de la Especialidad en Restitución de Tierras, el cual se llevó a cabo en la ciudad de Medellín, y contó con la participación de Magistrados, Jueces y empleados judiciales de la especialidad, entidades del como la Procuraduría General de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, USAID y el Ejército Nacional. Asistentes: 62.

Adicionalmente, se realizaron 5 comités técnicos con el apoyo de USAID, en los meses de febrero y marzo del año 2017. Asistentes: Participaron un promedio de 15 personas por comité.

Igualmente, por solicitud y con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana-GIZ- se realizó "Taller de Intercambio de experiencias y aprendizajes sobre el quehacer judicial de Restitución de derechos territoriales" los días 30 de Noviembre y 01 de Diciembre de 2017 y al cual asistieron algunos Magistrados y Jueces de la especialidad en Restitución de Tierras (15 asistentes); los principales objetivos de este encuentro fueron los siguientes:

Comprender las competencias del despacho, las partes e intervinientes en el proceso judicial de Restitución de derechos territoriales. ·

Reconocer potenciales y oportunidades para lograr una etapa judicial y Posfallo más eficiente de acuerdo al decreto 4633 de 2011 y demás legislación acorde.

Conocer experiencias y aprendizajes de otros despachos con mayor experiencia en el trámite judicial y posfallo de casos de Restitución de derechos territoriales

Mujeres víctimas del conflicto armado beneficiadas por procesos de restitución, y acciones realizadas por la entidad para a tender a las mujeres víctimas en los procesos de restitución de tierras.

De conformidad con la información reseñada anteriormente, se tiene que dentro de la población beneficiada en las sentencias de restitución de tierras durante el periodo informado, el número de mujeres ascendió a 5.659.

En relación con las acciones realizadas por la entidad para atender a las mujeres víctimas del conflicto, la Corporación ha avanzado desde el año 2008 en la implementación de la política de género en la Rama Judicial creando la Comisión Nacional de Género, con el propósito de promover la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer de la labor judicial, la cual busca promover la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales y en el servicio público de la administración de justicia. Por consiguiente, los jueces de restitución de tierras dentro del devenir procesal deben observar los lineamientos en materia de género orientados a la solución de los conflictos que son puestos bajo su conocimiento sin discriminación de ninguna índole.

Superintendencia de Notariado y Registro en los procesos de restitución de tierras

La Superintendencia de Notariado y Registro realiza las siguientes actividades que contribuyen con los procesos de Restitución de Tierras y que tienen carácter legal obligatorio: a) Estudios de los títulos traditicios de la propiedad inmueble solicitados en restitución por las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado de sus predio; b) Inscripción en los Folios de Matrícula Inmobiliaria de las solicitudes de Suspensión y Acumulación Procesal; c) Inscripciones de solicitudes o demandas de restitución de tierras; d) Inscripciones de las medidas de sustracción provisional del comercio; e) Inscripción Registral de las sentencias de restitución de Tierras; f) Inscripción Registral de las órdenes contenidas en las sentencias judiciales; y, g) Inscripción Registral de las diferentes órdenes de Registro emitidas por la URT en la etapa administrativa; y, h) La celebración de

convenios interadministrativos con las instituciones que participan en los procesos de restitución de tierras y otros relacionados con los derechos de la propiedad de los inmuebles.

Resultados de las actuaciones registrales:

Los siguientes son los resultados alcanzados en las actuaciones registrales para el periodo de gobierno presentado

20.2122 Estudios Traditicios para los procesos de Restitución de Tierras;

8.545 Inscripciones de suspensión y acumulación procesal;

3.426 Inscripciones de solicitudes de admisión de las demandas de restitución de tierras;

2.617 sentencias de restitución de tierras Inscritas;

4.633 Inscripciones en los Folios de Matrícula Inmobiliaria de órdenes proferidas en la sentencias de restitución de tierras;

18.884 inscripciones registrales;

4.827 Órdenes de Registro dictadas por la URT en la etapa administrativa;

25 diagnósticos Registrales realizados mediante el estudio de cerca de 56.000 títulos traditicios;

Celebración de más de 20 convenios interadministrativos entre la SNR y las instituciones vinculadas con la Restitución de Tierras.

Es del caso contextualizar algunas de las principales actividades realizadas:

Los Estudios Traditicios hacen referencia al análisis jurídico de todos los antecedentes registrales o la historia jurídica de la propiedad de los inmuebles solicitados en restitución. En ellos se verifica si la información contenida en la Matricula Inmobiliaria coincide plenamente con los datos del solicitante de la restitución y si contiene toda la cadena de tradición y de demás actos jurídicos que han ido modificando los derechos de inherentes a la propiedad del inmueble.

Así mismo, se estudian los actos inscritos con anterioridad que permiten colegir que hubo despojo jurídico de los mencionados derechos, cuyo resultado es el de verificar el tipo o modalidad de las violaciones de los derechos, así como el autor que los cometió, la ubicación del inmueble y demás información jurídica procedente. Esta información puede ser concluyente, es decir, constitutiva de pruebas de derecho, o de indicios suficientes para proceder con la etapa administrativa del proceso de restitución.

Durante la etapa judicial, los jueces solicitan nuevos estudios de los antecedentes registrales, con el objeto de verificar que la Resolución de Admisión en el Registro Único de Predios Despojados dictada por la URT e informada a la SNR, se hayan inscrito en la debida forma y oportunidad en la Matrícula Inmobiliaria y que las medidas cautelares y afines que se hayan inscrito otorguen efectivamente la Protección Patrimonial al inmueble, objeto del estudio. También verifican que los derechos de propiedad inscritos y restringidos al comercio no hayan sido modificados durante el período transcurrido en proceso en cuestión.

Los estudios de títulos contribuyen a la toma de decisiones por parte de la URT en la etapa administrativa y de los jueces en la etapa judicial en los procesos de restitución de tierras.

Diagnósticos Registrales: Adicionalmente, la Coordinación de Restitución de Tierras de la DPRFT ha realizado numerosos diagnósticos registrales dirigidos a estudiar y analizar el contexto del despojo jurídico, según las zonas afectadas y de mayor presencia de los grupos ilegales. Los resultados obtenidos con mayor impacto son los de haber

identificado 65 modalidades de despojo de predios, identificando numeras extensiones de tierras usurpadas a la Nación mediante falsas tradiciones; la recuperación jurídica de más de 1.000.000 de has baldías, y los aportes jurídicos con mérito probatorio que permanente a entregan a la Fiscalía General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación y otros organismos competentes sobre ilícitos que afectan la propiedad de predios rurales.

Durante el período 2012-2018, se han realizado 25 Diagnósticos Registrales, incluidos los de los parques nacionales.

El Seguimiento a las órdenes administrativas y judiciales: La DPRFT es la responsable de darle seguimiento a las órdenes de la URT y de los jueces, las cuales pueden darse en cualquier momento del procesos de restitución, desde el análisis previo a la aceptación de la solicitud, la resolución de aceptación mediante la inclusión en el Registro Único de Predios Despojados que lleva la URT, la de la inscripción de las medidas de protección patrimonial, la inscripción de la respectiva solicitud o demanda presentada a los jueces; la inscripción de la sustracción provisional del comercio del inmueble; y otras muchas de carácter cautelar y restrictivo del comercio del inmueble, así como las emitidas por los jueces en la etapa judicial hasta la sentencia y el post fallo.

Para darle seguimiento a tan numerosas órdenes, la DPRFT ha diseñado un sistema de información para dar seguimiento a cada orden recibida por los registradores de instrumentos públicos, verificando la adecuada y oportuna inscripción según los derechos o restricciones a los mismos, contenidos en las órdenes, así como las órdenes que por diferentes causas no pueden registrarse y se retornan mediante Notas Devolutivas de los Registradores de instrumentos Públicos, así la revisión de la inscripción por el código asignado a cada acto registral, entre otros.

Durante el período comprendido entre 2012 Y 2018 se han registrado 2.617 sentencias contentivas de 18.884 órdenes para la inscripción en las Matrículas Inmobiliarias correspondientes a los predios restituidos por los jueces.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

En el marco de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos de los niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado, se tiene en cuenta si son víctimas de despojo para impulsar sus solicitudes de restitución en cumplimiento del artículo 188 de la Ley 1448 de 2011, según el cual: "Todos los niños, niñas y adolescentes huérfanos tanto de padre y madre, o de solo uno de ellos, como consecuencia de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, tendrán derecho a la reparación integral. Cualquier autoridad del orden departamental, regional o local, y cualquier servidor público que tenga conocimiento de esta situación, deberá comunicar tal situación de manera inmediata al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que, a través del Defensor de Familia, se inicien los trámites judiciales y administrativos orientados a la reparación integral de sus derechos".

Acciones adelantadas en las regionales del ICBF

En atención a cuáles son los resultados o impactos de las acciones adelantadas para garantizar la restitución de tierras a menores de edad, es preciso señalar que, en el periodo comprendido entre junio de 2011 a 31 de marzo de 2018, se han recibido 235 solicitudes de acompañamiento en la implementación de las órdenes judiciales de restitución de tierras en favor de niños, niñas y adolescentes por parte de las Direcciones Regionales ICBF.

En Norte de Santander se reportaron 82 procesos, en los cuales se ordenó la restitución de 29 predios entre urbanos y rurales; la compensación en 31 de

ellos y se negó la restitución de 22 inmuebles. Así mismo, en estos procesos se han ordenado 13 compensaciones, se llevó a cabo la entrega de 20 predios y están pendientes por definirse 49 procesos por parte de las autoridades judiciales, los cuales esperan pronunciamiento ante los recursos interpuestos por las partes involucradas y por orden público.

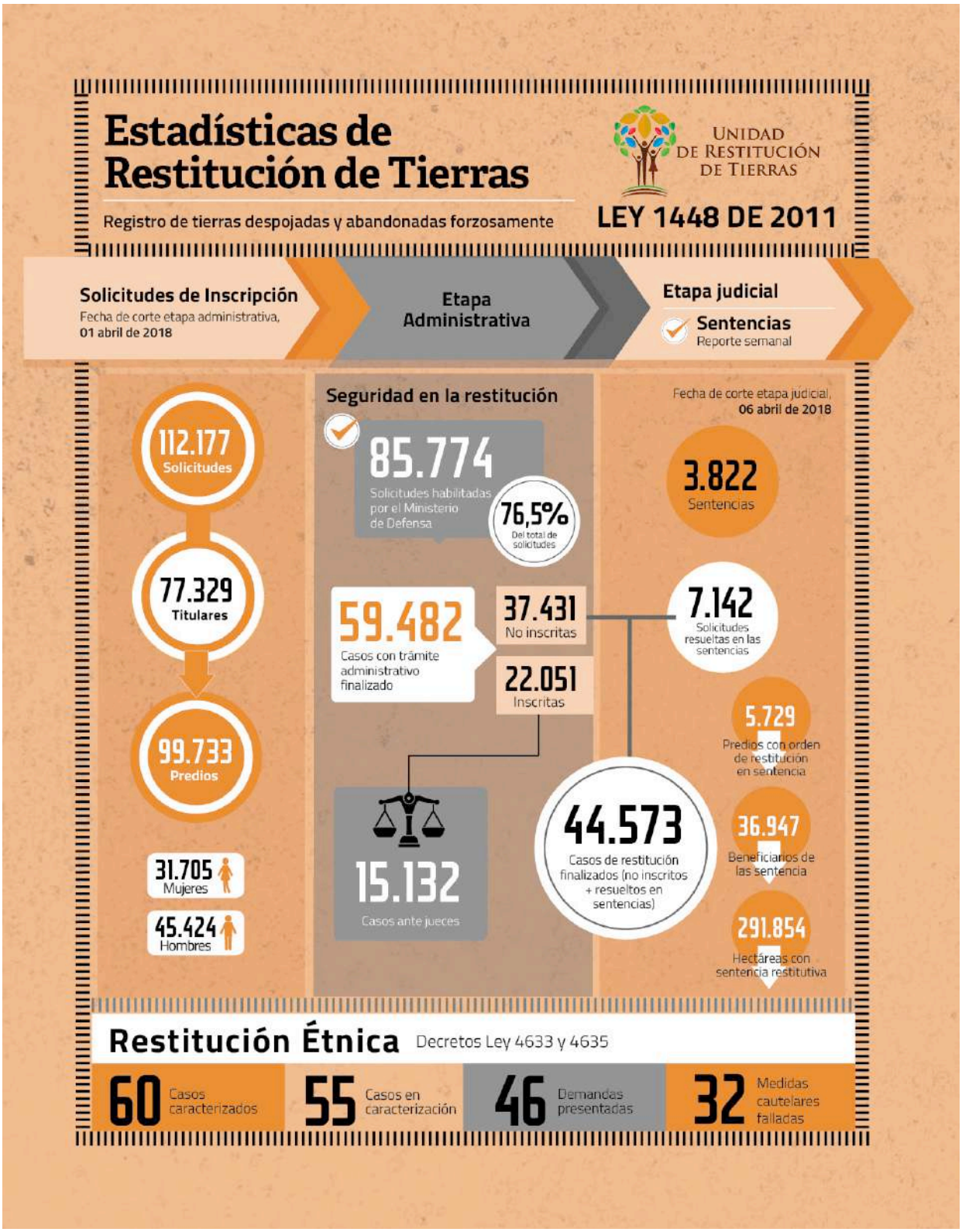
En Nariño se ha dado cumplimiento a 26 fallos judiciales proferidos por los Juzgados Especializados en Restitución de tierras a través de la estrategia de unidades móviles. Para el efecto, se ha realizado acompañamiento psicosocial a las familias de niños, niñas y adolescentes.

En Cauca se ha dado cumplimiento a 25 sentencias de restitución de tierras individuales distribuidas en los municipios de Piendamó, Cajibio, Timbio, Santander de Quilichao, Toribío y Patía, en las cuales se ha identificado que los niños, niñas y adolescentes involucrados en estas órdenes judiciales, cuentan con garantía de derechos fundamentales, con su familia bilógica o extensa, y en su mayoría se encuentran vinculados a los Programas de Primera Infancia, o al sistema educativo de acuerdo con su ciclo vital y afiliados al sistema de salud. Se reportaron también 2 sentencias de restitución de tierras acumuladas, en el Departamento del Cauca, en los municipios de Timbio y Santander de Quilichao.

En Santander se han recibido dos (2) solicitudes por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas. En ninguna de estas solicitudes se encontraron niños, niñas y adolescentes. Se adjuntan informes de las acciones adelantadas en cada una de estas, por parte de la regional Santander.

En Antioquia se han recibido setenta y dos (72) órdenes judiciales debidamente notificadas, de las cuales doce (12) ya cuentan con cumplimiento decretado por el Juez, En términos generales, las órdenes judiciales se encuentran dirigidas para la atención de adultos mayores como población que requiere especial atención, tal como vinculación a programas dirigidos a esa población como subsidios, y alimentación complementaria. En atención a ello, desde el año 2016 se ha venido solicitando a los despachos judiciales que se desvincule al ICBF de este tipo de procesos puesto que no son de su competencia.

En Valle se han recibido veintitrés (23) sentencias, 1 Auto de pruebas y 4 autos interlocutorios para prestar acompañamiento psicosocial al núcleo familiar y determinar las diferentes necesidades de los menores de edad aplicando en su favor, los respectivos programas y garantizando la atención integral de acuerdo con la oferta institucional.


Estadísticas de Restitución de Tierras
Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente
UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
LEY 1448 DE 2011
Solicitudes de Inscripción
Fecha de corte etapa administrativa, 01 abril de 2018
Etapa Administrativa
Etapa judicial
Sentencias
Reporte semanal
112.177 Solicitudes
77.329 Titulares
99.733 Predios
31.705 Mujeres
45.424 Hombres
Seguridad en la restitución
85.774 Solicitudes habilitadas por el Ministerio de Defensa
76,5% Del total de solicitudes
59.482 Casos con trámite administrativo finalizado
37.431 No inscritas
22.051 Inscritas
15.132 Casos ante jueces
44.573 Casos de restitución finalizados (no inscritos + resueltos en sentencias)
Fecha de corte etapa judicial, 06 abril de 2018
3.822 Sentencias
7.142 Solicitudes resueltas en las sentencias
5.729 Predios con orden de restitución en sentencia
36.947 Beneficiarios de las sentencia
291.854 Hectáreas con sentencia restitutiva
Restitución Étnica Decretos Ley 4633 y 4635
60 Casos caracterizados
55 Casos en caracterización
46 Demandas presentadas
32 Medidas cautelares falladas

E. Conclusiones

Desde los inicios de la Ley de Víctimas, la rama ejecutiva ha generado constante comunicación con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de evaluar, realizar seguimiento y monitoreo de los incidentes de amenazas reportados[139], y a su vez facilitar la planeación y acompañamiento para las diligencias en terreno, aportar al perfeccionamiento de las instancias interinstitucionales de coordinación en materia de seguridad, priorizando el intercambio de información, logrando constante apoyo y dinamización con la Rama Judicial.

Entre las principales herramientas creadas, vale la pena resaltar el gran valor que han demostrado los análisis de contexto, que abordan las secuelas de conflicto armado y fuertes períodos de violencia; por tanto, fue necesario no partir de cero, permitiendo identificar los casos de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Así mismo, la revisión del entorno político e histórico ha sido determinante para el establecimiento de las consecuencias jurídicas en cada uno de los casos presentados, comprendiendo tanto la naturaleza de las violaciones como las correspondientes reparaciones. Estas prácticas ya han sido identificadas como valiosas al punto que a nivel nacional están siendo utilizadas en varios ámbitos como en la jurisdicción penal ordinaria[140], en la justicia penal transicional[141] y en los procesos de justicia transicional civil de restitución de tierras.

Así mismo, se han creado equipos que adelantan acciones de trabajo con la comunidad, enfocados a: i) Formación a líderes comunitarios con el fin de potenciar sus aptitudes como voceros de las comunidades, ii) Elaboración de periódicos comunitarios, iii) Enseñanza de herramientas lúdicas para fortalecer la comprensión del proceso de restitución de tierras en las comunidades, al tiempo que se incentiva la integración social y la reconstrucción del tejido social y iv) Foros o espacios de reflexión en los cuales se adelanta análisis regional del proceso de restitución y sirve como insumo para la construcción de contextos regionales.

Otra de las grandes apuestas ha sido el identificar física y jurídicamente los predios y territorios, con el fin de lograr la restitución de los que han sido objeto de reclamación y que cumplen con las condiciones establecidas para ello. Por tanto, se observa como positiva la restructuración institucional en lógica transicional que se desarrolló entre las entidades con responsabilidades dentro de la llamada cadena registral (SNR, IGAC y catastros descentralizados) en procura de lograr significativos avances en el mejoramiento de la información de tipo catastral de manera que contribuyan en el desarrollo de una nueva visión de la gestión predial, en los escenarios de posconflicto, atendiendo los principios establecidos en la ley[142] y logrando ser un ejercicio de buenas prácticas y fuente para la construcción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito.

Esto último se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por

[139] Reglamentado por el artículo 4° del Decreto 4829 de 2011 y es responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional.
[140] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación penal Única Instancia 33118 del 15 de mayo de 2013 pág. 39 -40:
[141] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Proceso No. 31150 del 12 de mayo de 2009. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. MP Lester María González, radicado 2008-80786, 4 de septiembre de 2012 pág. 2-4, y supranota 2.
[142] Ley 1448 de 2011, Capítulo II Principios generales.

décadas creando una herramienta que permita identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. En esa medida, es una herramienta de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos[143].

Continuando con las estrategias y siguiendo la línea del gobierno nacional en mantener los esfuerzos para la superación de las inequidades entre hombres y mujeres planteándose acciones estratégicas de intervención sectorial y multisectorial, de fortalecimiento institucional y de transformación cultural, se incluyó el enfoque de género en los procesos de restitución de tierras, logrando una articulación de las políticas y generando grandes avances relacionados con la política destinada a mujeres. Así pues, la UAEGRTD ha diseñado e implementado procesos de desarrollo de capacidades a sus profesionales sociales respecto de acciones diferenciadas como Sujetos de Especial Protección, el desarrollo de capacidades a las mujeres para su asociatividad y protección de derechos y avanzar en acciones de reconocimiento de las capacidades y potencialidades de las mujeres en el ámbito rural comunitario.

De manera específica, el artículo 114 de la Ley 1448 de 2011 reconoce a las mujeres como sujetos de especial protección y ordena la creación de un programa de acceso especial para las mujeres, niñas y adolescentes al proceso de restitución de tierras. Este programa fue creado a través de la Resolución 80 del 2013 con la finalidad de reconocer las condiciones estructurales y la posición de las mujeres en la familia, así como en el mercado y la vida política que dificultan el acceso a los derechos relacionados con la titulación y el goce efectivo de la tierra, planteándose el reto de construir estrategias para disminuir las barreras de acceso a los derechos de patrimonio y justicia.

Este Programa se trata entonces de un conjunto de actividades lideradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en articulación con otras entidades, tendientes a garantizar el acceso real y efectivo al proceso de restitución de tierras por parte de las mujeres y garantizar la sostenibilidad de sus planes de vida en los predios restituidos. Igualmente, es un proceso orientado a superar las brechas y obstáculos que impiden el goce efectivo de sus derechos en materia de restitución, para lo cual se lideran acciones diferenciales en todas las etapas del proceso.

Por lo anterior, resulta de vital importancia garantizar la aplicación de los instrumentos diseñados para el fortalecimiento del enfoque diferencial en la acción restitutiva. Como se ha explicado, en el marco de la implementación de la política pública de restitución de tierras y territorios se han diseñado y aplicado una serie de instrumentos cuyo uso ha demostrado que contribuyen de manera significativa al fortalecimiento del enfoque diferencial en las actividades de restitución. De esta manera, construir sobre lo construido resulta de vital importancia para garantizar la continuidad de los logros alcanzados en esta materia y asimismo optimizarlos. Para ello, se configura como uno de los principales retos la capacitación información y divulgación a funcionarios competencia para que se dé continuidad a la aplicación de los mencionados instrumentos.

Por otra parte, el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - SRTDAF,

143 Documento Conpes 3859 de 2016, por el cual se propone la POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO RURAL-URBANO

se ha convertido en un instrumento para determinar con precisión los predios objeto de despojo y abandono, logrando acceder a bases de datos catastrales, notariales, registrales los cuales han permitido un trabajo articulado y que con su constante innovación se ha logrado que para minimizar los tiempos y lograr mayores resultados, se diera origen al Nodo de Tierras, generando impacto en los procesos que se adelantan al interior de la Unidad y su interoperabilidad con las once instituciones con las cuales se implementa.

Otra gran estrategia que ha permitido el avance en la implementación de la política, fue fortalecer la necesaria interrelación nación – territorio, comprendiendo que el nivel central debe construir sus lineamientos de política pública teniendo en cuenta las necesidades territoriales, logrando el monitoreo de fallos y la implementación de medidas complementarias como fundamento a lo establecido por la Ley 1448 de 2011, de manera que las reparaciones sean adecuadas, transformadoras y efectivas, por tanto, deben ir acompañadas de acciones que garanticen su sostenibilidad.

Los aprendizajes obtenidos durante el trabajo de restitución de tierras condujeron al diseño e implementación de mecanismos de trabajo interinstitucional que se llegaron a denominar clínicas de casos, en los cuales, de manera conjunta, se analizan casos que, por sus particularidades en aspectos cartográficos, documentales, probatorios y en soportes institucionales, presentan diferentes tipos de inconsistencias no asumibles únicamente por la entidad.

Esto ha implicado serios esfuerzos encaminados a lograr la articulación con las políticas de vivienda rural y generación de ingresos. Bajo ese marco, se han realizado iniciativas coordinadas, algunas con otras entidades, que permiten a las familias restituidas recibir proyectos productivos, subsidios de vivienda rural y alivio de pasivos, con el fin de favorecer el retorno y la sostenibilidad. Es de resaltar que los adjudicatarios tienen acceso directo a estas facilidades sin tener que participar en convocatorias ni adelantar trámites adicionales.

Como lección aprendida, la delimitación de áreas geográficas (macro y microfocalización) para la implementación del proceso de restitución, creados dentro de los principios de gradualidad y progresividad en la implementación del registro, previsto en el inciso 2 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, fue favorable en los inicios de esta política, de manera que pudo aplicarse secuencialmente, es decir, primero en aquellos lugares en donde se han presentado mayores índices de despojo y abandono de tierras, para que luego existan condiciones para el retorno de las víctimas a sus predios con plena tranquilidad. Cuando esto sucede, se cumplen los principios de gradualidad y progresividad en la restitución.

Uno de los principales retos es avanzar hacia una intervención estatal integral, articulada y pertinente de la problemática que permita respetar y garantizar los derechos territoriales de los grupos étnicos y la satisfacción de derechos sociales a las poblaciones campesinas, lo cual supone necesariamente la definición clara de acciones afirmativas y de adecuaciones institucionales en el conjunto de los sectores de gobierno, así como la determinación de presupuestos en rubros específicos, desagregados para comunidades negras e indígenas por separado. Lo anterior, debido a que en materia de restitución de derechos étnico - territoriales, la Constitución Nacional de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, la autonomía y autodeterminación de los grupos étnicos, sumado al carácter de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus territorios.

Puntualmente, siguen representando un desafío para la implementación efectiva y transformadora de la política de restitución de derechos territoriales[144] en favor de las comunidades étnicas las condiciones de seguridad, situaciones de orden público y dinámicas del conflicto armado en las regiones. Regiones como el Catatumbo, Tumaco, Buenaventura, la zona costera chocoana y en general todo el andén pacífico, en donde cursan importantes y numerosos casos de intervención en materia étnica para efectos de la acción restitutiva, son a la vez las zonas más afectadas por amenazas a la seguridad nacional.

De manera general, las acciones deberán centrarse en dar trámite a la totalidad de solicitudes que sean de conocimiento de la UAEGRTD, pues a la fecha, la intervención alcanza el 76.5% del total de las solicitudes de inscripción en el RTADF, significando esto que existe un conjunto de casos que por presentar los mayores niveles de complejidad no han sido materia de intervención por parte de la entidad, principalmente por razones que impiden garantizar la no repetición de hechos victimizantes a los peticionarios. Estos casos corresponden principalmente con la solicitud de inscripción en el Registro de predios ubicados en zonas del país donde persiste la presencia de actores ilegales o aún hay condiciones de conflicto armado interno.

Así mismo, es necesario prever que la entidad continuará recibiendo nuevas solicitudes de inscripción en el Registro, las cuales deberán tramitarse en el marco de los principios de gradualidad y progresividad de la política.

En este escenario, resulta relevante también contar con la intervención en materia de restitución en función del avance de la política de desminado humanitario pues son reconocidas las dificultades que representa la sospecha de presencia de Minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados MAP-MUSE en desmedro de la población civil.

Por último, constituye un desafío sustancial obtener el cumplimiento en la etapa posfallo de todas las entidades involucradas de acuerdo a las órdenes proferidas por jueces o magistrados. Este gran reto exige al país un esfuerzo permanente que posibilite dar cabal cumplimiento al mandato de ley para compensar o resarcir a las víctimas del conflicto de armado, aportando de manera directa a la sostenibilidad de la restitución, que incluye a su vez aspectos como la plena formalización de los territorios, la atención humanitaria, la seguridad y la protección de los líderes y las comunidades.

En este sentido, se configura como uno de los principales retos lograr el efectivo, adecuado y eficiente grado de coordinación inter e intra-sectorial, para garantizar la confluencia articulada de la oferta pública nacional, regional y local, al servicio de la sostenibilidad de la población restituida, esto a través de la concertación de acciones de coordinación interinstitucional orientadas a dar sostenibilidad a los proyectos productivos implementados y así contribuir al proceso de reparación integral y sostenible de estas familias y al ejercicio y goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Hacia el futuro los procesos de restitución de tierras, apoyados administrativamente por la Unidad de Restitución de Tierras y ordenados mediante sentencias por los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, deberán continuar incluyendo medidas orientadas al ejercicio del derecho de las personas despojadas, además de estrategias que les facilite el retorno, el ejercicio del derecho productivo sobre su propiedad, la autonomía y el fortalecimiento productivo rural.

[144] Regulada en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

Cobra entonces un gran valor la orientación de esfuerzos institucionales al desarrollo de capacidades de las personas restituidas con el objeto de fomentar practicas eficientes, innovadoras y asociativas, que además de facilitar a las personas que han sido despojadas retomar su actividad económica, contribuir a la dinamización productiva de las zonas rurales, como generador de nuevas prácticas y replicador de nuevas experiencias productivas, instaladas en el proceso de acompañamiento técnico en el marco de los proyectos productivos.

En su conjunto, se trata de generar las condiciones necesarias para materializar la vocación transformadora de la política de restitución de tierras y territorios, mediante la garantía de su propia sostenibilidad, lo cual se traduce en gestionar de manera adecuada la etapa posfallo de la política.

Capítulo X. VERDAD, JUSTICIA Y MEMORIA

El Componente de Verdad de la política pública de atención y reparación integral a víctimas busca reconocer a las víctimas, sus familiares y a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad sobre los hechos, motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones que trata el artículo 3ro de la Ley 1448; esto, por medio de dos dimensiones fundamentales, la verdad histórica y la verdad judicial. En cuanto al componente de verdad histórica, de manera particular su ejecución desde la política pública es liderado por dos entidades: el Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

A partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, el Archivo General de la Nación - AGN ha asumido, según sus funciones y competencias, desde finales del año 2011 el "diseño de una política para la administración y manejo de los Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica", expresado en el proyecto EBI: Diseñar e implementar la política pública relacionada con la gestión y administración de los archivos de derechos humanos y memoria histórica.

Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) fue creado por la Ley 1448 de 2011. Es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) mediante el Decreto 4158 de 2011.Tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de la realización de investigaciones, actividades museísticas, pedagógicas y otras relacionadas, que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar en el futuro la repetición de los hechos. La información que acopia el CNMH debe ponerse a disposición de las víctimas, investigadores y de los ciudadanos en general, para enriquecer el conocimiento de la historia política y social de Colombia.

Si bien el CNMH fue creado por la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, solo hasta el 20 de diciembre de ese mismo año con el Decreto 4803 se estableció su estructura. Por lo anterior, inició labores a partir de la vigencia 2012 y en consecuencia este documento presentará los logros de la entidad desde 2012 hasta el 31 de marzo de 2018.

Por su lado, el componente de justicia de la política pública busca el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción, así como la lucha contra la impunidad. Aunque este objetivo en realidad es responsabilidad de la rama judicial del Estado, el Gobierno colombiano ha adelantado acciones en la línea del acceso a la justicia. Esto quiere decir que apoya el diseño e implementación de mecanismos efectivos de acceso a la justicia y protección de los derechos de las víctimas contra las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia.

Verdad y Memoria

El Gobierno nacional definió una política pública de Archivos de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado, que abarca todo tipo de información, documentos y archivos que testimonian, informan y contribuyen a caracterizar las graves violaciones a los Derechos Humanos, las infracciones

al Derecho Internacional Humanitario y hechos relativos al conflicto armado en Colombia.

Se definió el alcance y ámbito de aplicación de un *protocolo de política archivística y de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*, estableciendo medidas de obligatorio cumplimiento para las entidades del Estado, y recomendaciones para las organizaciones de la sociedad civil en torno a la protección, preservación, acceso y difusión de los archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado.

El protocolo se suma a la normatividad archivística vigente, la cual es de vital importancia para el correcto y transparente funcionamiento del Estado, reconociendo la imperiosa necesidad de dar cumplimiento a la Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000) y a la Ley de Transparencia y Acceso a la información. Refuerza el compromiso del Estado colombiano para que el deber constitucional de la debida gestión, actualización y administración de archivos se realice a partir de su vocación garantista de los Derechos Humanos.

Las disposiciones contenidas en el Protocolo son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y demás organismos regulados por la Ley General de Archivos, cuya observancia es cardinal, junto con la normatividad archivística expedida por el Archivo General de la Nación, para alcanzar los objetivos que este documento se propone.

Investigaciones publicadas para el esclarecimiento histórico del conflicto.

El CNMH ha adelantado investigaciones para aportar al esclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado en Colombia, con el objetivo de contribuir a la realización del derecho a la verdad y a las garantías de no repetición, del que son titulares las víctimas y la sociedad en general. Desde la vigencia 2012 el CNMH publicó los siguientes 56 informes de memoria histórica[145]:

PUBLICACIONES CNMH 2012 (6):

El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo.

Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Resistencia y memoria en el Cauca Indígena

Justicia y Paz: ¿Verdad judicial o verdad histórica?

Ley de Justicia y Paz: Los silencios y los olvidos de la verdad.

Justicia y paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares.

Encuesta nacional: ¿Qué piensan los colombianos de Justicia y Paz? (UAEARIV – CMH, Fundación Social, Univ. de los Andes, USAID-OIM)

PUBLICACIONES CNMH 2013 (8):

Guerrilla y población civil, trayectoria de las FARC 1949-2013.

Una sociedad secuestrada.

La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional.

[145] Esta cifra, corresponde a los informes publicados por el CNMH desde 2012 hasta 31 de marzo de 2018, en abril de 2018, se publicaron dos (2) informes más, correspondientes a: 1) "Expropiar el cuerpo, seis historias sobre violencia sexual en el conflicto armado", y 2) "Un bosque de Memoria Viva, desde la Alta Montaña del Carmen de Bolívar", con lo cual la cifra total asciende a 58. Igualmente, esta cifra no contempla los quince (15) informes publicados por el Grupo de Memoria Histórica (GMH), adscrito a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en el período comprendido entre 2008 y 2011 en virtud de las funciones de dicho grupo que fueron asumidas por el CNMH.

Desafíos para la reintegración. Enfoques de género, edad y etnia.

Publicación conjunta con la corporación Región: Caja pedagógica "Tejiendo memoria, proceso pedagógico del informe San Carlos. Memorias del éxodo en la guerra" (conformada por cinco cartillas, material sonoro pedagógico y mapa de recorridos por la memoria)

Video documental del CNMH del basado en el "informe general Basta Ya": No hubo tiempo para la tristeza.

Cartilla con la base de datos de secuestro en Colombia: "Una verdad secuestrada, cuarenta años de estadísticas de secuestro 1970-2010".

Informe General del conflicto armado.

PUBLICACIONES CNMH 2014 (9):

Desaparición forzada, Tomo I: Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia.

Desaparición forzada, Tomo II: Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010)

Desaparición forzada, Tomo III: Entre la Incertidumbre y el dolor, impactos psicosociales de la desaparición forzada.

Desaparición forzada, Tomo IV: Balance de la acción del Estado Colombiano frente a la desaparición forzada de personas.

Hacer la guerra y matar la política, Líderes asesinados en el Norte de Santander.

Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia.

Putumayo: la vorágine de las caucherías. Memoria y testimonio (2 volúmenes)

“Patrones” y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960 – 2012)

Recordar para reparar. La masacres de Matal de Flor Amarillo y Corocito en Arauca.

PUBLICACIONES CNMH 2015 (15):

Textos Corporales de la crueldad. Memoria histórica y antropología forense.

Cruzando la frontera: Memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca.

Buenaventura: un puerto sin comunidad.

Con licencia para desplazar. Masacres y reconfiguración territorial en Tibú, Catatumbo.

Guerra propia, guerra ajena. Conflictos armados y reconstrucción identitaria en los Andes colombianos. El Movimiento Armado Quintín Lame.

El legado de los ausentes. Líderes y personas importantes en la historia de El Salado.

Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia.

Pueblos arrasados. Memorias del desplazamiento forzado en El Castillo - Meta.

Petróleo, coca, despojo y organización social en Putumayo.

La palabra y el silencio. La violencia contra los periodistas en Colombia (1977-2014).

Aniquilar la diferencia Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano.

Memorias, territorio y luchas campesinas, aportes metodológicos para la caracterización del sujeto y el daño colectivo con población campesina en la región caribe desde la perspectiva de memoria histórica.

El derecho a la justicia como garantía de no repetición, Vol. 1, Graves violaciones de derechos

humanos: luchas sociales y cambios normativos e institucionales 1985-2012.

Crímenes que no prescriben: la violencia sexual del Bloque Vencedores de Arauca.

Limpieza social. Una violencia mal nombrada.

PUBLICACIONES CNMH 2016 (10):

El derecho a la justicia como garantía de no repetición (Tomo II)

Memorias de una masacre olvidada, los mineros de El Topacio, San Rafael (Antioquia) 1988.

La justicia que demanda memoria. Las víctimas del Bloque Calima en suroccidente colombiano.

La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar.

Esa mina llevaba mi nombre.

Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas.

Granada. Memorias de guerra, resistencia y reconstrucción.

Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia.

Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades.

Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)

PUBLICACIONES CNMH 2017 (8):

La guerra escondida: Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia.

"La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá"

Serie "Campesinos de tierra y agua" (8 libros)

"Medellín. Memorias de una guerra urbana"

"Memorias de la Infamia. Desaparición forzada en el Magdalena Medio"

La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado.

Crecer como un río. Informe del CNMH y el CIMA" (Volúmenes 1 y 2)

Una guerra sin edad, Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niña y adolescentes en el conflicto armado colombiano.

1.1. Impacto de las investigaciones publicadas por el centro de memoria

Los informes publicados por el CNMH han aportado al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado, a la dignificación de las víctimas y a la interpelación a la sociedad colombiana en torno a los engranajes que han hecho posible la guerra. Se resaltan los aportes que hacen estos informes en las diversas temáticas abordadas tanto a nivel de regiones como nacional, cuyo propósito principal es visibilizar las trayectorias, dinámicas e impactos particulares y diferenciados de la guerra en todo el territorio colombiano.

El principal impacto que se destaca del desarrollo de las publicaciones de los informes de memoria histórica, se fundamenta en la recopilación de las memorias de las víctimas a través de las metodologías diseñadas para tal fin, y que permite esclarecer, entre otros, los contextos, las modalidades, los impactos y daños, así como las dimensiones y magnitud de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, a través de las voces de los participantes en estos procesos.

Es así, como a través de los informes publicados desde la vigencia 2012, fue posible dar a conocer al país cifras concretas sobre la magnitud de los hechos de violencia analizados. Uno de los primeros

documentos del CNMH en dar cuenta de esto fue el Informe General del Conflicto Armado "Basta Ya Colombia, memorias de guerra y Dignidad", publicado en 2013, el cual se ideó como un elemento de reflexión para un debate social y político abierto, en torno a la degradación e impactos del Conflicto a lo largo de cinco décadas.

Gracias a este informe, la sociedad en general pudo conocer que debido al conflicto armado entre los años 1958 y 2012 perdieron la vida 218.094 personas, de las cuales, el 19% eran combatientes, siendo la población civil la más afectada con 177.307 muertos (81%). Asimismo, en el período 1988 a 2012, se registraron 716 acciones bélicas, que derivaron en 1.344 muertos.

En el conflicto a su vez, dadas las diferentes modalidades ejecutadas por los distintos actores armados, se logró el rastreo de al menos 95 atentados terroristas entre 1988 y 2012, con 1.566 víctimas, 223 de ellas mortales; ataques realizados principalmente por las guerrillas. Pero quizás uno de los datos más impactantes de los identificados en el informe, corresponde a las masacres perpetradas entre 1985 y 2012; para este hecho victimizante se logró documentar un total de 1.982 casos con 11.751 víctimas.

De igual manera, los informes posteriores del CNMH dieron a conocer los diferentes impactos y afectaciones que el conflicto ha generado en la sociedad, en las distintas modalidades y dimensiones que ha tenido. En 2014, por ejemplo, el CNMH publicó una completa serie de informes relativos a la Desaparición forzada[146], cuyas primeras aproximaciones se habían mostrado en el Informe Basta Ya, pero que dada la magnitud de esta victimización, se logró un análisis más profundo en dicha serie. Con estos informes se mostró que en Colombia han sido desparecidas 60.630 personas en los últimos 45 años, en el marco del conflicto armado. Las dimensiones de este crimen resultan escalofriantes e inmorales y son el resultado de la conjunción de varias situaciones, como la persistencia de una transgresión que se inflinge intencionadamente con el ánimo de castigar y sembrar el terror; la existencia de prácticas empleadas por distintos actores armados con el propósito de invisibilizar sus crímenes y de garantizar su impunidad; o como una forma de distorsionar las cifras producto de sus acciones.

Igualmente, gracias a este análisis se concluyó que la desaparición forzada tuvo la siguiente cronología:

1970-1981. La irrupción de la desaparición forzada: "la contención de la amenaza comunista".

1982-1990. La generalización de la desaparición forzada: una guerra cambiante en un contexto turbulento.

1991-1995. La contención de la desaparición forzada: la distensión y el reacomodo del conflicto armado en un nuevo contexto.

1996-2005. La explosión de la desaparición forzada: expansión paramilitar, fortalecimiento guerrillero y crisis del Estado.

2006-2015. La desaparición decrece, pero no cesa: falsos positivos, eclosión de grupos post desmovilización y debilitamiento de las guerrillas.

Para el año 2015, entre los informes desarrollados por el CNMH en esa vigencia, destacamos principalmente el Informe Nacional sobre Desplazamiento Forzado en Colombia[147], dada la

[146] Además de estos informes el CNMH publicó en su web institucional un micrositio con los principales hallazgos, disponibles en: http://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/hasta-encontrarlos/

[147] Adicional al informe el CNMH publicó un micrositio en el cual se incluyó la información general del Informe Nacional, así como los informes previos desarrollados sobre la temática y otros productos tales como un documental y una galería fotográfica. Disponible en:

magnitud del tema presentado, su análisis y alcance. Con este informe, se evidenció que este hecho victimizante afectó a 6.433.115 personas, de las cuales, el 35% correspondió a menores de edad, 3.301.848 mujeres y 3.130.014 hombres, siendo además una victimización de índole rural, ya que el 83% de los afectados pertenecen a estas zonas.

Para la vigencia 2016, se destaca la publicación del informe nacional de Tierras, el cual dio cuenta de la magnitud del problema agrario nacional, mostrando las interrelaciones de esta problemática con el conflicto armado, el desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de tierras, las políticas de tierras, la estructura de la propiedad agraria y las políticas públicas sobre desplazamiento forzado y restitución de tierras.

En 2017, el CNMH dio a conocer al país las cifras sobre reclutamiento de niños, niñas o adolescentes por parte de los grupos armados ilegales, la cual registra 16.879 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017a, p.55).

De igual manera, con la publicación del informe nacional sobre violencia sexual "La guerra inscrita en el cuerpo", se demostró la magnitud de esta modalidad de violencia, con la cual 15.076 personas se contabilizaron como víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado. Es importante señalar que a pesar de las cifras que evidencian la existencia de este tipo de violencia, ningún actor armado reconoce el uso de la violencia sexual en el conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017b, p.25).

Los análisis adelantados por el CNMH frente al conflicto armado y la labor de esclarecimiento, no sólo abordaron estos dos temas. Un informe que también se publicó en 2017, dio cuenta de la magnitud del daño generado por la utilización de Minas Antipersonal (MAP) y Remanentes Explosivos de Guerra (REG), práctica que ha dejado en el país desde 1990 y hasta el 30 de junio de 2016[148] un total de 11.440 víctimas: 7.015 de la Fuerza Pública (60%) y 4.425 civiles (40 %) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017c, p.20). Estas cifras ubican a Colombia en el segundo lugar del mundo, después de Afganistán, con mayor número de víctimas de MAP. Además, el CNMH considera relevante señalar la participación de las víctimas de la fuerza pública en el proceso de reconstrucción de memoria, ya que con esto se propende por la pluralidad de las voces de las víctimas, como uno de los ejes fundamentales de la consistencia del trabajo desarrollado.

Como elemento complementario acerca de la participación de las víctimas en los procesos de reconstrucción de memoria histórica, se recalca el proceso que el CNMH adelantó para la validación de sus informes en concurso con los participantes de los mismos, lo que garantiza que la información que se publica ha sido previamente confrontada con los protagonistas, logrando un proceso de concertación / validación / divulgación, que se desarrolla en todos los procesos investigativos y garantiza evitar la revictimización.

Para ello, el CNMH adelantó jornadas de trabajo en campo, que inician con talleres de memoria (reconstrucción de memoria dentro del proceso investigativo en su fase de campo), que posteriormente fueron validados en jornadas de "devolución de resultados", en la cual se confirmaron los hallazgos de los informes con las comunidades participantes y que finalizó con la etapa de publicación y divulgación a partir del lanzamiento público de cada informe.

http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desplazamientoForzado/

[148] Cifras suministradas por la DAICMA (Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal)

Es importante destacar el logro de las metas planteadas en cuanto a proyectos de investigación, tanto nuevos como en curso, que responden a los diferentes abordajes que el CNMH prepara para atender las demandas que se realizan por parte de diferentes actores, y que permite reflejar y dar a conocer las afectaciones causadas por el conflicto armado. En este sentido, es importante señalar que en la vigencia 2017 se dio inicio a un informe nacional (en este caso indígena), a dos informes de índole regional (Diputados de Valle y Basta Ya Montes de María) y a dos proyectos que buscan análisis específicos, correspondientes a los balances del aporte del CNMH al esclarecimiento del conflicto armado en diferentes ejes temáticos.

2. Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica.

El CNMH orienta, visibiliza, apoya y sirve de plataforma a las iniciativas de memoria histórica que existen en Colombia, dando apoyo técnico para la materialización de sus narrativas y divulgándolas en escenarios sociales e institucionales a nivel nacional y territorial, que contribuyen a la reparación integral de las víctimas y al deber de memoria del Estado. A continuación, se presentan las acciones de apoyo memoria estos casos, vinculados a la red de memoria histórica, que se realizaron desde la vigencia 2014. Es importante mencionar que las 95 iniciativas que se apoyaron, en algunas ocasiones, se apoyaron por más de una vigencia. Adicionalmente, se precisa que a partir de 2015 las "Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica" se incorporaron como indicador de meta de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país: Paz, equidad y educación".

Tabla 214
Número de Iniciativas de memoria histórica apoyadas por el CNMH 2014 - 2017

Año	Número de Iniciativas apoyadas
2014	21
2015	24
2016	25
2017	25

Fuente: Elaboración Unidad para las Víctimas con información del CNMH. 2018

Durante 2017, la entidad definió la priorización de las Iniciativas de memoria a ser apoyadas, a partir de la selección y análisis de aquellas incluidas en el registro de iniciativas, validando que sean procesos colectivos, diversos, de organizaciones sociales o de víctimas, que cuentan con un enfoque diferencial y territorial.

El proceso de apoyo a las 25 Iniciativas seleccionadas para la vigencia 2017, se dio a través de la identificación preliminar y registro que derivó en un acercamiento a la organización para determinar o no el interés de participación que, a su vez, en caso afirmativo daría inicio a la formulación del plan de trabajo conjunto. Así, se construyó con las IMH un diagnóstico, una caracterización de sus necesidades y el tipo de acompañamiento requerido para aportar a la materialización de las expresiones que cada una buscaba poner en la esfera pública.

Como parte de las metas de gobierno, el CNMH tiene el compromiso de apoyar anualmente 25 procesos impulsados por la sociedad para reconstruir y representar el conflicto armado interno con sus propias voces y lenguajes expresivos, como aporte al cumplimiento del deber de memoria del Estado. Las acciones en ese sentido están directamente asociadas al área de efectividad "Comprensión social del conflicto armado", establecida por el CNMH como

referente de su planeación institucional, para contribuir a la realización del derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad en general, así como a las garantías de no repetición. La meta de gobierno en su conjunto implica que para 2018[149] la entidad habrá apoyado y acompañado técnicamente a 120 IMH, desde la concepción, planeación y gestión de sus planes de trabajo, hasta la materialización de las expresiones de memoria que son definidas por ellas en cada caso.

2.1. Impacto de las iniciativas de memoria histórica apoyadas

Los principales avances, resultados e impactos que se resaltan, se sustentan en la consolidación del CNMH como la plataforma a través de la cual las víctimas, organizaciones de víctimas y sociedad en general, reciben el impulso, acompañamiento y apoyo en general, para el desarrollo de ejercicios que buscan elaborar sus memorias y experiencias alrededor del conflicto armado para la construcción de paz desde los territorios, en cumplimiento del mandato de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) cuyo artículo 143 consagra que *"El deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones (...) puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto"*.

De esta manera, el CNMH, contribuye al surgimiento y consolidación de una esfera pública de las memorias de todas las víctimas para que la sociedad en su conjunto reconozca, por una parte, las atrocidades y los hechos inobjetables ocurridos en el marco del conflicto armado, y por otra, la dignidad, resiliencia y resistencia/agencia de las víctimas.

El principal impacto que se tuvo frente al trabajo desarrollado en materia de apoyo a IMH, consistió en el desarrollo de una línea de trabajo institucional que permitió apoyar, fortalecer y visibilizar los procesos colectivos de reconstrucción y representación de memorias del conflicto armado que provienen de las víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de víctimas y organizaciones sociales, con un sentido dignificante. Las IMH son entonces manifestaciones expresivas muy diversas de acuerdo con sus contextos y estado de sus procesos, a las cuales el CNMH ha acompañado y brindado el apoyo técnico que han requerido.

Dentro de los avances realizados, se destaca el encuentro llevado a cabo en Bogotá en el año 2012, entre el CNMH e Iniciativas locales de memoria, que contó con el apoyo del *International Center for Transitional Justice (ICTJ)* y el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación del Distrito Capital. A este encuentro asistieron víctimas y representantes de experiencias de reconstrucción de memoria histórica de Montes de María, Cesar, Antioquia, Cauca y Bogotá. El CNMH planteó el interés en propiciar este tipo de espacios para la articulación de iniciativas en redes, fortaleciendo acciones en este sentido para las organizaciones de víctimas y organizaciones no gubernamentales. Además, a partir de esta vigencia se gestionaron convenios de cooperación con universidades para apoyar iniciativas de memoria y diferentes líneas de investigación del CNMH. Las instituciones con las cuales se trabajó fueron: Universidad del Magdalena, Universidad Pontificia Bolivariana de Bucaramanga, Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad de los Andes y Universidad Industrial de Santander (UIS) y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional.

[149] Es importante tener en cuenta que desde el mes de enero se iniciaron acciones que permitirán al cierre de la vigencia alcanzar la meta proyectada para el cuatrienio.

Adicionalmente, durante 2012 el CNMH gestionó y logró el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el cual se contempló la definición de competencias e implementación de apoyos locales de IMH, como parte de la consolidación y fortalecimiento del apoyo brindado por el CNMH a las iniciativas surgidas de las comunidades afectadas con el conflicto armado en todo el país.

Como se mencionó anteriormente, las "Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica" se incorporaron como indicador de meta de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país: Paz, equidad y educación"; no obstante, el CNMH desde su creación realizó acompañamiento y apoyo a iniciativas en diferentes lugares del país. A continuación se presentan los avances en apoyo a iniciativas de 2012 y 2013, los cuales se recalcan como logros tempranos en el trabajo desarrollado y el acercamiento logrado con las comunidades afectadas por el conflicto armado colombiano (fortalecimiento de la presencia regional del CNMH).

Otro de los avances en IMH que se destaca, está relacionado con la labor realizada por la Estrategia Nación Territorio (ENT) del CNMH. A la ENT le fue encomendada desde 2013 la identificación y registro de manera progresiva de todas las iniciativas de memoria que existan en el país, con el propósito de mapear y mostrar a la sociedad la multiplicidad de ejercicios de memoria que realiza la sociedad, pero también de diagnosticar las necesidades de apoyo técnico que estos procesos tienen, de manera que a la entidad le sea posible responder de la manera más adecuada a las demandas de apoyo, visibilización y posicionamiento en la esfera pública.

Para la vigencia 2014, con el apoyo de las Direcciones y Grupos y, en particular de los enlaces regionales del CNMH, la ENT logró identificar 381 ejercicios de memoria en el territorio nacional. De ellos, 52 fueron registrados mediante un formato diseñado para ese propósito, en el que se consignaron las características básicas de las acciones e iniciativas de memoria histórica como ubicación, descripción, objetivos, etapa en la que se encontraba, dimensiones de su manifestación (artísticas, archivísticas, investigativas, etc.), entre otras. Distribuidas por macro-regiones, las 52 iniciativas de memoria que se registraron se contabilizaron en: 17 en la región Andina, 13 en la región Caribe, 5 en la Orinoquía-Amazonía, 3 en el Nororiente y 14 en el Suroccidente.

En 2015, continuando con esta tarea, la ENT del CNMH registró 323 ejercicios de memoria en el territorio nacional[150]. Estas 323 se localizaban en las siguientes macro-regiones: 126 en la región Andina, 55 en la región Caribe, 35 en el Nororiente, 54 en la Orinoquía-Amazonía, 52 en el suroccidente, 1 en el exterior.

Durante 2016, el CNMH focalizó 5 subregiones para el apoyo a iniciativas de memoria histórica, a partir de la identificación de ejercicios desarrollados hasta ese momento. Se determinó que en esas zonas existían procesos que buscaban mayores herramientas para potenciar sus trabajos, y que dichos ejercicios cumplían con criterios básicos: ser de carácter colectivo y no individual, tener un carácter procesual y no ser acciones puntuales, y provenir directamente de sectores sociales que buscan comunicar sus propias visiones sobre lo vivido en medio de la guerra. Estos cinco territorios fueron Caquetá, Samaniego (Nariño), norte del Cauca, Pacífico sur

[150] Es importante tener en cuenta que el Registro de acciones e iniciativas no crece necesariamente cada año, pues a medida que se va verificando la información que está en la base de datos, es posible encontrar que muchos ejercicios, por ejemplo, ya no existen; que fueron sólo ideas; que no tenían como eje la memoria histórica, entre otros criterios que implican que esos datos se eliminen de la herramienta.

(Buenaventura y Tumaco) y Magdalena Medio[151]. Allí se convocó a los procesos que habían sido previamente identificados por el CNMH a partir de la herramienta llamada Registro de acciones e iniciativas de memoria histórica, para invitarlos a construir un plan de trabajo conjunto. Así, se construyó con ellas un diagnóstico, se caracterizaron sus necesidades y se estableció el tipo de acompañamiento requerido con tal de aportar a la materialización de las expresiones que cada iniciativa buscaba poner en la esfera pública.

Como resultado del proceso de acompañamiento en 2016, se logró un total de 63 productos de las 25 iniciativas apoyadas, que muestran la diversidad de lenguajes o modos de comunicación en los que es posible que la memoria se haga visible en la sociedad.

[151] Es importante indicar que, además de estas zonas en donde el criterio de trabajo fue subregional y se buscó articular con el conjunto de procesos de memoria identificados, hubo tres casos en los que la priorización de las iniciativas se hizo de manera particular y no territorial, lo cual ocurrió con iniciativas en el Meta, en Casanare y en el Cesar, pues se recibieron solicitudes que se consideró viable apoyar, sin que implicaran un trabajo con otras organizaciones o iniciativas locales o regionales.

3. Mecanismos no judiciales de contribución a la verdad de la población desmovilizada

3.1. Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad

En el marco del ejercicio del derecho a la verdad, reconocido por el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho interno, el Gobierno Nacional tiene la obligación y el compromiso de recibir, clasificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surja de los acuerdos firmados por las personas desmovilizadas con el gobierno, en el marco de la aplicación de la Ley 1424 de 2010. Con estos relatos se deben producir los informes a que haya lugar, los cuales serán entregados a la sociedad para aportar al esclarecimiento sobre las causas, circunstancias y consecuencias de las graves situaciones de violencia cometidas por las agrupaciones paramilitares.

En lo corrido del actual gobierno, se cuenta con un avance total acumulado a marzo de 2018 de 11.179 personas desmovilizadas certificadas, de una meta total de 13.000, según lo establecido en la meta del Plan Nacional de Desarrollo.

La información que ha surgido de los acuerdos firmados por las personas desmovilizadas, así como de las contribuciones voluntarias (que incluyen entrevistas a víctimas, testigos y otros actores sociales e institucionales relevantes) y la consulta de otras fuentes secundarias, ha permitido analizar el surgimiento, el contexto, los modos de operación, aspectos destacados del impacto y daño, y del proceso de desmovilización, desarme y reintegración de estructuras paramilitares, y contribuir de esta manera con la garantía del derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad y a saber, como contribución efectiva en términos de reparación simbólica y hacia el logro de garantías de no repetición del tipo de hechos revelados.

3.2. Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica.

Desde 2012, en el marco del ejercicio del derecho a la verdad como ha sido mencionado, , el CNMH tiene la obligación y el compromiso de recibir, clasificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surja de los acuerdos firmados por las personas desmovilizadas con el gobierno, en el marco de la aplicación de la Ley 1424 de 2010. Es así como el CNMH ha realizado las actividades relacionadas con el mecanismo de contribución a la verdad por medio de sedes regionales[152] ubicadas en diferentes ciudades del país, dispuestas según el número de acuerdos con sus respectivos anexos entregados por la ARN. El sostenimiento de estos espacios es necesario para mantener y realizar el conjunto de las acciones involucradas y contar con condiciones adecuadas y que permitan ofrecer la confidencialidad y seguridad que requiere este Mecanismo No Judicial, incluida la protección y resguardo del material documental, así como la posibilidad de realizar actividades de coordinación operativa con instituciones locales.

Gracias al Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica diseñado y aplicado en consecuencia, el impacto en términos de verdad y de memoria histórica, se ha visto reflejado tanto por hallazgos establecidos como incluso por silencios,

[152] Ver Anexo 4. Sedes regionales por vigencia.

negaciones o libretos con respecto a lo ocurrido en el marco de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Pero de manera general se ha conseguido una contribución significativa a la verdad y la memoria histórica, que permite referencias a responsabilidades en el marco de tales violaciones y la posibilidad de establecer aportes relevantes frente al esclarecimiento del fenómeno paramilitar.

Entre los documentos publicados que se han elaboraron en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad están:

- Desafíos para la reintegración. Enfoque de género, edad y etnia.
- DR3-Desarme, desmovilización y reintegración.
  Tomo 1: Rearmados y reintegrados. Panorama posacuerdos con las AUC.
  Tomo 2: Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.
- "Yo aporto a la verdad" Acuerdos de la verdad mecanismo no judicial de contribución a la verdad, la memoria histórica y la reparación ley 1424/2010.
- Informe sobre el "Bloque Tolima".

Los informes que han sido radicados ante el Comité Editorial del CNMH:

- Informe Calima.
- Informe de Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada – ACMV.
- Informe de Análisis cuantitativo del paramilitarismo en Colombia. Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica.
- Informe resumen: hacia el fin del conflicto, experiencias de desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes a la vida civil.

Adicionalmente, con base en la información recibida de los anexos remitidos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN antes ACR) se ha realizado la verificación de los datos de los participantes que han firmado el acuerdo de contribución a la verdad, la convocatoria, el desarrollo de entrevistas y valoraciones respectivas, la emisión de la certificación, notificación y actas de firmeza para cada caso. En este sentido, se analizaron, sistematizaron y acopiaron a marzo de 2018, 12.856 testimonios.

Es importante resaltar que los relatos de las personas desmovilizadas, hacen parte de una de las etapas necesarias para el procedimiento de certificación e implementación del Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad respecto a las personas firmantes de los Acuerdos según lo establecido en la Ley 1424 de 2010.

4. Museo nacional de la memoria histórica construido.

Entre las Medidas de Satisfacción para las víctimas del conflicto en Colombia, previstas en el Decreto 4800 de 2011 (que reglamenta la Ley 1448 de 2011), se establece la Reparación Simbólica que "*comprende la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de la memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social*". Dentro de estos mecanismos se encuentra el Museo Nacional de la Memoria (MNM), que de acuerdo con el Decreto 4803 de 2011, estará "*destinado a lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia, procurando conjugar esfuerzos del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el*

Estado". Dentro de las funciones del CNMH, se encuentra la de diseñar, crear y administrar el MNM.

4.1. Construcción física.

En términos de la construcción material, el MNM se localizará en la ciudad de Bogotá, en el predio Ala Solar (denominado así por la escultura de Alejandro Otero, instalada en 1975), comprendido entre la Carrera 29A y la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) y la Avenida Teusaquillo (Calle 25), como parte del Conjunto Monumental CAD que incluye la Plaza del Concejo y el Centro Administrativo Distrital. En esa medida, el 17 de septiembre de 2014 el CNMH firmó el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1281 con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) con el objeto de "*aunar esfuerzos y adelantar acciones de cooperación por parte del IDU, el DADEP y el CNMH, para la realización del Proyecto CAD – construcción del Museo de la Memoria en la ciudad de Bogotá D.C.*".

Cabe resaltar además la expedición del Decreto 632 de 2014 por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que adopta el proyecto de diseño urbano Eje de la Paz y la Memoria, con el objeto de "*Fortalecer un espacio urbano de reconocimiento y remembranza de los hechos y víctimas de la violencia, a partir de transformaciones en torno a los Conjuntos Monumentales de Espacio Público localizados alrededor de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26), con el fin de contribuir a la reparación integral de las víctimas de hechos violentos ocurridos en la historia reciente de la ciudad y el país*" y en el cual se especifica como componente prioritario al MNM y brinda, además, definiciones de norma urbanística.

Gráfico 40
Predio Ala Solar para el MNM e Imagen renderizada del anteproyecto

Fuente: Centro Nacional de Memoria Historia (2018)

Una vez definida la posibilidad de un lugar, el CNMH organizó y llevó a cabo junto con la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) Regional Bogotá, el **Concurso Público Internacional de Anteproyecto Arquitectónico para el diseño del MNM**. Este concurso fue presentado públicamente junto con el predio el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado, el 9 de abril de 2015, por el presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y el Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego.

Además de Colombia, se recibieron solicitudes de los Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, México y Brasil, entre otros. En total, 109 aplicaciones y 72

propuestas fueron recibidas y exhibidas en el Archivo Distrital de Bogotá. El jurado estuvo compuesto por los reconocidos arquitectos Juan Pablo Ortiz, Clemencia Escallón, Mauricio Pinilla, Mario Figueroa y Efraín Riaño. El equipo ganador del concurso fue anunciado en audiencia pública el 13 de agosto de 2015 y está constituido por la firma colombiana MGP Arquitectura y Urbanismo SAS (ahora Pacheco Estudio de Arquitectura) que trabaja con la firma española Estudio Entresitio.

Cumpliendo con todos los procesos y trámites pre-constructivos, el CNMH inició el 13 de agosto de 2015 gestiones para el desarrollo del plan de implantación, "*instrumento de planeación que busca mitigar los impactos negativos que puedan generar nuevos desarrollos destinados a dotacionales de escala urbana y metropolitana*". El 28 de diciembre de 2017 la Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución 2136 "*Por la cual se adopta el Plan de Implantación del Museo Nacional de la Memoria en la Localidad de Teusaquillo*", requisito fundamental para continuar con el trámite de licencias constructivas en 2018. Cabe destacar que tanto el estudio ambiental como el estudio de tránsito fueron aprobados por la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Movilidad, respectivamente.

En el marco de la formulación del plan de implantación, el CNMH organizó el sábado 2 de julio de 2016 en el Salón Mezanine del Teatro Colsubsidio, el **Evento de Socialización para Vecinos del Proyecto del MNM**. La difusión de este evento se realizó por medio de la página web del CNMH, volantes ubicados en tiendas cercanas y cartas de invitación directa a vecinos del predio, las cuales incluyeron cerca de 40 actores clave como instituciones públicas, organizaciones culturales, empresas, Juntas de Acción Comunal, instituciones educativas e instancias de participación tanto en la Localidad de Teusaquillo como en la Localidad de Mártires.

Se contó con el decisivo apoyo de instituciones aliadas que han aportado su experiencia y conocimientos en el desarrollo de la infraestructura del MNM. De esta manera, se han gestionado visitas, intercambios y diálogos técnicos en Colombia con el Ministerio de Cultura de Colombia, el Museo Nacional de Colombia, el Museo del Oro, el Museo de Arte Miguel Urrutia, la Casa-Museo Quinta de Bolívar, el Museo Colonial, el Museo Casa de la Memoria de Medellín, el Archivo General de la Nación, la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco y el Consejo Iberoamericano de Diseño, Ciudad y Construcción Accesible. En el campo internacional se contó con el Museo de la Memoria y la Tolerancia en México, el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en Chile, el Parque de la Memoria en Buenos Aires, el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en Perú, el Museo Estadounidense Conmemorativo del Holocausto y el Instituto Smithsonian en Washington, el Museo y Memorial Nacional del 11 de septiembre en Nueva York, el Centro de Documentación Topografía del Terror en Berlín, el Memorial de la Shoah en París, y el Museo Canadiense por los Derechos Humanos.

Por otro lado, el marco presupuestal del proyecto se ratificó con la expedición de la Ley 1837 del 30 de junio de 2017, por la cual se aprobó una adición presupuestal al CNMH. Seguidamente, el aval fiscal (20 de octubre de 2017) y el CONPES 3909 (20 de noviembre de 2017) fueron aprobados logrando la declaración del **MNM como un proyecto de importancia estratégica para la nación**, lo que permitió avalar las vigencias futuras para su construcción física, aprobadas el 26 de diciembre de 2017.

Este mismo día el CNMH suscribió con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco (AVB) el Acuerdo

Específico No. 48 derivado del Convenio Marco Interadministrativo firmado el 19 de mayo de 2017. El objeto del acuerdo es "*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para apoyar la estructuración y ejecución del proyecto de infraestructura cultural y de gestión inmobiliaria integral que requiere el CNMH para la puesta en funcionamiento del Museo Nacional de la Memoria en la ciudad de Bogotá D.C.*".

Actualmente, se gestionan de manera conjunta con el DADEP, el IDU y la AVB los trámites de saneamiento técnico-jurídico que permitan la actualización de la información predial tanto en los sistemas de Catastro como en los de Registro. El propósito fundamental es que en la vigencia 2018 el CNMH tenga aprobada la licencia constructiva y adjudicado el proceso para la construcción física del MNM.

4.2. Conceptualización y diseño museológico

El CNMH avanzó durante 2016 y 2017 en la conceptualización y diseño de la primera exposición del guion museológico del Museo Nacional de la Memoria titulada "Voces para transformar a Colombia", exhibida en la XXXI Feria Internacional del Libro de Bogotá (FILBO), del 17 de abril al 2 de mayo de 2018. De este proceso se desprende la publicación ***Museo Nacional de la Memoria: un lugar para el encuentro***.

Una vez concluida esta exposición, se espera realizar un estudio de público que permitirá construir la propuesta definitiva de guiones para las exposiciones inaugurales del museo y de esa manera, iniciar los procesos administrativos para el diseño, la producción y el montaje de las primeras salas del MNM en la vigencia 2019, esperando inaugurar el MNM en 2020-2021.

Con respecto a la política de colecciones que tiene como objetivo recuperar, salvaguardar y visibilizar los vestigios materiales e inmateriales que dan testimonio de las experiencias individuales y colectivas de la violencia en Colombia, se avanzó en la consolidación de la política, como también en un Inventario de objetos y obras del CNMH, una caracterización inicial a través del Registro Especial de Archivo, una búsqueda de posibles iniciativas con objetos con valor museográfico y en la relación con instituciones que pueden contar con objetos con valor museográfico para la realización de una caracterización posterior, especialmente en la Fiscalía General de la Nación y en la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Sumado a lo anterior, el CNMH realizó esfuerzos importantes para la implementación de la dimensión virtual del Museo Nacional de la Memoria. Este componente avanza en dos líneas fundamentales: 1) El desarrollo de proyectos como la plataforma web, la multimedia de lugares de memoria y otros asociados a la exposición "Voces para transformar a Colombia", y 2) La articulación de la dimensión virtual con el Archivo de DDHH del CNMH e instituciones externas.

5. Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general

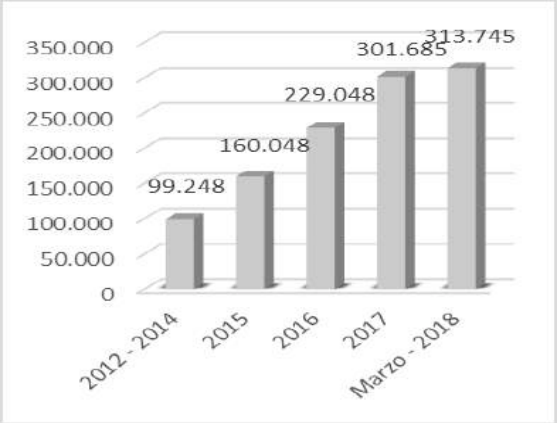
5.1. Documentos de derechos humanos y conflicto armado fueron acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general.

Como producto del componente de conformación de archivos, definido en la Política Pública de Archivo de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado, desde el año 2012 hasta el 31 de marzo de 2018, el CNMH ha acopiado, procesado y puesto al servicio de la sociedad, un total de **313.745** documentos de archivo o colecciones documentales

de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado. Este avance se alcanzó, teniendo en cuenta la aplicación de instrumentos, metodologías y herramientas archivísticas, diseñadas e implementadas por la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos del CNMH, así como en la implementación de sus procesos y procedimientos. Los archivos de Derechos Humanos pueden ser consultados a través del Archivo Virtual de Derechos Humanos (www.archivodelosddhh.gov.co) o directamente en el Centro de Documentación del CNMH.

A continuación, se presentan la cantidad de archivos de derechos humanos y memoria histórica acopiados y puestos al servicio de la sociedad. Cabe aclarar que el indicador "*documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general*", se incorporó como meta de gobierno, a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país: Paz, equidad y educación", y por lo tanto es a partir de ese momento que se inicia su seguimiento anual, como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 41
Documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general 2012 a marzo de 2018.



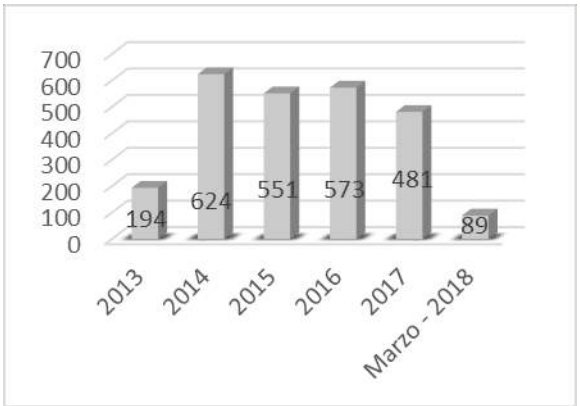
Fuente: Centro Nacional de Memoria Historia (2018)

Los avances y resultado pueden observarse tanto desde el punto de vista cualitativo, como cuantitativo. Esto debido a que los impactos generados con el Archivo de los Derechos Humanos Memoria histórica y Conflicto Armado, no sólo se evidencian a partir del conteo de usuarios atendidos o la cantidad de documentos suministrados a los mismos.. De la misma manera el desarrollo de los componentes de la política, condujo al despliegue y resultados en los aspectos de protección de archivos, por medio del Registro Especial de Archivos, la conformación y el fortalecimiento de archivos de organizaciones, instituciones y personas y el acceso y uso social de los archivos a partir de los procesos relativos a la construcción participativa de una Política Pública de Archivos de Derechos Humanos Memoria Histórica y Conflicto.

Archivo y Centro Documentación de Derechos Humanos y Memoria Histórica

En el año 2013, el CNMH dio apertura al Centro de Documentación de DDHH, memoria histórica y conflicto, con la finalidad de poner al servicio de la ciudadanía, los documentos y colecciones documentales de DDHH y memoria histórica acopiados. Como producto de esta labor, la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos ha atendido un total de **2.512** consultas de documentos de archivo de Derechos Humanos, Memoria Histórica y material bibliográfico, por diversos canales, entre ellos, la sala de consulta o solicitudes por correo electrónico de diferentes usuarios externos e internos y a través de PQRS. En la siguiente gráfica se presenta el número de consultas de información atendidas durante el periodo 2013 – 2018.

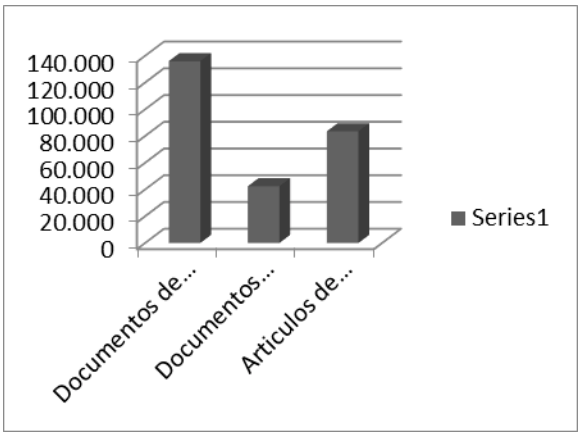
Gráfico 42
Total de Consultas atendidas en el Archivo de DDHH y Centro de Documentación CNMH 2013 a marzo de 2018



Fuente: Dirección de Archivo de Derechos Humanos – CNMH.

En atención a las 2.512 consultas en sala, el Archivo de Derechos Humanos y Centro de Documentación del CNMH brindó acceso a 261.992 documentos, distribuidos en 136.016 documentos de archivo de DDHH y memoria histórica, 42.465 documentos del Centro de Documentación y 83.511 artículos de prensa y revistas. En la siguiente gráfica se presenta el total de documentación consultada por tipo:

Gráfico 43
Total de documentos consultados y tipo de documentos 2013 a marzo de 2018



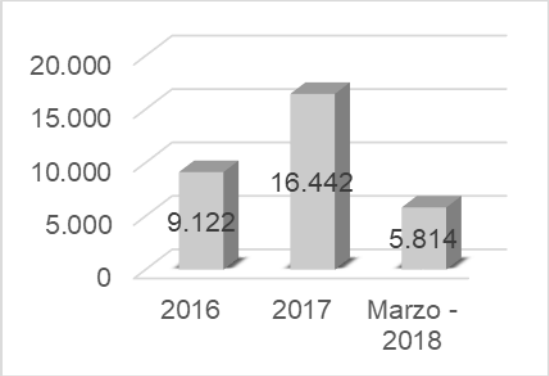
Fuente: Dirección de Archivo de Derechos Humanos – CNMH.

Durante estos años, el CNMH avanzó en el diseño, implementación y puesta en funcionamiento del Archivo Virtual de Derechos Humanos y Memoria Histórica, herramienta tecnológica que fue lanzada en el marco de la Feria Internacional del Libro de Bogotá (FILBO) en la vigencia 2016, la cual permite compilar copias fidedignas de archivos sobre graves violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), Memoria Histórica y Conflicto Armado. En este archivo, los usuarios pueden consultar testimonios, entrevistas, cartas, manuscritos, noticias de prensa, televisivas y radiales, fotografías, cantos, productos de talleres de memoria, libros, revistas, piezas comunicativas y copias de expedientes judiciales, entregados por líderes y lideresas comunitarias, organizaciones sociales, organizaciones públicas que realizan investigaciones judiciales e investigaciones del CNMH.

Los usuarios pueden ingresar a través de la dirección web www.archivodelosddhh.gov.co en donde se encuentran disponibles **269.556** documentos de archivos y colecciones documentales de DDHH y memoria histórica. Cabe resaltar que el CNMH continúa con la normalización de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica para su migración al Archivo Virtual, y así contar con la totalidad de documentos puestos al servicio en esta herramienta tecnológica.

Como parte del proceso de divulgación y puesta en funcionamiento del Archivo Virtual de Derechos Humanos y Memoria Histórica, el CNMH ha registró un total de **35.214** consultas a través de esta plataforma tecnológica. En la siguiente gráfica se presenta el número de consultas de registradas a través del Archivo virtual.

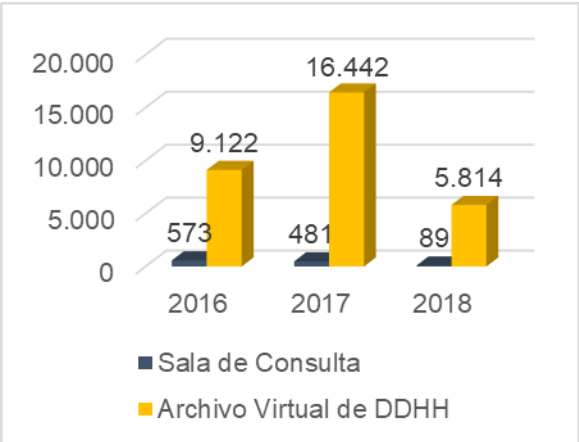
Gráfico 44
Consultas Registradas en el Archivo Virtual de Derechos Humanos y Memoria Histórica



Fuente: Dirección de Archivo de Derechos Humanos - CNMH

En la siguiente gráfica, se puede apreciar de forma comparativa la potencialidad y las posibilidades de brindar acceso al Archivo Virtual de Derechos Humanos y las consultas atendidas en sala a través del Centro de Documentación, lo que permite evidenciar logros en el alcance de la información para la sociedad en general, indistintamente de la herramienta utilizada para acceder a estos.

Gráfico 45
Comparativo consultas Registradas Archivo Virtual de Derechos Humanos y consultas atendidas en el Centro de Documentación



Fuente: Dirección de Archivo de Derechos Humanos - CNMH

Adicionalmente, el CNMH participó en la iniciativa Vive Digital liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), donde el gobierno nacional, a través de los puntos y kioscos digitales instalados a nivel nacional, busca masificar el uso del internet mediante la capacitación de gestores regionales a través de cuatro (4) componentes fundamentales: infraestructura, servicios, aplicaciones y usuario. Los puntos y Kioscos Vive Digital son espacios para uso de la comunidad, instalados en lugares comunes y frecuentes como casas de familia, salones comunales, droguerías, tiendas, colegios y escuelas, donde además de internet los usuarios pueden acceder a otros servicios como telefonía, escáner, impresiones y fotocopias.

Mediante este programa, y como estrategia de divulgación, el CNMH buscó dar a conocer las líneas de trabajo que adelanta para la conformación del Archivo Virtual de los Derechos Humanos y Memoria Histórica, el uso de la plataforma para su acceso y las utilidades que esto representa para la reparación simbólica de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica - READH.

Durante el año 2013 a marzo 2018, el CNMH avanzó en el diseño e implementación del Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH), con el cual, se busca identificar, localizar y caracterizar los archivos de derechos humanos para el cumplimiento del deber de memoria del Estado en Colombia, con el objetivo de promover la protección, salvaguarda y divulgación de la información que poseen. Estos pueden estar bajo custodia de las organizaciones sociales, de víctimas, así como de personas naturales.

Durante el periodo en cuestión, el CNMH realizó la inclusión en el READH de **1.812** archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica, de organizaciones sociales, de víctimas, personas naturales, organizaciones étnicas, indígenas,

afrocolombianas y de organizaciones religiosas, consistente en la identificación, localización y caracterización de los mismos, como parte del legado testimonial del conflicto armado interno colombiano.

Para la identificación y localización de organizaciones sociales y de víctimas o personas naturales tenedoras o potencialmente tenedoras de archivos de DDHH y memoria histórica, el CNMH alimenta una base de datos, con algunos de los campos establecidos para el READH, con lo cual se recogen datos de localización y contacto de cada una de las organizaciones sociales, organizaciones de víctimas, grupo étnicos, víctimas y personas naturales con archivos de derechos humanos y memoria histórica. Durante este periodo, se avanzó en la identificación y localización de **2.983** organizaciones tenedoras o potencialmente tenedoras con archivos de Derechos Humanos y Memoria Historia, constituyéndose en insumo básico para la continuidad de los procesos del READH.

El CNMH desde el año 2012 viene realizando el acompañamiento, orientación y asistencia técnica a las organizaciones sociales y de víctimas en la conformación y fortalecimiento de sus archivos de derechos humanos y memoria histórica a nivel local y regional, en perspectiva de presentar diversas posibilidades de protección, organización y acceso a la información de archivos de interés para las víctimas y la sociedad en general, en relación con la memoria histórica y el conflicto armado. Como resultado de este trabajo, la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos, ha brindado acompañamiento, asistencia técnica a **67** procesos de fortalecimiento de archivos de derechos humanos y memoria histórica.

Acciones de pedagogía y uso social en archivos de derechos humanos y memoria histórica.

En perspectiva de las acciones de pedagogía fijadas por el CNMH y en consonancia con la estrategia de apropiación y uso social de los archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica, en el año 2014 se produjo el material pedagógico "Caja de Herramientas para Gestores y Gestoras de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica". Esta publicación se llevó a cabo con el apoyo del Programa VISP/USAID/OIM. Esta Caja se integra de dos (2) cartillas, una denominada "Claves Conceptuales para gestores de archivos de Derechos Humanos, DIH y Memoria Histórica" y la segunda "El Camino de Nuestro Archivo". A través de este material se busca compartir herramientas didácticas orientadas a la construcción y al fortalecimiento de los archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto propios de las organizaciones sociales y de víctimas. La Caja de herramientas se dirige a personas, comunidades y organizaciones que han recolectado o generado documentación relativa a la vulneración de derechos humanos, así como de los contextos afectados con ocasión del conflicto armado del país, y de los procesos de resistencia y exigibilidad de derechos que se han gestado en el territorio nacional

De igual manera, y en el marco del proyecto de Caja de herramientas, la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos (DADH) llevó a cabo **23** talleres a nivel regional, para la formación gestores y gestoras de archivos de DDHH y Memoria Histórica durante los años 2014 a 2016. Esos talleres se constituyeron en un importante escenario de diálogo e intercambio de saberes, en el cual se evidenció la importancia de la preservación y organización de la memoria documental, e igualmente se recuperaron los conocimientos acumulados de las organizaciones de víctimas que han desarrollado iniciativas en materia de documentar casos de graves violaciones a los Derechos Humanos y en la recopilación de testimonios. El trabajo en región se presentó como una oportunidad de innovación educativa que permitió socializar la Caja de Herramientas, contextualizarla y analizar las dificultades que se presentan en escenarios y experiencias reales.

En esta etapa, las organizaciones sociales y de víctimas partícipes del proceso de formación, compartieron su apreciación positiva frente a esta herramienta, que en algunos casos ha sido utilizada en nuevos procesos de formación, en procesos de fortalecimiento de archivos de derechos y en la creación de alianzas entre organizaciones sociales y entes del Estado para fortalecer las iniciativas de generación de archivos de derechos humanos a nivel regional.

Instrumento de lenguaje Controlado (Tesauro de Derechos Humanos con Enfoque Diferencial)

El Instrumento de lenguaje Controlado (Tesauro de Derechos Humanos con Enfoque Diferencial), es una herramienta esencial en el análisis y recuperación de los documentos del Archivo de DDHH y Centro de Documentación del CNMH. Actualmente al instrumento de lenguaje controlado (Tesauro) se han incluido un total de **1.322** términos normalizados, relacionados con la afectación de los derechos humanos en las poblaciones caracterizadas, y con enfoque diferencial, en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. La normalización de términos a través del tesauro garantiza la efectividad en la recuperación de información solicitada por víctimas y ciudadanía en general por medio de términos normalizados según estándares definidos para tal fin. Además, se realizó la traducción de **338** términos del tesauro al idioma inglés.

Política Pública para Archivos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH, Memoria Histórica y Conflicto Armado.

Resultado del trabajo desarrollado desde el año 2012 en cuanto a la construcción participativa del documento de la "Política Pública para Archivos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH, Memoria Histórica y Conflicto Armado", en 2014 se publicó la primera versión de este documento titulada "Archivos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al DIH, Memoria Histórica y Conflicto Armado: elementos para una Política Pública". Este documento se presentó en el Seminario Internacional de Archivos "Archivos para la Paz -Elementos de una Política Pública".

Posteriormente, se procedió a ajustar el documento de Política Pública para Archivos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH, Memoria Histórica y Conflicto Armado, a partir de las observaciones y recomendaciones surgidas de las actividades de socialización regional del documento en los años 2013, 2014, 2015 y 2016, así como de las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales y de los aportes entregados por el comité editorial del CNMH. Estas recomendaciones fueron igualmente recogidas a partir de 2 eventos de carácter internacional: el primero a través del **Seminario Internacional de Archivos "Archivos para la Paz -Elementos de una Política Pública",** espacio en donde se presentó y se socializó la primera versión del documento "Elementos para una política pública de archivos sobre graves violaciones de DDHH e infracciones al DIH, MH y Conflicto Armado"; igualmente se compartieron experiencias de catorce (14) invitados internacionales de nueve (9) países[153] y cinco (5)

[153] Ramón Alberch (Presidente, Archiveros sin Fronteras Internacional, España); Pamela Yates (Co-fundadora, Skylight Pictures, Estados Unidos); Paco de Onís (Co-fundador, Skylight Pictures, Estados Unidos); Voluspa Jarpa (Artista, Chile); Emi MacLean (Asesora jurídica, Open Society Justice Initiative, Sudáfrica); Michael Evans (Analista Senior, National Security Archive, Estados Unidos); Catherine Kennedy (Directora, South African History Archive, Sudáfrica); María Paz Vergara (Secretaria Ejecutiva, Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, Chile); Trudy Peterson (Consultora Internacional, Estados Unidos); Gustavo Meoño (Coordinador, Archivo Histórico de la Policía Nacional, Guatemala); Ovidio Mauricio González (Exdirector, Oficina de Tutela Legal del Arzobispado, San Salvador); Dagmar Hovestädt (Vocera, Stasi Records Agency – BsTU, Alemania); Jorge Vivar (Investigador, Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur, Brasil); María

invitados nacionales[154]; y se contó con la participación 247 asistentes. El evento fue valorado por los asistentes debido a la posibilidad de conocer experiencias internacionales que brindaron elementos para hacer una comparación acertada de los debates que sobre archivos de DDHH se desarrollan en el país, en el contexto de justicia transicional. Así mismo, los asistentes manifestaron la importancia de los archivos de DDHH en los procesos de post conflicto y los aprendizajes que otros países que han transitado situaciones similares dejan para el proceso colombiano. El segundo espacio se desarrolló en el **2° Seminario Internacional "Archivos para la Paz: Usos Sociales y Lugares de Memoria".** Este evento se organizó con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional del PNUD, en el cual se contó con la participación de invitados internacionales de diez (10)[155] países, cuatro (4)[156] invitados nacionales, 320 asistentes representantes de organizaciones sociales, víctimas, comunidades étnicas, afro, LGTBI, representantes de entidades del SNARIV, entidades públicas y 922 usuarios vía streaming, a través de la página web del CNMH.

Como producto de este proceso, en el año 2017 el CNMH realizó el lanzamiento de la publicación final de la "Política Pública para Archivos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH, Memoria Histórica y Conflicto Armado", a través de encuentros regionales de socialización para su implementación. Estos encuentros se han complementado con la divulgación del "Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno".

Protocolo de Gestión Documental

El CNMH en articulación con el AGN, emitió durante el año 2017 el "Protocolo de Gestión Documental, sobre las graves y manifiestas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH con ocasión del Conflicto Armado Interno". Este documento consiste en un conjunto de medidas que deberán surtirse en las instituciones cubiertas por la Ley 594 de 2000. Particularmente se dirigen a suspensión temporal de los archivos en las instituciones, medidas de valoración, acceso y difusión. El acatamiento de estas medidas, permitirá a los mecanismos del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición, contar con insumos importantes para el desarrollo de sus misiones en lo relativo al esclarecimiento, la justicia y la reparación.

Pacto por la Memoria y la Reconciliación

Con el propósito de lograr un compromiso social, más allá de las acciones legales, el CNMH en el año 2017, llevó a cabo el lanzamiento el Pacto por la Memoria y la Reconciliación, que tiene como objetivo garantizar la permanencia del archivo de los Derechos Humanos y que las instituciones públicas y la sociedad civil sumen esfuerzos para que las nuevas generaciones cuenten con más fuentes de información que les permitan recorrer con firmeza el camino de la no repetición, en el corto y largo plazo.

Celina Flores (Coordinadora de Proyectos, Memoria Abierta, Argentina).

[154] Fabiola Lalinde (archivo personal Operación Cirirí Fabiola Lalinde); Liliana Pechené (Coordinadora Nacional, Plan de Salvaguarda y Víctimas Misak, Colombia); José Rivera (Líder campesino, ANUC, Colombia); Claudia Julieta Duque (Periodista e Investigadora en DDHH, Caso DAS, Colombia); Jorge Molano (Abogado de DDHH, DH Colombia, Colombia).

[155] Mariana Mas (Open Society, Uruguay); Patricia Ogaldes (Arzobispado de Guatemala, Guatemala); Alberto Fuentes (Archivo Histórico Policía Nacional de Guatemala, Guatemala); Ana Luisa Miranda (Centro de la Memoria Monseñor Juan Gerardi, Guatemala); María Luisa Ortiz (Museo de la Memoria y de los DDHH, Chile); Roberto Fuertes (Villa Grimaldi, Chile); Alejandra Oberti (Memoria Abierta, Argentina); Maria E. Cristina (Archivo Provincial de Córdoba, Argentina); Annette Nana Heidhues (Instituto Paulo Freire - Universidad Libre de Berlín, Alemania); Ilse Schimp-Herken, (Instituto Paulo Freire - Universidad Libre de Berlín, Alemania).

[156] German Arenas (Asesor Jurídico de Inteligencia, Colombia); Jefferson Jaramillo (Universidad Javeriana, Colombia); César Osorio Sánchez (Centro Nacional de Memoria Histórica, Colombia); Sara Luna (Ruta Pacifica).

En el Pacto por la Memoria y la Reconciliación, las instituciones públicas, las comunidades étnicas y la sociedad civil, establecen acuerdos para definir las mejores estrategias de protección de permanencia y difusión de los archivos, documentos, testimonios, y demás materiales que se refieren al conflicto armado interno, con el ánimo de aportar a la realización de las medidas de satisfacción y con ellos el Derecho a la Verdad, justicia, reparación y exigencia de condiciones de no repetición, en especial del Derecho a Saber por parte de las Víctimas. Se busca que la sociedad colombiana conozca las fuentes de su historia del conflicto y facilitar a la sociedad el acceso a quienes necesitan de estos archivos para reclamar sus derechos.

5.2. Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de derechos humanos apoyados

Desde la vigencia 2012 se avanzó en el reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto a través del apoyo, fortalecimiento y articulación de múltiples iniciativas regionales y locales y procesos colectivos de memoria histórica, dentro de las cuales se encuentran aquellas formuladas y promovidas por la sociedad civil, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de las víctimas y organizaciones de base.

En la vigencia 2012 se programó el apoyo de 10 procesos colectivos de memoria histórica y de archivos de derechos humanos[157].

En 2013, el CNMH apoyó los siguientes procesos colectivos de memoria histórica y de archivos de derechos humanos:

Asistencia técnica para la identificación, acopio y procesamiento de fondos documentales, en desarrollo del proyecto de investigación "Caso Emblemático Buenaventura": Manuel Bedoya, Temístocles Machado, Cooperativa de pescadores, Humberto Hurtado, Narcilo Rosero y Mery Medina.

Acompañamiento técnico al Centro de Memoria del Conflicto del Cesar para la socialización del procedimiento para la recolección de iniciativas de memoria, clasificación de la documentación física por colecciones y revisión de la matriz de catalogación.

Suscripción del Convenio 291 de 2013 con la Corporación Compromiso, en Bucaramanga. Diagnóstico y formulación de propuesta para la organización y acopio del centro de documentación y archivo de la Corporación.

Asistencia técnica en la organización y conservación del archivo oral del proyecto Narrativas Visibles de la Defensoría del Pueblo Seccional Meta.

Apoyo al Colectivo de Comunicaciones Montes de María Línea 21, en las labores de organización técnica, descripción y digitalización del material audiovisual del archivo del Colectivo.

Apoyo a las acciones enmarcadas en el Plan de Reparación colectiva de la Asociación de Trabajadores del Carare ATCC. Diagnóstico y formulación de plan de trabajo para la organización del archivo de la Asociación.

Apoyo a las acciones enmarcadas bajo los Planes de Reparación Colectiva de la Organización Femenina Popular (OFP) en Barrancabermeja, Santander, y la Universidad de Córdoba en Montería, y sensibilización respecto a la importancia de los archivos de derechos y su aporte a la reparación.

A solicitud de la Asociación de Familiares de las Víctimas de Trujillo (AFAVIT), se desarrolló un primer reconocimiento del archivo y centro de documentación.

[157] Informe de gestión CNMH 2012.

Asistencia técnica y participación en conjunto con líderes campesinos de la Costa Caribe de una ruta de Reparación Colectiva, en la identificación y caracterización del sujeto de reparación colectiva, daños, derechos vulnerados, fuentes y evidencias documentales necesarias para la formulación de medidas de reparación colectiva.

Proyecto "Fortalecimiento de instrumentos para la reconstrucción de la memoria histórica: Caja de herramientas de Archivos de Derechos Humanos en cooperación con la OIM, USAID y la Universidad de Antioquia".

Desarrollo del módulo pedagógico: "Los Archivos de DDHH, memoria histórica y conflicto: claves para su caracterización", necesario para el desarrollo de un módulo temático dentro del diplomado proyectado bajo el Convenio del CNMH con la Gobernación de Nariño.

Bajo el acta de entendimiento con el Consejo Superior de la Judicatura, se desarrolló el módulo de "Memoria histórica, verdad judicial y conflicto armado", módulo de formación dirigido a la rama judicial.

Tabla 215
Procesos Colectivos de Memoria Histórica y Archivo de Derechos Humanos Apoyados 2014 - 2017

Año	Número de Procesos Colectivos Apoyados
2014	6
2015	9
2016	9
2017	10

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica – 2018

Con el acompañamiento, orientación, asistencia técnica y pedagogización a los procesos colectivos de memoria histórica y archivo de derechos humanos, se logró la conformación y fortalecimiento de archivos locales o regionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y memoria histórica. Con esto se avanzó en el cumplimiento del mandato del CNMH en lo referente a la consolidación del papel de la memoria como derecho en la institucionalidad y la sociedad, y como patrimonio público que propicia las garantías y condiciones para que las diversas manifestaciones de la sociedad realicen ejercicios de memoria histórica, en reconocimiento a la pluralidad de memorias del conflicto armado.

Muestra de ello es que una de las medidas contempladas en el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) es el fortalecimiento en temas de archivos para de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). En consecuencia, en 2016 se firmó un acta de entendimiento, entre la Dirección de Archivos de Derechos Humamos del CNMH y el Presidente de la ANUC, la cual se traduce en tres acciones: i) el registro de los archivos que se encuentran en la sedes departamentales de la ANUC (lo cual se está llevando a cabo en este momento); ii) una estrategia de fortalecimiento, inicialmente en la Casa Nacional Campesina de Bogotá, que contempla el registro del archivo y la estrategia de preservación, acopio y puesta al servicio del mismo; y iii) la capacitación a través de un diplomado virtual que está desarrollando la Dirección de Archivos de Derechos Humanos del CNMH.

Además, con la sentencia del Consejo de Estado para el caso Josué Giraldo en la cual se pidió realizar un Fondo Documental sobre la Unión Patriótica, el CNMH ha registrado y está en proceso de acopio de varios archivos que harán parte de este fondo documental entre los que se encuentran fondos personales, archivos de prensa y expedientes judiciales que dan cuenta de las resistencias y luchas de las Unión Patriótica.

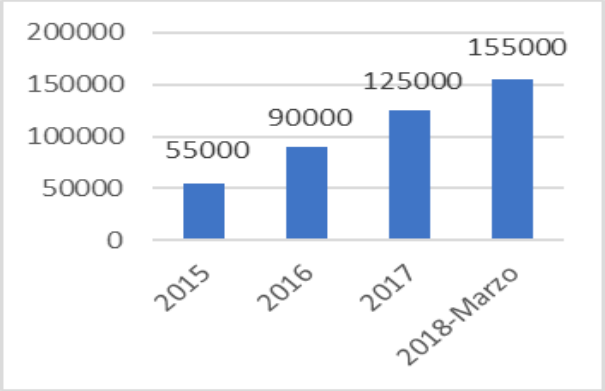
5.3. Observatorio de memoria y conflicto

En el periodo comprendido entre 2015 y marzo de 2018, el Observatorio de Memoria y Conflicto ha documentado 137.129 hechos victimizantes a partir

de la identificación, gestión, acopio y procesamiento de 532 fuentes institucionales y sociales, contribuyendo con el esclarecimiento histórico y el reconocimiento de la pluralidad de memorias del conflicto armado.

A continuación, se presentan los avances en el proceso de documentación de los hechos victimizantes, los cuales se incorporaron como un indicador de meta de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país: Paz, equidad y educación", y por lo tanto, es a partir de ese momento que se inicia su seguimiento anual, como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 46
Hechos victimizantes documentados 2015 a marzo de 2018



Fuente: Observatorio de Memoria y Conflicto. Fecha de corte: 31/03/2018

En la vigencia 2015, el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH desarrolló cinco líneas de acción, las cuales se describen a continuación con sus respectivos logros, resultados y productos:

Fortalecimiento conceptual y metodológico: Esta línea de acción tuvo como propósito tramitar debates conceptuales y metodológicos sobre la documentación de los hechos y los criterios de inclusión/exclusión aplicables para la diferenciación del conflicto armado en un contexto de violencia generalizada. Esta meta se cumplió mediante la realización de un seminario taller de debate conceptual y metodológico en el que se validaron con el conjunto del CNMH las categorías, y criterios de clasificación del Observatorio.

Ampliación del universo de modalidades de violencia documentadas: De las 5 modalidades de violencia documentadas por el CNMH hasta 2014, se pasó a 10 en el 2015, incluyendo diseños conceptuales y desarrollos metodológicos para bases de datos sobre violencia sexual, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desaparición forzada, secuestro y acciones bélicas. Además, se logró la implementación de la línea base para cada una de las nuevas modalidades de violencia, incluyendo sus diccionarios con los criterios conceptuales que soportan su procesamiento.

Consolidación de las alianzas institucionales y sociales: Dada su premisa de erigirse en una plataforma de reconocimiento de los acumulados sociales e institucionales de esclarecimiento histórico, el CNMH intensificó su gestión institucional, gracias a la cual logró acceso a sistemas de información masivos como el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas (Unidad para las Víctimas) y el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIIJYP) de la Fiscalía General de la Nación (FGN). En 2015, se realizaron consultas en el archivo de declaraciones del RUV para la base de datos de violencia sexual, y adicional se contó con cinco usuarios para el acceso al SIIJYP de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Tanto la Unidad para las Víctimas como la FGN cuentan con sistemas de información robustos con más de 250.000 casos de homicidios y 50.000 casos de desaparición forzada. La coordinación interinstitucional ha permitido que el Observatorio del CNMH sea parte del Sistema Integrado de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, lo que derivó en el apoyo técnico para el diseño del sistema de información del Observatorio.

Esta gestión institucional se extendió a algunos entes territoriales con los cuales se logró con éxito acceso a fuentes de información, como fue el caso de la alcaldía de Medellín en el marco del proyecto Basta Ya Medellín con la Unidad Municipal de Atención a Víctimas del Conflicto Armado y la Casa Museo de la Memoria, y las alcaldías de San Francisco y Granada en el Oriente Antioqueño. A la par con la gestión institucional, el Observatorio del CNMH realizó durante 2015 su labor de búsqueda, identificación y registro de fuentes sociales mediante revisión bibliográfica, salidas de campo y revista de prensa. Adicionalmente, en esta misma vigencia se estableció una alianza con el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) para el procesamiento de los hechos de violencia sexual en el conflicto armado, así como con la Escuela Nacional Sindical para los hechos de violencia contra sindicalistas.

Pilotos territoriales para integración y contraste de información: El Observatorio desarrolló planes territoriales en Oriente Antioqueño, Medellín y Caquetá, cuyo propósito era la búsqueda y consulta de fuentes sociales en el territorio, pero también la integración y el contraste de los hechos documentados hasta 2015, lo cual permitió reconocer los niveles de subregistro y ponderar la calidad de la documentación con las fuentes acopiadas y procesadas. Los pilotos pusieron en evidencia el alto volumen de información en las comunidades, pero también el riesgo de pérdida por la precariedad y ausencia de las experiencias archivísticas y la alta dependencia de una oralidad silenciada y débilmente comunicable.

Fortalecimiento de los procesos de documentación: Esta línea de acción tuvo como propósito el cumplimiento de las metas de gobierno para la vigencia 2015. La meta se cumplió a cabalidad, pese a las dificultades de que las fuentes procesadas aportan más actualizaciones que casos nuevos. Para el cierre de la vigencia 2015 se contaba con un sistema de información que cumplió la meta de documentación (55.000 hechos de violencia del conflicto armado), y logró la ampliación del universo de hechos documentados para una comprensión más integral del conflicto armado. Además, se mejoró la cualificación conceptual y metodológica de los procedimientos para un esclarecimiento histórico más riguroso y sólido desde el punto de vista técnico.

Para la vigencia 2016 el Observatorio del CNMH desarrolló las siguientes cinco líneas de acción:

Ampliación de fuentes identificadas, gestionadas e integradas: Se conformó un equipo de trabajo para la identificación y consulta de archivos y fondos documentales, sumado al desarrollo del registro del inventario de fuentes del Observatorio del CNMH como herramienta para identificar y caracterizar las fuentes identificadas y gestionadas, así como sus documentos asociados. Al finalizar la vigencia 2016, se habían registrado 400 fuentes y 1.200 documentos como soporte para los hechos victimizantes documentados. En la vigencia 2015 se contaba con 91 fuentes y 403 documentos.

Apoyo a la agenda de investigación del CNMH: Se logró articular la información del Observatorio en las investigaciones desarrolladas en la vigencia 2016 sobre: minas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual, Basta Ya Medellín, desaparición forzada y Unión Patriótica.

Consolidación de las alianzas institucionales para el acceso e intercambio de información: Se amplió y profundizó el relacionamiento institucional del CNMH con la FGN, el RUV y la Procuraduría General de la Nación (PGN), garantizándose el acceso a la consulta masiva SIIJYP para homicidios y desaparición forzada, así como el reporte consolidado de homicidios perpetrados por agentes de Estado que se encuentran en investigación por parte de la FGN. La PGN envió

una consulta de sus sistemas de información misionales para los casos de desaparición forzada de agentes de Estado en procesos disciplinarios, la cual se integró en la línea base de desaparición forzada para el informe general del CNMH "Hasta encontrarlos, el drama de la desaparición forzada en Colombia". Este relacionamiento se extendió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) para el acceso e intercambio de información sobre reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. También se llevaron a cabo contactos con las Fuerzas Militares y la Policía para el acceso a información sobre víctimas de la Fuerza Pública.

Fortalecimiento de la documentación de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado: Se buscó el cumplimiento de las metas de gobierno para la vigencia de 2016 (la documentación de 90.000 hechos de violencia del conflicto armado). En complemento de lo anterior, el observatorio logró la actualización de 10.000 hechos victimizantes a partir de la ampliación en el número de fuentes identificadas, gestionadas y procesadas.

Alistamiento institucional para la implementación del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (SIJVRNR): Se consolidó la línea base de desaparición forzada como aporte a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Marco del Conflicto Armado (UBPD), aunado con el acceso preferencial a los hechos victimizantes documentados para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CVCNR). Esta labor de documentación se aportó para el cumplimiento del mapa de victimización definido en los mecanismos de reparación integral.

En la vigencia 2017 el Observatorio del CNMH desarrolló cinco líneas de acción que se describen a continuación con sus respectivos logros, resultados y productos:

Ampliación de las fuentes identificadas, gestionadas e integradas: Se consolidó el principio de reconocimiento a la pluralidad de las memorias mediante la identificación, consulta e integración de nuevas fuentes sociales e institucionales que han documentado hechos de violencia en el marco del conflicto armado. Para cumplir con su objetivo, se conformó un equipo de trabajo para la identificación y consulta de archivos y fondos documentales, sumado al desarrollo del registro del inventario de fuentes del Observatorio como herramienta para identificar y caracterizar las fuentes identificadas y gestionadas. El Observatorio pasó de 400 fuentes y 1.200 documentos identificados, gestionados y acopiados en la vigencia 2016 a 515 fuentes y 6.112 documentos en la vigencia 2017.

Ampliación de los hechos victimizantes documentados: Se logró el diseño conceptual y metodológico de las bases de datos para tipos de hecho victimizante que no se habían documentado por parte del Observatorio del CNMH, pasando de 10 a 11 modalidades de violencia documentadas con la integración de la base de minas antipersona y munición sin explotar.

Apoyo a la agenda de investigación del Centro Nacional de Memoria Histórica: Se continuó con la consolidación del Observatorio como principal fuente de información para la provisión de soporte cuantitativo sobre los hechos victimizantes en el marco del conflicto armado para las investigaciones de esclarecimiento histórico. Se ampliaron los registros de casos, se generaron y se actualizaron las consultas de información para las versiones finales de los informes públicos sobre minas antipersona, violencia sexual y Basta Ya Medellín y se aportaron consultas de información para los proyectos de investigación sobre el exterminio de la Unión

Patriótica y el informe nacional sobre pueblos indígenas.

Fortalecimiento de la documentación de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado: Con esto se buscó el cumplimiento de las metas de gobierno para la vigencia de 2017, a saber, la documentación de 35.000 hechos victimizantes (para un acumulado 2014-2017 de 125.000). Además, el Observatorio del CNMH actualizó 20.000 hechos victimizantes a partir de la ampliación en el número de fuentes identificadas, gestionadas y procesadas.

Alistamiento institucional para la implementación del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (SIJVRNR): Se integró la totalidad del fondo testimonial SIIJYP a línea base de desaparición forzada, mediante el registro de casos nuevos y actualizaciones (20 mil casos nuevos y 30 mil actualizaciones), garantizando con ello el alistamiento para el acceso preferencial de la UBPD. También se fortaleció el sistema de información para la totalidad de los hechos de violencia en el marco del conflicto armado desde 1958 hasta la actualidad, asegurando el alistamiento para el acceso preferencial a la información de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Se ampliaron el número de casos nuevos documentados y actualizados para la totalidad de las modalidades de violencia.

En el primer trimestre de la vigencia 2018, el Observatorio de Memoria y Conflicto ha documentado 12.129 hechos victimizantes, para un total acumulado de 137.129 casos en el periodo 2014-2018. Es importante anotar que el Observatorio de Memoria y Conflicto es un proyecto especial de la Dirección de Construcción de la Memoria, cuyo objetivo es ampliar la documentación de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, de tal forma que se cuente con cifras unificadas en el registro y que estas sirvan de insumo para todas las líneas de investigación desarrolladas por el CNMH.

5.4. Observatorio de pensamiento

El CNMH apoyó tres observatorios de pensamiento en materia de diseño y articulación efectiva al Museo Nacional de la Memoria.

El primero, es el observatorio de pensamiento de la Chorrera (Amazonas), apoyado desde el año 2013 hasta el año 2016. En el marco de este proceso se realizó una investigación en memoria histórica y un trabajo concertado con la organización AZICATCH, a partir del cual fue posible adelantar el diseño preliminar de la "Casa de la resistencia universal de los hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce". Se adelantaron varios talleres comunitarios que permitieron definir un esquema de funcionamiento de cada uno de los componentes del observatorio de pensamiento.

El segundo, es el observatorio de pensamiento del Pueblo Wiwa, el cual se apoyó desde el año 2014 hasta el año 2017. El proyecto giró alrededor de un proceso de memoria histórica, centrado en la afectación de los lugares sagrados de la comunidad con la participación de equipos de investigación local y autoridades espirituales. Como parte del proyecto se construyó y concertó comunitariamente una propuesta de observatorio de pensamiento denominado "Centro de formación espiritual y fortalecimiento cultural del pueblo Wiwa" del cual se produjeron diseños y una caracterización de sus componentes. En el marco del proyecto se realizaron intercambios de experiencias con el observatorio de pensamiento de la Chorrera, se produjo una multimedia que da cuenta del proceso, se adecuó el centro de documentación de la organización Wiwa y se realizaron encuentros con los otros tres pueblos de Sierra Nevada de Santa Marta, en perspectiva de intercambiar experiencias sobre memoria y definir la

participación de estos pueblos en la dinámica del observatorio de pensamiento y del Museo Nacional de la Memoria.

El tercero, es el observatorio de pensamiento del Pueblo Arhuaco "Centro de memoria y archivo del pueblo arhuaco". En el marco de este proceso orientado a intervenir los archivos de la comunidad arhuaca, se avanzó en la construcción de una política de archivo de la Confederación Indígena Tayrona, a través de la socialización y retroalimentación con líderes y custodios de archivos arhuacos. Este documento contiene lineamientos y refleja discusiones relacionadas con la conformación, protección, uso y apropiación social de los archivos. Se intervinieron grupos documentales equivalentes a 659 carpetas realmacenadas en 83 cajas, luego de desinfectar, foliar, limpiar, arreglar bordes e inventariar cada folio. Y se adecuaron y dotaron dos (2) Centros de Archivo en las comunidades arhuacas de Simunurwa y Nabusimake, y se adecuó un espacio de intervención de archivos en casa indígena de Valledupar.

Como parte integral de los procesos de memoria histórica realizados con las comunidades Wiwa, Arhuaca y de los pueblos indígenas de la Chorrera, se concertó luego del proceso de investigación la posibilidad de generar una propuesta de diseño de los observatorios de pensamiento con los insumos derivados de estos procesos. En el año 2017, el CNMH recibió una solicitud de apoyo a la construcción del Centro de Memoria del Pueblo Indígena Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta enmarcado en el cumplimiento de una sentencia de justicia y paz. A raíz de esta solicitud y según la ruta aprobada con la mesa permanente de concertación esta solicitud se apoya en la vigencia 2018.

Durante el 01 de diciembre de 2017 y el 25 de febrero de 2018, se realizó la exposición "Endulzar la palabra, memorias indígenas para pervivir" en el Museo Nacional de Colombia, que recogió el trabajo de investigación local de memoria histórica de ocho pueblos indígenas de Colombia, incluidos los pueblos de la Chorrera y el pueblo Wiwa, algunas de las piezas museográficas sirvieron de insumo para la exposición "Voces para transformar a Colombia" que tuvo lugar en la FILBO 2018 y que se considera como la base preliminar del guion del Museo Nacional de la Memoria. Para el año 2018 está previsto la itinerancia de la exposición en la Casa Arana en la Chorrera, en el Museo Calima en Cali y en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena.

B. Justicia

El componente de justicia de la política pública de víctimas busca garantizar el goce de los derechos a la verdad y la justicia a través del esclarecimiento judicial de los hechos, la identificación de los responsables de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario y la lucha contra la impunidad, con el propósito de que los responsables adelanten los procesos judiciales necesarios por sus actos y se cumpla con la obligación internacional del Estado a investigar, juzgar y sancionar.

Si bien esta responsabilidad recae sobre la rama judicial del Estado, el Gobierno nacional ha buscado ayudar al fortalecimiento de estos procesos a través del trabajo conjunto con el sistema judicial colombiano y la Fiscalía General de la Nación.

Por su lado, en la línea de acceso a la justicia, el Gobierno ha buscado diseñar e implantar mecanismos efectivos de acceso a la justicia y la protección de los derechos de las víctimas, lo cual ha estado a la cabeza del Subsistema de Justicia del Sistema Nacional de Derechos Humanos, del cual el Ministerio de Justicia y el Derecho es el coordinador y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la secretaría técnica.

1. Esclarecimiento judicial de los hechos, identificación y sanción de los responsables

Si bien la justicia colombiana ha adelantado procesos para el esclarecimiento judicial de los hechos y la identificación y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado, la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC compromete la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP como mecanismo judicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

La JEP, como lo menciona el Acuerdo Final de Paz, buscará la "aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar con la situación de exclusión social que les haya pro0vocado la victimización". Por tanto, para acceder a los beneficios pactados con los excombatientes en el Acuerdo, deberán comparecer ante la justicia y aportar con la verdad a las víctimas.

Esto lo hará a través de un Tribunal de Paz, una Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, de una Sala de Amnistía o Indulto, una Sala de definición de situaciones jurídicas y una Unidad de Investigación y Acusación.

Teniendo en cuenta los altos índices de impunidad de los hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto armado, con causa de las dificultades de llevar ante la justicia a los responsables o el procedimiento judicial, la JEP se perfila como una solución para el esclarecimiento judicial de los hechos que han esperado las víctimas, así como para la sanción de los responsables.

Con el propósito de iniciar sus actividades, el Gobierno nacional promovió el tránsito de una Ley Estatutaria y una Ley de Procedimiento al interior del Congreso de la República.

De forma temprana, el Gobierno nacional había adelantado acciones para facilitar el componente de justicia, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación, como la expedición de la Resolución de articulación 2770 de 2015, en la cual se estableció que las dependencias de la Fiscalía deben dar respuesta a las líneas de trabajo en los temas de justicia y paz, desaparición forzada, estrategia de casos de incidencia nacional de reparación colectiva, desplazamiento forzado y persecución de bienes.

2. Acceso a la Justicia

2.1. Estrategia territorial de atención a las víctimas

Con la finalidad de orientar e informar de manera oportuna a las víctimas acerca de los derechos que les asiste en el marco de la Ley de Víctimas, en agosto de 2012 se puso en marcha la iniciativa descentralizada Unidad Móvil de Orientación, la cual se ha venido desarrollando mediante una alianza interinstitucional con la Defensoría del Pueblo y la Unidad para las Víctimas.

La estrategia, contenida legalmente en el Decreto 1581 de 2017, del cual hacen parte el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad para las Víctimas y la Defensoría del Pueblo, prevé la conformación y desarrollo de unidades móviles para la atención y orientación encaminadas a que las víctimas tengan la posibilidad de realizar sus declaraciones, recibir asistencia legal y orientación psicojurídica por parte de la Defensoría del Pueblo, obtener la información precisa del estado de sus derechos y realizar actuaciones concretas frente a las rutas de atención que desarrolla la Unidad para las Víctimas.

A lo largo de sus seis años de implementación en municipios de limitada capacidad institucional, y con dificultades de índole geográfica para llegar a centros poblados con mayores posibilidades de respuesta y atención, las víctimas han podido realizar sus procesos para acceder al registro de víctimas, obtener la ayuda humanitaria, identificar su plan de reparación, contar con asistencia legal para la reclamación de sus derechos y participar en acciones de capacitación para empoderarse de sus derechos y replicar el conocimiento adquirido a otras víctimas.

Lo anterior se desarrolla en un ambiente que busca aportar a la dignificación de la víctima, brindando espacios de privacidad, recibiendo respuestas oportunas a sus inquietudes y quejas y obteniendo información clara y concreta acerca de cada uno de los programas que se han formulado para la restitución de sus derechos vulnerados.

Actualmente la Estrategia de la Unidad Móvil convoca a otras entidades del nivel departamental y nacional para que participen con oferta institucional para la población. Es así, que entidades como la Unidad de Tierras, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, la Unidad Nacional de Protección y las gobernaciones han terminado vinculándose a la Estrategia.

Los mayores resultados se evidencian en la dignificación de la atención a las víctimas, considerando las condiciones diferenciales de los participantes y sus condiciones socioeconómicas, culturales, educativas y de género, el impulso al proceso de inclusión de las víctimas en las nuevas políticas de reparación integral, contribuir al empoderamiento de las víctimas para que puedan exigir sus derechos a las autoridades competente, y coadyuvar en la articulación entre nación y territorio apoyando la coherencia entre las políticas y su implementación.

Entre el 17 de agosto de 2012 hasta el 01 de diciembre de 2017, la Unidad Móvil ha atendido a 88.905 personas, de las cuales 56.574 eran mujeres, 32.361, hombres; todas afectadas en el marco del conflicto armado.

Esta atención la realizó en 355 jornadas en 311 municipios de 26 departamentos de país, las cuales se llevaron a las zonas más apartadas del territorio colombiano.

La Defensoría del Pueblo tomó 17.985 declaraciones, realizó 2.875 procesos de asistencia legal y 12.757 procesos de orientación psicojurídica. Por su parte, la Unidad para las Víctimas asistió y orientó a 62.747 personas y el Ministerio de Justicia y Derecho orientó a 88.586 personas mediante las charlas informativas.

En el año 2018, se ha establecido una meta de 64 jornadas en 17 departamentos del territorio colombiano, incluyendo la puesta en marcha de un plan piloto de ruta fluvial y jornadas en corregimientos y veredas.

2.2. Acceso a la justicia con enfoque diferencial

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, incluyó todas las actividades

desarrolladas en relación con la inclusión del enfoque de género (y otros enfoques diferenciales relevantes) en las actividades realizadas por la Dirección de Justicia Transicional dentro de la estrategia territorial de acceso a la justicia de las mujeres, poblaciones con identidades y orientaciones sexuales diversas y niños, niñas y adolescentes víctimas.

Por lo anterior, se dio especial énfasis en dar una mayor visibilidad estratégica al tema de género de forma transversal en las acciones de la Dirección. A través de este enfoque se ha impulsado el acceso a la justicia y a la reparación, no sólo de mujeres, sino de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que fueron también víctimas de violencia en el marco del conflicto armado.

Además de lo anterior, se ha analizado la situación de las mujeres postuladas al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición privadas de la libertad, y su situación en términos de resocialización. Por su parte, en asocio con ONU Mujeres, se realizó una importante jornada de trabajo orientada a la incorporación normativa y a la materialización del enfoque de género en la implementación del punto cinco del Acuerdo de Paz.

Es importante resaltar que se han formulado lineamientos técnicos para el trabajo con las mujeres que orientan la gestión de la Dirección y, así mismo, que se están formulando lineamientos para la materialización del enfoque para personas con capacidades diversas en la implementación del Acuerdo de Paz, encaminados a brindar información a esta población respecto a los mecanismos e instancias en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) para su participación efectiva.

2.3. Sistema Interinstitucional de Información en Justicia Transicional

El Sistema Interinstitucional de Información en Justicia Transicional – SIIJT ha servido de mecanismo para articular la cooperación interinstitucional en el Estado con el fin de facilitar el proceso de implementación y desarrollo de la justicia transicional, a través de la interoperabilidad, consolidación e intercambio de información de postulados, bienes, desmovilizados y víctimas del conflicto armado en Colombia.

A la fecha, este sistema, administrado por la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, reúne información de 72.470 desmovilizados, 5.038 postulados, 525.453 víctimas atendidas y 1.629 carpetas de bienes entregados para reparación de las víctimas, resultado de la gestión e intercambio de información entre las 13 entidades usuarias que lo conforman.

Existen 867 usuarios registrados que pueden acceder a cerca de 10 millones de registros de información de las siguientes entidades que usan o interoperan con el sistema: la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Defensoría del Pueblo, la Unidad para las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Fondo de Reparación a las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Móvil de Atención, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio de Defensa Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La información relacionada con los indicadores y datos estadísticos del sistema, al servicio de los ciudadanos, se puede consultar de forma georreferenciada a través del mapa de justicia transicional (www.mapajtransicional.gov.co).

Con el apoyo del sistema, se ha mejorado la prestación de los servicios y facilitado la gestión de información de las víctimas y victimarios para el restablecimiento y reparación de sus derechos, que se evidencian en beneficios como la recuperación de la memoria histórica de lo que ha dejado el conflicto armado, la unificación de procesos de la Ruta Única de Atención de Víctimas de la Defensoría del Pueblo, el intercambio de información entre la Fiscalía General de la Nación y la Red Nacional de Información, el registro y actualización de información para la gestión de indultos de la Ley 418 de 1998 y la Ley 975 de 2005, el registro y actualización de información por parte del Fondo de Reparación de Víctimas, validación de la identidad de las víctimas en línea y la optimización de los procesos de las entidades para reducir la revictimización de las víctimas en las oficinas públicas.

En el 2016, este Sistema obtuvo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, el Premio Indigo "Innovación Digital para la Gestión Pública".

C. Conclusiones

Para el componente de verdad, justicia y memoria, el Gobierno nacional formula las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer la articulación de las instituciones nacionales y territoriales con recursos, tiempo y trabajo, que derive en el logro de acciones efectivas del Subcomité de Medidas de Satisfacción en los territorios.
- Establecer el comité de seguimiento con participación efectiva de la Sociedad Civil, para el desarrollo de los componentes de protección, conformación, acceso y uso de los archivos de Derechos Humanos y memoria histórica, articulado a las políticas de recuperación de la memoria histórica del conflicto armado y su preservación a futuro en perspectiva de no repetición y garantizar mayor proyección y sostenibilidad a nivel territorial de las acciones de memoria histórica que se formulen por las comunidades que han sido afectadas por el conflicto armado, a través de las instancias de representación y participación, como mecanismo de reparación simbólica y pervivencia de la memoria.
- De cara a la contribución con los mecanismos integrales de verdad justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR) de los acumulados documentados por la sociedad civil acerca del conflicto armado, la nueva institucionalidad requiere concertar mecanismos efectivos para reconocer, en primera instancia, estos acumulados e integrarlos a sus conclusiones, y en segunda instancia, adoptar medidas para la protección de estos archivos en los territorios en los cuales se han identificado Archivos de DDHH y conflicto armado esenciales para la comprensión del conflicto armado interno.
- Profundizar y dar continuidad a la labor de conformación del Archivo de Derechos Humanos a partir de los aportes y contribuciones de las instituciones públicas y de la sociedad civil como parte de los mecanismos de protección, fortalecimiento, uso y apropiación social de los archivos que se refieren a las graves violaciones de los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del Conflicto Armado Interno. Esto implica la difusión del Protocolo de Gestión Documental,

así como del Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos.

- Profundizar y dar continuidad a las acciones encaminadas a la difusión y apropiación de las herramientas normativas relacionadas con el tratamiento de los archivos e información referente a las violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH en el marco del conflicto armado interno en las instituciones públicas, en especial, con la aplicación y seguimiento del Protocolo de Gestión Documental de los Archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

- Para el fortalecimiento de la política de archivos de Derechos Humanos y memoria histórica, es necesario generar espacios de interlocución y construcción conjunta entre las instituciones públicas, sociedad civil, pueblos étnicos y centros de pensamiento con el ánimo de determinar, a partir del conocimiento del contexto: a) las problemáticas reales que inciden en la aplicación de los mecanismos y medidas transicionales, b) propuestas que resulten pertinentes de cara a estas problemáticas, y c) mecanismos de implementación de las políticas estatales que cuenten con legitimidad institucional y ciudadana.

- En la construcción de la memoria histórica el foco de acción son las víctimas (individuales o colectivas), por tanto cualquier acción debe partir de y hacia ellas.

- Considerar los múltiples lenguajes y formatos a través de los cuales se puede obtener productos y resultados derivados de los procesos de reconstrucción de memoria histórica, lo cual permite a su vez impactar una gran diversidad de públicos a través de la divulgación de los mismos por múltiples canales.

- Mantener desde el inicio de los procesos de reconstrucción de memoria o procesos de esclarecimiento histórico, la pluralidad de las voces y actores del conflicto armado y la inclusión de los mismos en los procesos sin desconocer la necesidad de contrastar fuentes.

- El alcance de una investigación o proceso de reconstrucción de memoria debe identificarse plenamente al inicio de la formulación pues esto determina el campo de acción, los recursos necesarios y los resultados esperados.

- Es necesario formalizar, a través de únicos procedimientos y formatos, el inicio y la finalización del trabajo de las entidades en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Por lo anterior, se recomienda fortalecer las acciones ya realizadas o pendientes por parte de la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV.

- Es necesario revisar el alcance del Programa de Reparaciones Colectivas para no generar expectativas a las comunidades y organizaciones identificadas como Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), así como para que los PIRC que se formulen sean acotados y viables.

- En términos presupuestales, y como recomendación para todas las entidades que conforman el SNARIV, es necesario que los recursos destinados para reparaciones colectivas y sentencias estén exentos de contingencias como la ley de garantías o de las demoras con la contratación de operadores logísticos, toda vez que éste ha sido uno de los principales cuellos de botella a la hora de adelantar las distintas acciones.

- Las necesidades asociadas a la construcción y puesta en marcha de una institución museal son distintas a las necesidades asociadas al apoyo a iniciativas de memoria. Si bien es importante responder a ambas necesidades a través de las estrategias de trabajo, eso solo se logra reconociendo de entrada que son necesidades distintas.
- Garantizar la autonomía política, académica, investigativa y curatorial del proyecto de museo.
- Fortalecer la articulación entre el museo y las demás instituciones de la justicia transicional, algunas de ellas creadas por la Ley 1448 y otras en desarrollo de los Acuerdos de Paz.
- Fortalecer las relaciones entre el proyecto del museo y las iniciativas comunitarias de memoria en los territorios.
- Dado que la demanda de atención de personas desmovilizadas por medio del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica fue superior al plan de gobierno, se recomienda permitir la continuidad del Mecanismo hasta atender el 100% de la población adscrita, esto favorece el acceso igualitario a todos los firmantes de los acuerdos de verdad.
- El proceso implementado en el Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad puede servir de modelo y como estructura para los procesos de desmovilización con las demás organizaciones armadas que hagan parte de procesos de desmovilización.
- Se considera de vital importancia la difusión de todos los resultados logrados por el CNMH en lo referente a Acuerdos de la Verdad, bien sean los informes o los documentos de balances, ya que la experiencia recogida en este proyecto debe ser difundida, tratada y acogida en los demás procesos que puedan coincidir con mecanismos de verdad, justicia y reparación.

Capítulo XI. CONSTRUCCIÓN DE PAZ

A. Fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 5.1.3.7. señaló la necesidad de fortalecer la política pública de atención y reparación integral a víctimas. Para tal fin, el Gobierno Nacional debía impulsar distintas acciones o medidas: un proceso efectivo con la más amplia participación, del cual resultaran propuestas de fortalecimiento; un proceso de ajustes y reformas normativas y de política y el fortalecimiento de medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH.

En cumplimiento del Acuerdo General de La Habana, el Gobierno Nacional adelantó diversas acciones, cuyos avances y resultados se exponen a continuación.

1. Proceso amplio de participación

El Gobierno Nacional, con la coordinación de la Alta Consejería para el Posconflicto y con el apoyo del Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento de lo establecido en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y en consonancia con la centralidad otorgada al reconocimiento y resarcimiento de las víctimas del conflicto armado y los territorios en el marco del Acuerdo Final de Paz, puso en marcha un Proceso Amplio de Participación orientado a fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Victimas, para adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto.

Dicho proceso, realizado durante el primer semestre de 2017, consistió en la realización de 30 ejercicios participativos, entre encuentros con actores clave y reuniones con autoridades públicas, a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública en cuestión, enfocados a garantizar su armonización con las directrices emanadas del Acuerdo Final, especialmente con lo acordado en el sub-punto de reparaciones, la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional, las necesidades de ajustar la ejecución de recursos de acuerdo con los planes de cumplimiento de metas y a los criterios de priorización poblacional y territorial.

Durante los meses de marzo y abril de 2017 se realizaron: i) siete eventos regionales, en Villavicencio, Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Bogotá, Cali y Medellín, en los que se convocó a representantes de los departamentos más afectados por el conflicto; ii) encuentros con ciudades capitales, con municipios con alta incidencia del conflicto (Apartadó, Arauca, Ciénaga, Mocoa, Florencia y Popayán), con presencia de gobernaciones, entidades del nivel nacional, entre otros; y (iii) a nivel internacional, se convocó a representantes de organizaciones de víctimas de diferentes países de Europa, EE. UU., Canadá y Latinoamérica en la ciudad de Quito – Ecuador, en este encuentro se discutieron las modificaciones que se le debían hacer a la política de víctimas para atender a la población víctima que no residía en Colombia.

El Amplio Proceso se realizó a partir de las mesas de participación efectiva, y contó con la participación de organizaciones de víctimas, población víctima que no

integra estas instancias, expertos académicos, organizaciones especializadas y de defensores y defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres víctimas, con el propósito de contar con su perspectiva y propuestas en materia de planeación, articulación y fortalecimiento de la política pública de víctimas.

Como resultado del Proceso Amplio de Participación, se contó con la concurrencia de 3.049 personas. Entre los participantes estuvieron representantes de organizaciones de mujeres, grupos étnicos y de la comunicad LGTBI. Para el evento Nacional, realizado el 26 de abril de 2017, se contó con el 20% de los participantes los espacios preparatorios en las regiones y el territorio, y durante éste se eligió a la veeduría quien tiene la tarea de acompañar y monitorear los resultados del amplio proceso.

De estos espacios se obtuvo material digital, recopilado en actas recogidas por evento, de la sistematización realizada de toda la información obtenida se consolidaron 2.493 propuestas de adecuaciones a la política de víctimas[158].

Con el fin de garantizar el seguimiento y la transparencia a las propuestas obtenidas del proceso amplio de participación, se acordó crear un organismo veedor compuesto por los participantes. Dichos veedores son representantes de todos los sectores que intervinieron en el Encuentro Nacional realizado el 26 de abril del 2107. De las mesas de trabajo realizadas se eligieron 19 veedores (en el anexo técnico se identifican los veedores) con el acompañamiento del Ministerio Público y el Sistema de Naciones Unidas.

A la fecha se han realizado siete sesiones con la veeduría, entre el año 2017 y 2018. Durante estas sesiones se han tratado temas como la revisión de: las categorías con las que se organizaron las propuestas, la viabilidad y alcance de dichas propuestas, la manera de implementarlas, la pertinencia de presentar un proyecto de ajuste a la ley de víctimas o un ajuste al decreto reglamentario de esta ley, la elaboración de un borrador de ajuste normativo, entre otros temas. Actualmente queda pendiente la socialización de los temas sectoriales que recibieron propuestas de ajuste por parte del amplio proceso.

2. Adecuación y ajustes a la política pública

A partir de los aportes de la veeduría del proceso amplio de participación, las lecciones que ha dejado la implementación de la política pública de atención y reparación integral a víctimas en sus siete años de ejecución y lo establecido en el Acuerdo General de La Habana, la Unidad para las Víctimas como implementadora y coordinadora de dicha política, ha venido trabajando en una propuesta de ajuste al decreto 1084 de 2015 que permita fortalecer las acciones que se realizan para materialización de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, así como su adecuación.

[158] Las propuestas de ajuste a la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que surgieron en los eventos se recopilaron y analizaron en tres etapas. Un primer paso consistió en tomar relatoría durante las jornadas de trabajo en un formato previamente diseñado para ello, en el cual se recopilaron los comentarios, propuestas, preguntas y observaciones de cada uno de los actores intervinientes en las mesas de trabajo y en las sesiones plenarias. Estos se organizaron en matrices, según su contribución a las temáticas de articulación, planificación y fortalecimiento de la política, para posteriormente poner en marcha un proceso de sistematización. Para mayor detalle se sugiere revisar el anexo técnico formulado por el Ministerio del Interior titulado Proceso Amplio de Participación.

Gráfico 47
Principales temas que contiene la propuesta de ajuste

3. Fortalecimiento de las medidas de atención y reparación victimas miembros de fuerza pública.

El Acuerdo General de La Habana también establece el fortalecimiento de las medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, para lo cual la Unidad para las Víctimas viene trabajado de manera articulada con el Ministerio de Defensa, el Ejército y la Policía Nacional en acciones que permita a quienes sufren un hecho victimizante estando activos en el servicio, puedan acceder a todas las medidas de reparación administrativa; ya que hoy, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011[159], el régimen especial de la fuerza pública es quien materializa las medidas económicas. La dificultad está en que el régimen no reconoce ni cubre económicamente todos los hechos victimizantes, solamente: homicidio, desaparición y lesiones. Quedando sin materializar los hechos de secuestro, tortura o tratos inhumanos y degradantes,

[159] "Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley."

delitos contra la libertad e integridad sexual y desplazamiento forzado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta conjunta que se viene trabajando para fortalecer la materialización de las medidas de reparación administrativa de la Fuerza Pública, consiste en incorporar un nuevo título al Decreto 1084 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en el cual se establecerá que, todo lo que el régimen especial de las fuerzas no contempla, la Unidad para las Víctimas será quien lo materialice directamente o a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Para la construcción de dicha propuesta la Unidad para las Víctimas ha venido depurando la información del RUV a través del intercambio de información con el Ministerio de Defensa, lo que ha permitido conocer si la ocurrencia del hecho victimizante fue durante el servicio activo o no, el costo de la materialización de las medidas que no cubre el régimen especial, y mantener actualizada la información del RUV.

Lo anterior permite evidenciar la necesidad de realizar el ajuste normativo y su revisión por parte de las entidades firmantes del decreto; así como su trámite y posterior aprobación.

B. Participación Territorial en el Acuerdo de Paz

El Acuerdo General de La Habana promovió una ampliación democrática para viabilizar el surgimiento de nuevas fuerzas y dar voz a colectivos marginados del debate político.

La Unidad para las Víctimas, usando mecanismos creados por el Acuerdo General de La Habana, impulsó la participación efectiva de las víctimas a través de diversos mecanismos, como se muestra a continuación:

1. Promoción de participación de las víctimas en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, creados por el Decreto Ley 893 de 2017, son instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral[160] y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo General de La Habana.

Estos programas se construyen en articulación con los planes territoriales y sectoriales. Su alcance territorial se da en 16 subregiones[161] que agrupan 170 municipios priorizados; de esa forma se busca la trasformación integral de algunos de los territorios más afectados por el conflicto. Su misión es actuar como instrumentos de reconciliación en el que todos los actores trabajen en la construcción del bien supremo de la paz, sobre la base de un Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR construido de manera ampliamente participativa desde el territorio.

La Unidad para las Víctimas articuló esfuerzos con la Agencia de Renovación del Territorio para lograr una

[160] Capítulo I del Acuerdo General de La Habana.
[161] Subregiones: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Urabá Antioqueño, Chocó, Sur de Bolívar, Montes de María, Cuenca del Caguán y piedemonte Caqueteño, Alto Patía - Norte del Cauca, Pacífico Medio, Sierra Nevada – Perijá, Sur De Córdoba, Macarena – Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Sur de Tolima, Arauca y Putumayo.

participación efectiva de la población víctima presente en cada uno de los territorios PDET, este objetivo se adelantó en tres niveles.

El primero de ellos fue el institucional, al definir conductos de comunicación regulares, que permitieran la articulación interna de cada una de estas instituciones.

En segundo lugar, a nivel técnico se trabajó un documento sobre el enfoque reparador, que sirviera de guía conceptual para la efectiva articulación entre la iniciativa de los PDET y la política pública de víctimas. Para esto, durante 2017 y 2018 hubo un constante diálogo para concertar la naturaleza de las intervenciones a realizar en el territorio y metodologías para fortalecer la participación de las víctimas. Igualmente, se persiguió el objetivo de articular instrumentos de planeación usuales de la política pública de víctimas, como el plan de acción territorial, los planes de reparación colectiva, los planes de retorno y reubicación, con los PDET y, por ende, los PATR, para lo cual se cuenta con una propuesta inicial, susceptible de ser ajustada una vez se cuente con los documentos concretos de PDET y PATR.

Finalmente, a nivel poblacional se dio la concertación de espacios locales dedicados específicamente al diálogo con la población víctima, los cuales se realizarán previamente a los encuentros municipales, previstos en la ruta de construcción de los PDET. Los lineamientos construidos en este sentido contemplaron aproximaciones diferenciadas para abordar las víctimas pertenecientes a las mesas de participación, las víctimas pertenecientes a sujetos de reparación colectiva y las víctimas con procesos activos de retornos o reubicaciones.

2. Circunscripciones transitorias de paz

Con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Acuerdo General de La Habana se estableció que el Gobierno Nacional se compromete a crear en zonas determinadas 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para la elección de 16 representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos períodos electorales[162].

3. Emisoras comunitarias

Con el objetivo de hacer pedagogía de los contenidos del Acuerdo General de La Habana e informar sobre los avances de la implementación, por un período de dos años, el Gobierno Nacional debe impulsar las emisoras para la convivencia y la reconciliación, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo General de La Habana[163]. Se establecerán 20 emisoras en FM, de interés público, clase "C", en las zonas más afectadas por el conflicto, en los puntos geográficos y con la potencia que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final defina de óptimo alcance para la emisión de señal y que serán asignadas a Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC.

Después de los dos primeros años de funcionamiento, Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC administrará estas emisoras por cuatro años más en los que la programación se asignará, bajo los

[162] (punto 2.3.6 del Acuerdo Final, página 54).
[163] (punto 6.5 del Acuerdo Final, página 217).

principios que rigen la radio de interés público, de la siguiente manera: un tercio para las organizaciones de víctimas en esos territorios, un tercio para ECOMÚN y un tercio para organizaciones comunitarias deseos territorios, con el fin de promover la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz. La asignación de las franjas horarias a los tres sectores se hará de forma equitativa.

Estas emisoras son un espacio importante para las organizaciones de víctimas, ya que les permite empoderarse, mantener su liderazgo y poner en la agenda pública los temas que consideran de interés para el rol que desempeñan en los territorios.

C. Articulación del SNARIV con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

El Acuerdo General de La Habana creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR del cual hacen parte: i. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV); ii. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y iii. Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

Con el propósito de lograr la materialización integral de las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado, desde la Unidad para las Víctimas se ha visto la necesidad e importancia de articular con el SIVJRNR, en atención a que las entidades que lo conforman materializaran medidas como la verdad, la memoria histórica, las garantías de no repetición, la justicia; incluso medidas judiciales con enfoque restaurativo.

Por lo anterior, es de vital importancia establecer una sinergia, que permita a estas nuevas entidades avanzar con sus mandatos, para ello la Unidad para las Víctimas ha compartido las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que desde esta entidad tienen frente a la participación de las víctimas, la atención psicosocial y los riesgos institucionales.

Adicionalmente, vienen adelantando un importante trabajo con la JEP, en el que se han articulado para avanzar en acciones de (i) intercambio de información; (ii) acuerdo marco; (iii) lecciones aprendidas de la implementación de los fallos de Justicia y Paz - Ley 975 de 2005, y de los procesos judiciales de restitución de tierras; (iv) divulgación y socialización; y (v) la materialización de las medidas de reparación en articulación con el SNARIV.

Así mismo, con la CEV ha adelantado acercamientos para iniciar acciones que les permitan avanzar en la construcción de documentos rectores para (i) su plan de acción; (ii) intercambio de información; y (iii) buenas prácticas.

D. Recomendaciones y retos

1.1. Proceso amplio de participación

Al nuevo Gobierno se recomienda establecer un claro y acotado cronograma de trabajo con la veeduría, para hacer seguimiento al resultado del amplio proceso de participación: Es recomendable tener un plan de trabajo estricto y acotado en el tiempo ya que el proceso de veeduría se puede extender y desdibujarse el objeto de este órgano veedor. En consecuencia, queda la tarea de cerrar

adecuadamente el Proceso Amplio de Participación dando respuesta a cada una de las propuestas obtenidas del proceso y explicando de manera detallada, a los integrantes de la veeduría los resultados, en términos de ajustes a la política de víctimas, que se obtuvieron de dicha consulta.

1.2. Adecuación y ajuste institucional

Es esencial continuar apoyando el fortalecimiento de las medidas de reparación para las víctimas miembros de Fuerza Pública, y así subsanar el vacío que el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1448 dejó, al no prever quien materializaría las medidas que el régimen especial no contempla.

El reto es viabilizar el ajuste al decreto 1084 de 2015, para lograr el fortalecimiento a la política pública de víctimas, avanzar con el ejercicio que se viene adelantando con la veeduría del proceso amplio de participación y continuar mejorando la materialización de las medidas de asistencia y reparación.

1.3. Emisoras comunitarias

Se identifica como reto la importancia de iniciar acciones por parte del Gobierno Nacional que permitan la asignación de las emisoras a la población establecida en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Promoción de participación de las víctimas en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El proceso de construcción de los PDET aún se encuentra en marcha, por lo que el abordaje diferencial con la población víctima, para que pueda actuar cada vez más como un actor clave del territorio, constituye un reto para el próximo Gobierno. La Unidad para las Víctimas deberá procurar posicionar las necesidades históricas de las víctimas en los territorios de posconflicto, como daños del territorio en sí, para lograr acciones de impacto que viabilicen condiciones de bienestar y reconciliación en estos territorios; y que permitan que la política pública de víctimas se articule con otras de naturaleza similar que contribuyan a la transformación efectiva de las regiones.

1.4. Circunscripciones transitorias de paz

Es trascendental que desde el Congreso de la República se continúe con el trámite de aprobación legislativa que se viene adelantando en el Senado de la República[164], en el cual se crean las circunscripciones especiales transitorias y se establecen las 16 zonas en las que se realizará la elección de los aspirantes a las nuevas curules de la Cámara de Representantes; esto con el fin de garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, entre ellas las víctimas.

1.5. Articulación del SNARIV – SVJRGNR

Para lograr la materialización integral de todas las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado, es necesario, i) Mantener la articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas con las entidades del SIVJRNR; ii) Garantizar la participación de las víctimas que hacen parte del SNARIV en las instancias de participación implementadas por el SIVJRNR; y iii) Realizar intercambio de información entre el SNARIV y las entidades del SIVJRNR.

[164] Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2018 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo 15 y 16 de 2018 Senado

CONCLUSIONES. Lecciones aprendidas y buenas prácticas: recomendaciones

El pasado 10 de junio de 2018, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras cumplió siete años en vigencia, del plazo inicial de diez años que incluye su texto. Este informe, que ha recorrido los distintos componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, recopila la gestión y compromiso del Gobierno nacional para asegurar el goce efectivo de los derechos de las víctimas durante estos siete años. De la misma forma, el trabajo adelantado permite formular recomendaciones para que los futuros gobiernos puedan potenciar y mejorar la atención y la reparación integral a la población víctima del país. En un ejercicio introspectivo, este capítulo reúne las lecciones aprendidas, buenas prácticas y retos de la implementación de la política pública con el propósito de ser atendidas en los años siguientes para el beneficio de todas las personas afectadas por el conflicto armado y de todos los colombianos, con un enfoque de reconciliación, para que no tengan que enfrentarse a la violencia vivida por tantas personas en el territorio nacional.

Las recomendaciones que se presentan a continuación fueron elaboradas en un ejercicio conjunto por los distintos actores involucrados en la implementación de la política pública de víctimas, en sus distintos componentes. Siguiendo la misma estructura del Informe, este capítulo recopilará las recomendaciones para cada tema.

A. Recomendaciones Generales

A partir de la Ley, la política pública de víctimas se ha implementado a través de la definición de su normatividad y de los procedimientos, todos relacionados con la atención y reparación integral a las víctimas.

La puesta en práctica de este desarrollo normativo ha evidenciado retos importantes para asegurar la efectividad de la política.

A continuación, se plantean recomendaciones cuyo impacto es transversal a toda la política pública:

1. Ampliación de la vigencia de la Ley

En primer lugar, el Gobierno nacional recomienda asegurar la vigencia de esta política pública no sólo por el periodo restante, sino también por los diez años prorrogables que contempla la Ley.

De conformidad con lo establecido en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, la vigencia de la Ley de Víctimas tendría una vigencia de diez años desde su promulgación el 10 de junio del mismo año.

Si bien se han desarrollado importantes avances en su implementación, un gran número de necesidades demandadas por el universo de víctimas del país en atención y reparación integral siguen pendientes de ser satisfechas.

Por lo anterior, es necesario estudiar la viabilidad de su prórroga, de acuerdo con el parágrafo 2 del mismo artículo, teniendo en cuenta el balance la política pública y su implementación.

El esfuerzo requerido conduce al Gobierno nacional a plantear que, para el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005 y 1448 de 2011; los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; el Acto Legislativo

número 001 de 2017; el texto de los Acuerdos de Paz; y la jurisprudencia, es necesario ampliar el plazo dispuesto por el artículo 208 de la Ley de Víctimas. También es necesario tener presente la vigencia de la Ley 387 de 1997, referente a la atención a la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia.

2. Una mayor inversión para las víctimas

En línea con lo anterior, teniendo en cuenta que la política pública atiende a cerca del 17% de la población colombiana, su financiación debe continuar ajustándose para que las diferentes entidades nacionales y territoriales puedan continuar dando cumplimiento a las diferentes obligaciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y fortalezcan la destinación de rubros de gasto exclusivos para esta población.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, a pesar de los avances en la implementación de la política pública de víctimas en los últimos siete años, el aumento del número de víctimas registradas frente al inicialmente proyectado y los desarrollos jurisprudenciales posteriores a la Ley 1448 de 2011, redimensionaron el alcance de la política y han obligado a recalcular los recursos planteados inicialmente en el documento CONPES 3726 de 2012, así como el plazo que requiere el Estado en el marco del restablecimiento de las Víctimas.

Al respecto, el presupuesto inicialmente estimado se proyectó sobre un total de 3.6 millones de víctimas de desplazamiento forzado, cuando actualmente la cifra dobla esta estimación, alcanzando los 7.3 millones de víctimas por este hecho victimizante, a los que además se suma casi otro millón y medio de personas víctima de otros hechos victimizantes.

Por tanto, si bien el ejercicio inicial se hizo sobre un periodo de tiempo de diez años, los 54.9 billones de pesos calculados para toda la vigencia fueron superados en siete años de política pública y dejando importantes pendientes por solucionar.

Es por esto que, para mejorar la eficiencia en el gasto y cubrir las necesidades reales de las víctimas, principalmente de desplazamiento forzado, el Gobierno nacional considera preciso realizar la revisión de los recursos invertidos en víctimas para ajustar el plan de financiamiento de la ley, en articulación con otras fuentes de financiación como las previstas en el Acto Legislativo 04 de 2017.

3. Superación del Estado de Cosas Inconstitucional

La Corte Constitucional declaró el estado de cosas insconstitucional en materia de desplazamiento forzado – ECI a través de la Sentencia T-025 en el año 2004, lo que ha impulsado un trabajo coordinado del Gobierno Nacional, con diferentes actores, para avanzar en el restablecimiento y garantía de los derechos de las víctimas.

Este objetivo estatal ha evolucionado de manera significativa y se refleja en profundos cambios normativos e institucionales que se abrieron paso en nuestro ordenamiento jurídico y, particularmente, con la declaratoria de la superación parcial del ECI en el Auto 373 de 2016 en relación con el componente de Registro y Sistemas de Información, la superación en el componente de Participación, el reconocimiento del nivel de avance alto en los componentes de salud (cobertura) y restitución de tierras, y la identificación de avances y dificultades.

Sin embargo, los retos aún son significativos porque debe avanzarse sostenidamente en el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado a través de la

correspondiente evaluación del grado de cumplimiento que han alcanzado las autoridades gubernamentales en términos de avance, rezagos o retrocesos en el ciclo de las políticas públicas dispuestas para la garantía de dichos derechos.

Este punto se encuentra directamente relacionado con el eventual ajuste normativo a la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

4. Enfoque reparador en las políticas públicas

A efectos de garantizar la sostenibilidad de la política de atención y reparación integral a las víctimas, es necesario articular la política de víctimas con la política general de desarrollo del país, con el fin de mantener una reducción en las brechas que experimenta la población víctima en comparación con la población vulnerable, logrando incluir los ajustes necesarios para determinar acciones conducentes a las soluciones duraderas, que se iniciaron en 2017 por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Con el fin de reivindicar los derechos de las víctimas, y atender su enfoque diferencial, no es necesario duplicar la oferta social, sino garantizar un enfoque reparador en los planes, programas y proyectos encargados de brindar las soluciones sostenibles para la reducción de la pobreza en el país.

Por tanto, el Gobierno nacional tiene el reto de asegurar que sus políticas públicas busquen la estabilidad económica de las víctimas y se centren en una generación de ingresos que se pueda sostener en el tiempo y que los ayude a superar la situación de vulnerabilidad que influyó en su victimización.

5. Atención y reparación a connacionales víctimas en el exterior

El Gobierno nacional, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad para las Víctimas, considera prioritario la atención y orientación en los territorios de frontera o donde hay mayor presencia de víctimas del conflicto armado en el exterior. Esto involucraría como sitios prioritarios para contemplar en los proyectos de inversión o en actividades en los consulados, a las ciudades de: Esmeraldas, Quito, Nueva Loja, Montreal, Maracaibo, Madrid, Miami, Barinas y San José de Costa Rica.

Es importante mencionar que a las víctimas del conflicto armado que residen en el exterior se les han brindado mayores garantías de participación y procesos de atención y orientación gradualmente desde la implementación de la Ley 1448 del 2011.

Por otro lado, dada la coyuntura de migración masiva desde Venezuela, desde el 2017 hasta la actualidad, los procesos de retorno han aumentado, siendo esta una de las razones por las cuales se recomienda crear un protocolo de retorno articulado con las entidades del SNARIV.

Se recomienda también continuar con la estrategia de priorización adelantada por la Unidad de Restitución de Tierra con respecto al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas- RTDA de las víctimas del conflicto armado que residen en el exterior.

6. Optimización de los Sistemas de Información

Teniendo en cuenta que la política pública de víctimas involucra no sólo a la Unidad para las Víctimas sino también a las distintas entidades del nivel nacional y el nivel territorial, es natural que la información se encuentre dispersa en un gran número de sistemas de

información, herramientas e instrumentos que dificultan un seguimiento integral del avance de la política en sus distintos componentes.

Por esta razón, los avances en los acuerdos de intercambio de información, en el fortalecimiento de los sistemas de información de la Unidad para las Víctimas y la búsqueda y depuración de información de calidad para la toma de decisiones es crítica para garantizar una oferta institucional oportuna y pertinente, así como sensible a las características de la población en distintos lugares del territorio nacional.

B. El enfoque diferencial en la política pública de atención, asistencia y reparación a víctimas

La situación de las víctimas de los grupos étnicos es particularmente compleja debido a circunstancias y procesos pre existentes que, sin tener relación directa con el conflicto, se han visto exacerbados e intensificados por sus dinámicas.

Uno de los grandes retos que tiene la atención de las victimas étnicas se encuentra en la consolidación del registro del universo de la población sujeto de atención, asistencia y reparación integral perteneciente a estos grupos.

Si bien se han realizado importantes avances en el tema, la débil medición en los censos y estadísticas nacionales de esta población, sumado a las dinámicas diferenciales en su desplazamiento forzado y la descomposición étnica y cultural resultantes de la afectación diferencial de conflicto armado, ha dificultado el registro puntual sobre la real situación étnica del país. Por ello, resulta imperante enfocar los esfuerzos sectoriales para lograr superar la problemática del subregistro que en dicha población se presenta.

Así mismo, es importante fortalecer técnicamente el recurso humano existente tanto en el nivel nacional como territorial, así como ampliarlo en la medida en que se considere pertinente. Las particularidades de esta población requieren de una atención con un nivel alto de conocimiento de sus dinámicas, puesto que el impacto del conflicto armado sobre los grupos étnicos entrelaza aspectos individuales con aspectos colectivos de afectación, una de las razones por las cuales su atención y reparación tiene normatividad diferencial y, por ende, requiere de un personal cada vez más fuerte para garantizar una atención diferenciada.

Por su lado, se evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, operativa, financiera y administrativa de las entidades del SNARIV frente a los procesos de atención con enfoque diferencial étnico. El SNARIV en pleno debe incrementar sus esfuerzos en la identificación de las diferencias que reviste la atención y reparación de estos grupos, con el propósito de adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y a su grado de vulnerabilidad. Igualmente, es importante que se continúe por el camino de la asignación presupuestal diferencial, la cual puede contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron exacerbar las consecuencias de los hechos victimizantes de las victimas étnicas.

Finalmente, se requiere la revisión de la batería de indicadores referentes a monitoreo y seguimiento de la implementación de políticas públicas para víctimas étnicas. Desde el año 2018, la Unidad para las Víctimas ha adelantado un proyecto de caracterización territorial, socioeconómica y demográfica de las áreas más afectadas por el conflicto armado, en un ejercicio técnico de explotación de la información del Censo Nacional

Agropecuario, que aporta información detallada de los territorios y de la población étnica que los habita.

Es recomendable continuar con un ejercicio de asociación de estos resultados con las acciones, para desarrollar una respuesta con orientación a la superación de la situación de vulnerabilidad y de soluciones duraderas conducentes a la superación del estado de cosas insconstitucional en relación a la población étnica. Así como continuar con dicho ejercicio para lograr la formulación de una batería de indicadores mediante la cual se pueda realizar un balance sobre los primeros seis años de implementación de la Ley de víctimas en atención y reparación a victimas étnicas y con ello generar los cambios que se consideren pertinentes.

C. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Teniendo en cuenta que la Ley 1448 de 2011 le dio a la Unidad para las Víctimas la función de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Gobierno nacional formula también las siguientes recomendaciones para fortalecer las acciones que adelantan las entidades nacionales y territoriales que tienen obligaciones en la atención y reparación de las víctimas.

1. Fortalecimiento de la Estrategia de Corresponsabilidad

Luego de dos años y medio desde la expedición del Decreto 2460 de 2015, correspondiente a la Estrategia de Corresponsabilidad y, por ende, al mandato de aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno con respecto a la política pública de víctimas, el Gobierno nacional recomienda fortalecer dicha estrategia a través de la gestión con el propósito de asegurar el goce efectivo de los derechos de esta población.

Como también se revisó en este informe, si bien las entidades han avanzado en el compromiso que tienen con la Estrategia, es necesario ajustar la aplicación de los principios de la corresponsabilidad en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de las entidades nacionales para las siguientes vigencias.

Esto a partir de análisis que consideren la concentración territorial de las víctimas, las condiciones de desarrollo y pobreza de las zonas donde habitan, las capacidades de respuesta de las respectivas entidades, el interés y esfuerzo de los gobiernos departamentales y municipales, así como la definición de incentivos y sanciones para que las entidades se comprometan con una oferta dirigida a las víctimas.

Así mismo, es necesario revisar, analizar y ajustar los instrumentos y herramientas diseñadas para medir la corresponsabilidad con el objetivo de garantizar la articulación de los distintos componentes y derechos de la política y de establecer las necesidades y particularidades de cada sector en su aporte a la misma.

Para esto también es importante fortalecer la incidencia de los resultados de las mediciones de superación de la situación de vulnerabilidad, con el propósito de alinear, priorizar, focalizar y asignar los programas y proyectos dentro de la competencia de cada entidad, de acuerdo con las necesidades identificadas para la atención y reparación integral a las víctimas.

Finalmente, se recomienda también la consolidación de instrumentos para el intercambio de la información territorial y nacional, para la focalización y acceso a la oferta institucional, la identificación de los beneficiarios de la oferta y la aplicación integral de la estrategia de corresponsabilidad.

2. Fortalecimiento de los espacios de coordinación

De la misma forma, dado que la política pública cuenta con espacios de coordinación como el Comité Ejecutivo, los Subcomités Técnicos y los Comités Territoriales de Justicia Transicional, es importante continuar fortaleciendo estos espacios, a partir de las lecciones aprendidas en su implementación y logrando que, dado su desarrollo, se realice un análisis que permita mejorar la interlocución y acuerdo entre los escenarios locales y nacionales para que aumente su efectividad a la hora de generar acciones transversales por cada uno de los componentes de la política, así como para incluir de forma efectiva y transformadora el enfoque diferencial en los planes, programas y proyectos que se diseñen o desarrollan para la población víctima.

3. Articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Desde la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el Gobierno Nacional ha venido trabajando en la articulación de la política pública de víctimas con la institucionalidad y la normatividad que se deriva del punto 5 sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Con la creación de instituciones críticas para el goce de los derechos de las víctimas, como la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Marco del Conflicto Armado y la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, la política pública de víctimas robustece sus componentes de verdad y justicia y requiere de una articulación entre la institucionalidad para asegurar su efectividad e integralidad, buscando incorporarlas en el SNARIV.

Habiendo iniciado este proceso, como se revisó este Informe, el Gobierno nacional recomienda continuar profundizando la comunicación entre las diferentes instituciones para aprovechar su experiencia y así contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en los territorios desde tres frentes: i) el intercambio de información, ii) la participación de las víctimas y iii) las acciones de contribución a la reparación.

De la misma forma, a pesar de que ha habido otros importantes avances normativos, como la disposición de recursos para la paz, mediante la reforma al Sistema General de Regalías; las garantías para la participación política y la oposición; la dejación de armas y la reincorporación política de los excombatientes; es necesario continuar trabajando en la reglamentación del Acuerdo de Paz para fortalecer la política pública de víctimas.

En línea con lo anterior, luego de que el Proceso Amplio de Participación, consignado en el Acuerdo, haya surtido su proceso con las víctimas y con las entidades nacionales y territoriales, es importante que el Gobierno nacional considere las propuestas estudiadas para realizar un ajuste normativo al Decreto Sectorial 1084 de 2015 con el propósito de mejorar la efectividad de su objeto y poder brindar una atención y reparación más acorde con las necesidades identificadas por las víctimas luego de los primeros siete años de trabajo.

D. Prevención y protección

Para asegurar un mejor desempeño en el componente de prevención y protección de la política pública, el Gobierno nacional recomienda las siguientes acciones:

- Fortalecer los espacios deliberativos a través de los cuales la Unidad Nacional de Protección genera estrategias de protección conjuntas con otros entes estatales, de manera que se continúen desarrollado estrategias de cooperación con entidades como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, personerías municipales y administraciones locales, los cuales permiten remitir información de amenazas y riesgo de manera expedita.

- La Unidad Nacional de Protección ha evidenciado la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención a las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, así como fortalecer las capacidades institucionales de los entes territoriales en materia de protección. Teniendo en cuenta que el objetivo del programa de protección no es el de desplazar las responsabilidades legales y constitucionales de las autoridades locales en esta materia, sino la de complementarlas de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, los planes de acción descritos están basados en los principios de concurrencia y subsidiariedad. Por tal razón, es una prioridad apoyar los esfuerzos del Gobierno nacional en el fortalecimiento de las acciones de las alcaldías y gobernaciones como agentes constitucionales para la conservación del orden público, así como su condición de primeros respondientes en la detección temprana de riesgos tal y como lo expone el Decreto 2252 de 2017.

- Hacer seguimiento a la implementación de la ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los diez municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los 308 esquemas ordinarios de planeación y articulación.

- Impulsar el enfoque diferencial en las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición particularmente en población niños, niñas y adolescentes y mujeres y género, de manera conjunta con otras instancias de la prevención y protección.

- Impulsar la estrategia territorial adoptada por el Subcomité del SNARIV de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición a partir de la priorización de los municipios para armonizar el abordaje territorial, en el marco de la política de corresponsabilidad.

- Impulsar la estrategia de seguridad en retornos y reubicaciones definida por el subcomité.

- Impulsar la formalización del nodo sectorial prevención, protección y garantías de no repetición de manera articulada con la Red Nacional de Información y el Sistema Nacional de Derechos Humanos para impulsar el intercambio de información, la recopilación de la oferta institucional, la medición de indicadores de goce efectivo de derechos, y la conformación de nodos de observatorios de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

- Impulsar la implementación e impulso de los Planes de Seguridad y Convivencia, Mapas de

Riesgo, Planes Integrales de Protección y Prevención y Planes de Contingencia, y los demás identificados, que contribuyan a la articulación nacional territorial en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, de manera conjunta con otras instancias de la prevención y protección.

E. Reparación Integral

La reparación integral adelantada por el Gobierno nacional ha sido reconocida internacionalmente por trabajar paralelamente en las distintas medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La multiplicidad de programas y proyectos de las entidades nacionales demuestra el nivel de compromiso de los diferentes sectores, de acuerdo a sus competencias, para contribuir al goce del derecho a la reparación integral de las víctimas.

Con el propósito de evaluar y fortalecer el componente de reparación integral, sobre todo teniendo en cuenta el protagonismo que tiene para las víctimas y para la reconstrucción del tejido social, especialmente con la transición del Estado posterior al Acuerdo de Paz firmado con las FARC, el Gobierno nacional formula los siguientes logros y recomendaciones para los próximos años de la política pública.

Al respecto, es importante resaltar el trabajo de diseño e implementación de las rutas individual, colectiva y de retornos y reubicaciones para atender las diferentes dimensiones de la reparación integral.

1. Ruta de Reparación Individual

1.1. Indemnización Administrativa

Particularmente, con respecto a la ruta de reparación individual, la indemnización administrativa a las víctimas es una medida que involucra un porcentaje importante de los recursos y que se reconoce como crítica tanto para el reconocimiento que hace el Estado sobre el hecho victimizante que sufrieron las víctimas como para la reanudación de sus proyectos de vida.

No obstante, la limitación de los recursos, el crecimiento del registro único de víctimas y otras consideraciones, como las contempladas en las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, hacen necesario implementar modificaciones al procedimiento de reconocimiento y al orden de acceso a la indemnización administrativa.

Entre otras, es necesaria la integración del proceso de pago de las indemnizaciones administrativas con las judiciales, a la luz de la unificación de un proceso financiero y de la administración de la información de ambas indemnizaciones.

Así mismo, se debe continuar con la implementación de la herramienta biométrica a fin de mitigar el riesgo de posibles fraudes al momento del cobro del desembolso de la medida de indemnización administrativa, toda vez que permitirá identificar de manera más fehaciente a los destinatarios de la misma.

Adicionalmente, considerando potenciar un efecto transformador de la indemnización administrativa, se debe garantizar el acompañamiento integral a las víctimas que serán priorizadas para la entrega de la indemnización con el propósito de que reciban orientación y una oferta de posibilidades para invertir en opciones que ayuden a la superación de su situación de vulnerabilidad.

1.2. Medidas de Rehabilitación

Con respecto a las medidas de rehabilitación el Gobierno nacional recomienda fortalecer la transversalización de las directrices del enfoque psicosocial con las entidades que conforman el SNARIV, incluyendo las recientemente formuladas para la formación del talento humano que atiende a esta población.

Igualmente, con respecto a la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal y el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, uno de los mayores desafíos identificados corresponde a contar con personal suficiente para dar respuesta oportuna a las víctimas que solicitan atención psicosocial en sus distintas dimensiones (atención psicosocial), considerando que las necesidades de atención superan la respuesta institucional, puesto que muchas de las victimas están asentadas en lugares a los que no se puede acceder con facilidad, implicando altos costos para garantizar la presencia de profesionales de manera permanente.

Acogiendo los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, se recomienda también gestionar el ejercicio de distribución y asignación de recursos cubriendo los territorios con mayor número de personas víctimas, según el RUV y las sentencias y órdenes judiciales. Esto debe realizarse, reconociendo el compromiso de las Entidades Territoriales con la asignación de recursos propios, por lo que se recomienda establecer criterios que reconozcan dicho compromiso.

También se deben ampliar las fuentes de inversión y asignación presupuestal para aumentar la cobertura territorial y poblacional del PAPSIVI.

1.3. Medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición

La importancia de las medidas de satisfacción radica en el valor simbólico que tiene el reconocimiento por parte del Estado de las vivencias de las víctimas y del contexto en el que ocurrieron los hechos victimizantes. A partir de este reconocimiento, es posible reconstruir el tejido social fragmentado por la violencia buscando la recuperación de la confianza y la implementación de acciones que ayuden a reanudar los proyectos de vida y a garantizar que los hechos no se vuelvan a repetir.

Por tanto, el trabajo que ha adelantado el Gobierno nacional a la hora de implementar medidas de satisfacción es en sí misma una garantía de no repetición al fortalecer la convivencia de las comunidades en sus distintos contextos a lo largo del territorio nacional.

Así mismo, se ha fortalecido la participación activa de las víctimas en todo el proceso de identificación de los daños, formulación e implementación de las medidas de satisfacción, como eje fundamental para garantizar el sentido de apropiación, identificación y significado para las víctimas, sus comunidades y la población en general.

Esto ha permitido el diseño y formulación de modelos para la implementación de garantías de no repetición y de acciones para fortalecer las experiencias de reconciliación con sujetos de Reparación Colectiva y las personas en proceso de reintegración.

Para continuar con este propósito a largo plazo, el Gobierno nacional recomienda fortalecer la estrategia de corresponsabilidad en las distintas entidades nacionales y territoriales con el fin de tener una oferta más numerosa y consistente de medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Si bien ha habido importantes avances, liderados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, la política

pública tendría un mayor impacto si hubiera una mayor confluencia de actividades dirigidas a esta medida desde los distintos niveles de gobierno.

Así mismo, dado que estas medidas deben diseñarse según las particularidades de los individuos y de los colectivos, es necesario que los programas y acciones se desarrollen de acuerdo con los Decretos Ley Étnicos y bajo un enfoque diferencial.

2. Ruta de Reparación Colectiva

En los siete años de avance de la Ley, el Programa de Reparación Colectiva acumuló 658 sujetos de reparación colectiva reconocidos en el registro único de víctimas, de los cuales 300 han iniciado el programa están en sus diferentes etapas de implementación. Este reconocimiento ha significado el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades, la renovación de liderazgos, la recuperación de las prácticas colectivas, la reconstrucción del tejido social y el restablecimiento de la confianza entre los colectivos y el Estado.

Para continuar avanzando en estos objetivos, es importante mantener la implementación del nuevo modelo del Programa de Reparación Colectiva, con el fin de que la política pública en esta materia sea eficaz y sostenible. De la misma forma, se debe buscar ajustar técnicamente los planes aprobados en vigencias anteriores para garantizar su implementación efectiva.

Esto involucra adelantar estrategias que ayuden a acercar la oferta social de las entidades públicas para potenciar los procesos de reparación colectiva y asegurar el cubrimiento de las distintas medidas de la reparación que deben ser disfrutadas por los sujetos reconocidos.

3. Ruta de Retornos y Reubicaciones

Como lección aprendida, el proceso de retornos y reubicaciones ha materializado su apuesta por trabajar bajo el principio de corresponsabilidad en la construcción de un mecanismo de cofinanciación por oferta para ejecutar las acciones de acompañamiento comunitario. Así mismo, bajo nuevos protocolos, ha realizado avances importantes en la incorporación de acciones para el retorno de los hogares, para su reubicación o para su reintegración social con enfoque diferencial y de género.

Con el propósito de incentivar estas acciones y de fortalecer la ruta en los próximos años, el Gobierno nacional recomienda implementar un sistema de información que permita la consulta y visibilización del acompañamiento a las familias y comunidades retornadas y reubicadas en tiempo real, así como la interoperabilidad del mismo sistema con otras herramientas de consulta y gestión de oferta intra o interinstitucionales.

Debido a la complejidad de este proceso, su implementación y seguimiento necesitan de mecanismos integrales que permitan trazar el camino transitado por los diferentes hogares para poder brindar una oferta institucional que pueda asegurar su permanencia y efectividad en el tiempo.

F. Verdad, justicia y memoria

La memoria histórica es imprescindible no solamente para esclarecer el conflicto en todas sus dimensiones humanas e históricas, sino también para trabajar, desde el reconocimiento, los temas difíciles del futuro, incluyendo la impunidad, la reparación y las complicidades. Todos estos temas son importantes

para alcanzar la paz y construir un país para el posconflicto.

Con referencia al componente de verdad, justicia y memoria de la política de atención y reparación integral a las víctimas, las recomendaciones se presentan a continuación:

- Consolidar la construcción y puesta en funcionamiento del Museo de Memoria Histórica de Colombia.
- Fortalecer los procesos y acciones que favorezcan las iniciativas de memoria de la sociedad civil. Esto debido a que, en la medida en que existe una multiplicidad de iniciativas de la sociedad civil que encuentran resonancias en una institucionalidad comprometida, los procesos de construcción de memoria histórica pueden darse aún antes de finalizado un conflicto armado y contribuir como una fuerza democratizadora a reparar y reconocer a las víctimas y esclarecer históricamente lo ocurrido.
- Para que la implementación de las medidas de satisfacción sea eficaz y eficiente, es importante continuar fortaleciendo la articulación y el compromiso de las distintas entidades competentes en los diversos espacios de coordinación, particularmente el Subcomité del SNARIV de Medidas de Satisfacción. Gracias a esta articulación se ha logrado, por ejemplo, la implementación de la medida de exención del servicio militar.
- La consolidación de mecanismos de no repetición y de las garantías de participación de la sociedad civil en la reconstrucción plural de la memoria histórica del conflicto armado requiere de la preservación y divulgación para el conocimiento de la sociedad en su conjunto, de los archivos de derechos humanos y memoria histórica, no solo como fuentes de información acerca del conflicto, sino también como medida de reconocimiento del aporte a la verdad de la sociedad civil y como mecanismo de reparación simbólica.
- El mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica es, en sí mismo, la mejor lección aprendida obtenida de un trabajo único en Colombia. No existen antecedentes que aborden en tal magnitud como el caso nacional la sistematización y codificación de la información de relatos de personas desmovilizadas del paramilitarismo hasta la creación de la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro de Memoria Histórica. De esta manera, Colombia ha logrado una tarea histórica y exclusiva en el país y en la región.
- Profundizar y dar continuidad a las acciones encaminadas a la difusión y apropiación de las herramientas normativas relacionadas con el tratamiento de los archivos e información referente a las violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH en el marco del conflicto armado interno, en las instituciones públicas
- Para el fortalecimiento de la política de archivos de Derechos Humanos y memoria histórica, es necesario generar espacios de interlocución y construcción conjunta entre las instituciones públicas, sociedad civil, pueblos étnicos y centros de pensamiento con el ánimo de determinar, a partir del conocimiento del contexto: a) las problemáticas reales que inciden en la aplicación de los mecanismos y medidas transicionales, b) propuestas que resulten pertinentes de cara a estas problemáticas, y c) mecanismos de implementación de las políticas estatales que cuenten con legitimidad institucional y ciudadana.

G. Construcción de paz

- Con el propósito de lograr la materialización integral de las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado, desde la Unidad para las Víctimas se ha visto la necesidad e importancia de articular con el SIVJRNR, en atención a que, las entidades que lo conforman materializaran medidas como la verdad, la memoria histórica, las garantías de no repetición, la justicia; incluso medidas judiciales con enfoque restaurativo.

- Es así como se ha avanzado en la construcción de rutas de articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, principalmente en (i) Mecanismos de intercambio de información acerca de las comisión de hechos victimizantes, y de los análisis de contexto del conflicto armado de los que dispone la entidad, para lo cual suscribimos un acuerdo marco de intercambio de información, (ii) Presentación de lecciones aprendidas de la implementación de los fallos de Justicia y Paz - Ley 975 de 2005, y de los procesos judiciales de restitución de tierras; (iii) divulgación y socialización de los avances de la JEP a las víctimas, a través de los canales de atención y (iv) la materialización de las medidas de reparación en articulación con el SNARIV.

- Es importante definir un mecanismo por parte del Comité Ejecutivo del SNARIV, con el apoyo de la Secretaría técnica, para determinar los alcances de la nueva normatividad originada en el marco del Acuerdo General de La Habana frente a las instancias de coordinación del SNARIV.

- Estratégicamente se debe diseñar un proceso de gestión del conocimiento para realizar, por una parte, el conocimiento de ambos sistemas y sus puntos de encuentro y, por otra, realizar un análisis de las estrategias, mecanismos de intervención y herramientas que se pueden compartir y fortalecer conjuntamente para mejorar las acciones de coordinación horizontal y vertical. Así como evitar la duplicidad y generar sinergia institucional.

- Determinar análisis de la capacidad territorial (técnica, presupuestal y administrativa) para la implementación de la Ley de Víctimas, paralelamente a la implementación del Acuerdo General de La Habana.

- Desarrollar conversatorios técnicos para homogenizar los conceptos técnicos, alcances de las instancias y mecanismos de intervención territorial de temas como: reparación colectiva, retornos y reubicaciones, víctimas en el exterior, rehabilitación psicosocial, restitución de tierras y participación.

- Realizar acciones de armonización del Registro Único de Víctimas con los registros que surgen de las nuevas instancias del SIVJRNR.

- Desarrollar acciones de armonización de temas como los centros de atención a víctimas y estrategias móviles, acceso y cobertura de atención psicosocial, rehabilitación comunitaria o estrategia de integración comunitaria.

- Abordar una sesión técnica del Subcomité de Medidas de Satisfacción y de Reparación Colectiva con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas para trabajar el reconocimiento de daños respecto a la conectividad con los procesos de reparación, acciones de perdón y entregar de restos.

- La Unidad para las Víctimas deberá revisar con la Conferencia Nacional Episcopal y el Diálogo Inter eclesial por la Paz –DIPAZ- y otras iglesias la coordinación de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.
- Desarrollar jornadas técnicas para la armonización de los planes de reparación colectiva con los planes de desarrollo con enfoque territorial.
- Trabajar con las instancias del SIVJRNR la articulación con las Mesas de participación efectiva de las víctimas instaladas y parte integral del SNARIV.
- Realizar un ejercicio técnico de revisión de la estrategia e indicadores (272 en general y 19 del Punto 5) de cada uno de los cinco puntos desarrollados en el plan marco de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Listado de tablas

Tabla 1 Comparativo internacional programas de reparación a víctimas 6
Tabla 2 Entidades del SNARIV listadas en el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 14
Tabla 3 Entidades del SNARIV por competencias según el numeral 31 del artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 14
Tabla 4 Número de entidades con Plan de Acción (2012 – 2018) 16
Tabla 5 Entidades con Plan de Fortalecimiento 18
Tabla 6 Certificación de la Regionalización Indicativa de los Proyectos de Inversión - Entidades Nacionales 19
Tabla 7 Proyectos de inversión con una mayor cantidad de recursos regionalizados en 2018 20
Tabla 8 Total de entidades Certificadas por año (2012-2018) 21
Tabla 9 Criterios Certificación - vigencia 2013 a 2016 21
Tabla 10 Consolidado de proyectos 2013-2017 35
Tabla 11 Convenios en las líneas de acción de la política de víctimas 35
Tabla 12 Alianzas Estratégicas Protocolizadas 2017 37
Tabla 13 Criterios de priorización por Subcomité Nacional 47
Tabla 14 Balance Diligenciamiento Herramienta Tablero PAT 2016-2018 57
Tabla 15 Entidades nacionales con competencia para diligenciar el Tablero PAT 2017 59
Tabla 16 Porcentaje de inversión FUT 2012-2017 62
Tabla 17 Fases de construcción del Protocolo de Participación Efectiva 73
Tabla 18 Proyectos seleccionados en 2016 para la promoción de la participación de las víctimas 80
Tabla 19 Número de integrantes de comités de impulso o grupos de apoyo y acompañamiento por departamento 86
Tabla 20 Número de integrantes tejedores y tejedoras por departamento 86
Tabla 21 Víctimas que participan en las jornadas Memorias Reparadoras 103
Tabla 22 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2018 Miles de Millones de pesos de 2018 .117
Tabla 23 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2018 Miles de Millones de pesos de 2018 118
Tabla 24 FUD remitidos a las entidades de Ministerio Público 123
Tabla 25 Número de FUD recibidos de las Oficinas del Ministerio Público y consulados 123
Tabla 26 Estados de Valoración 126
Tabla 27 Solicitudes Valoradas por marco normativo 126
Tabla 28 Víctimas incluidas por hecho victimizante 127
Tabla 29 Personas Incluidas por Género 127
Tabla 30 Víctimas Únicas incluidas por ciclo vital 127
Tabla 31 Víctimas incluidas por pertenencia étnica 127
Tabla 32 Víctimas incluidas con condición de discapacidad 128
Tabla 33 Solicitudes Valoradas eventos masivos 128
Tabla 34 Solicitudes Valoradas, por hogar y personas 128
Tabla 35 Solicitudes Recibidas Sujetos Colectivos 129
Tabla 36 Solicitudes Incluidas Sujetos Colectivos 130
Tabla 37 Estado Bases Vía Administrativa 131
Tabla 38 Jornadas de notificación 2015-2018 132

Tabla 39 Proceso exclusiones 134
Tabla 40 Bitácora alertas presunción de fraude 135
Tabla 41 Normalización por demanda 138
Tabla 42 Normalización por oferta 138
Tabla 43 Solicitudes notificadas Víctimas en el Exterior 140
Tabla 44 Recursos de reposición víctimas en el exterior 141
Tabla 45 Número de solicitudes y víctimas atendidas a través de los canales de atención 2015-2018 145
Tabla 46 Centros Regionales 2015-2018 145
Tabla 47 Histórico de Ayuda Humanitaria 2015-2018 por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento 149
Tabla 48 Histórico de Atención Humanitaria 2015-2018 - Atención Humanitaria por desplazamiento forzado 149
Tabla 49 Niveles de Carencia - procedimiento de identificación de carencias 151
Tabla 50 Resultados procedimiento de identificación de carencias 2015-2018 151
Tabla 51 Cedula de ciudadanía 153
Tabla 52 Tarjeta de identidad – tarjeta rosada 153
Tabla 53 Tarjeta biométrica 153
Tabla 54 Registro civil 153
Tabla 55 Atención Jornadas UDAPV 2012 – 2018 154
Tabla 56 Libretas militares entregadas 2011 - 2018 155
Tabla 57 Adjudicación de recursos VISR Julio 2011- Marzo 2018 156
Tabla 58 Adjudicación de recursos VISR Julio 2011- Marzo 2018 distribución territorial 157
Tabla 59 Adjudicación de recursos VISR Julio 2011-Marzo 2018 distribución territorial 158
Tabla 60 ENRUTATE –TU Consolidado de Atenciones 2011-2013 161
Tabla 61 Ventanilla Única Consolidado de Atenciones 2014 162
Tabla 62 Empleo Temporal - Consolidado de Atenciones del 2013 al 2016 162
Tabla 63 EMPLEO PARA LA PROSPERIDAD - Consolidado de intervenciones 2014 – 2018 163
Tabla 64 Consolidado de Intervenciones 2014-2018 JÓVENES EN ACCIÓN 165
Tabla 65 Ruta de atención 167
Tabla 66 Vigencia 167
Tabla 67 MI NEGOCIO – Consolidado 2016-2017 168
Tabla 69 Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas 170
Tabla 70 Atención a víctimas con enfoque diferencial 172
Tabla 71 Atención Educativa por vigencia según género 172
Tabla 72 Atención educativa a población victima con algún tipo de Discapacidad 173
Tabla 73 Distribución de atención educativa a NNJ víctimas desagregada por nivel educativo 174
Tabla 74 Población víctima atendida con modelos educativos flexibles 175
Tabla 75 Población víctima beneficiada del Programa Nacional de Alfabetización 175
Tabla 76 Población víctima en edad escolar atendida en cada vigencia con el Programa de Alimentación Escolar 176
Tabla 77 Cifras y distribución porcentual (0/0) de SSV por departamento 178
Tabla 78 Víctimas que han recibido asesoría en el derecho a la reparación integral 184
Tabla 79 Número de víctimas que han solicitado ser orientadas en el marco del Plan de Atención y Reparación Integral 186

Tabla 80 Talleres y charlas de educación financiera 186
Tabla 81 Ferias Integrales de Servicio 187
Tabla 82 Instituciones de Educación Superior con acuerdos para el acceso de víctimas a la educación superior o técnica 187
Tabla 83 Convocatorias realizadas del Fondo 189
Tabla 84 Distribución de beneficiarios del Fondo por Estrato 189
Tabla 85 Acciones realizadas en la línea de Creación o Fortalecimiento de Empresas productivas 191
Tabla 86 Acciones realizadas en la línea de adquisición o mejoramiento de vivienda 191
Tabla 87 Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno por vigencia 195
Tabla 88 Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno de acuerdo con el hecho victimizante por vía administrativa 196
Tabla 89 Línea Especial de Crédito – Bancóldex 198
Tabla 90 Línea Especial de Crédito - Finagro 198
Tabla 91 Desembolsos de créditos por Departamentos 199
Tabla 92 Atención de víctimas del conflicto armado en programas de formación 200
Tabla 93 Atención de Consejos Comunitarios en el Programa Emprende Pacífico 204
Tabla 94 Participantes programa Escalando Sueños por unidad productiva 205
Tabla 95 Ubicación geográfica y unidades productivas (UP) del programa de Emprendiendo Retornos 205
Tabla 96 Víctimas registradas y colocadas a través de la ruta de empleabilidad 207
Tabla 97 Detalle de programas implementados por MinComercio 211
Tabla 98 Participantes en la estrategia Ruedas Sociales de Negocio 212
Tabla 99 Número de participantes del Programa Desarrollo de Proveedores 213
Tabla 100 Número de procesos productivos por Departamento 217
Tabla 101 Kumpanias ROM atendidas 217
Tabla 102 Presupuesto ejecutado. Implementación del componente de atención psicosocial del PAPSIVI 224
Tabla 103 Personas con atención psicosocial Ley 1448 de 2011 226
Tabla 104 Personas únicas atendidas por Departamento – Papsivi 227
Tabla 105 Desagregación de adultos atendidos por departamento. 228
Tabla 106 Desagregación de niñas y niños atendidos por departamento 228
Tabla 107 Desagregación de jóvenes atendidos por departamento 229
Tabla 108 Desagregación de personas atendidas por departamento 229
Tabla 109 NNA con ingreso al a Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD por motivo de ingreso 231
Tabla 110 Población atendida por las unidades móviles por departamento 232
Tabla 111 Sujetos de Reparación Colectiva 238
Tabla 112 Avance de los sujetos de reparación colectiva por año (acumulado) 238
Tabla 113 PIRC aprobados por vigencia 240
Tabla 114 Sujetos por familia participantes en el componente de emprendimiento colectivo 2015-2017 244
Tabla 115 Sujetos por familias o personas participantes en el componente de emprendimiento colectivo 2017- 2018 245
Tabla 116 Número de tejedores y tejedoras por departamento 247
Tabla 117 Discriminación de hogares acompañados por año 258
Tabla 118 Intervenciones EEAC 261

Tabla 119 Planes Retornos y Reubicaciones 262
Tabla 120 Hogares vinculados por departamento e intervención 2011 – 2018 263
Tabla 121 Solicitudes por país 265
Tabla 122 Estado retorno a Colombia 265
Tabla 123 País de residencia con mayor solicitud 267
Tabla 124 Garantías de no reparación colectiva 269
Tabla 125 Número de municipios libres de sospecha y de reporte de minas por departamento. 272
Tabla 126 Planes Integrales De Prevención 2017 286
Tabla 127 Proyectos o iniciativas territoriales para el desarrollo, promoción o impulso de acciones orientadas a la prevención de violaciones a los Derechos Humanos 287
Tabla 128 Talleres de fortalecimiento institucional GPR - 2017 290
Tabla 129 Jornadas de fortalecimiento comunitario GPR - 2017 291
Tabla 130 Cobertura programa Generaciones con Bienestar" 2011 - 2018 293
Tabla 131 Estrategia construyendo juntos entornos protectores 295
Tabla 132 Acciones Masivas de Alto Impacto Social 295
Tabla 133 Acciones Masivas de Alto Impacto Social 295
Tabla 134 NNA víctimas del conflicto armado en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) de junio de 2011 a marzo 2018 296
Tabla 135 Atención de NNA víctimas del conflicto armado en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) 296
Tabla 136 Motivo de ingreso reportado al PARD 297
Tabla 137 Misiones humanitarias adelantadas 2010 - 2011 299
Tabla 138 Valor ayuda humanitaria de emergencia 2010 - 2011 300
Tabla 139 Beneficiarios ayuda humanitarias de emergencia 2010 - 2011 300
Tabla 140 Entrega de AHE, alimentaria y no alimentaria 2010 – 2011 300
Tabla 141 Bitácora de eventos 2012 – 2018 (marzo) 302
Tabla 142 Documentos de análisis 2012 – 2018 302
Tabla 143 Instancias de coordinación interinstitucional para la prevención 303
Tabla 144 Reporte de casos de riesgo de reclutamiento de NNA 304
Tabla 145 Estrategia de promoción de derechos de NNA 304
Tabla 146 Grupo De Valoración Preliminar -GVP- 304
Tabla 147 Actividades para asesorar Planes de Contingencia (2012-2018) 305
Tabla 148 Líneas de acción y tipos de proyectos para la atención en prevención 306
Tabla 149 Proyectos de infraestructura social y comunitaria 306
Tabla 150 Proyectos agropecuarios 307
Tabla 151 Ayuda humanitaria en especie en la etapa de prevención 2012-2018 307
Tabla 152 Atención emergencias humanitarias 308
Tabla 153 Mecanismo montos en dinero 2013 - 2018 308
Tabla 154 Mecanismos en Especie 2012-2018 309
Tabla 155 Total de protegidos entre enero de 2012 y marzo 2018 310

Tabla 156 CERREM Mujeres....312
Tabla 157 Evaluaciones de riesgo colectivas realizadas por año....312
Tabla 158 Evaluaciones de riesgo colectivas 2017....313
Tabla 159 Medidas colectivas de protección 2015 - 2018....313
Tabla 160 Departamentos medidas colectivas 2015 - 2018....313
Tabla 161 Solicitudes de protección recibidas pertenecientes a la población de víctimas....314
Tabla 162 Solicitudes de protección aceptadas a favor de víctimas....314
Tabla 163 Ponderación de riesgo y sexo de las víctimas del conflicto armado....315
Tabla 164 Medidas aprobadas a favor de las víctimas del conflicto armado 2012 – marzo 2018....315
Tabla 165 Víctimas con ponderación extraordinario año 2012....315
Tabla 166 Víctimas ponderación extremo año 2012....315
Tabla 167 Medidas aprobadas año 2012....315
Tabla 168 Víctimas con ponderación extraordinario año 2013....316
Tabla 169 Víctimas ponderación extremo año 2013....316
Fuente: Base de datos del CERREM.Tabla 170 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2013....316
Tabla 171 Víctimas con ponderación extraordinario año 2014....316
Tabla 172 Víctimas ponderación extremo año 2014....317
Tabla 173 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2014....317
Tabla 174 Víctimas por departamento 2014....317
Tabla 175 Víctimas con ponderación extraordinario año 2015....318
Tabla 176 Víctimas ponderación extremo año 2015....318
Tabla 177 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2015....318
Tabla 178 Víctimas por departamento 2015....318
Tabla 179 Víctimas con ponderación extraordinario año 2016....319
Tabla 180 Víctimas ponderación extremo año 2016....319
Tabla 181 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2016....319
Tabla 182 Víctimas por departamento 2016....319
Tabla 183 Víctimas con ponderación extraordinario año 2017....320
Tabla 184 Víctimas ponderación extremo año 2017....320
Tabla 185 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2017....320
Fuente: Base de datos del CERREM.Tabla 186 Víctimas por departamento 2017....320
Tabla 187 Víctimas con ponderación extraordinario año 2018....321
Tabla 188 Víctimas Ponderación Extremo Año 2018....321
Tabla 189 Medidas materiales de protección aprobadas a favor de las víctimas 2018....321
Tabla 190 Víctimas por departamento 2018....321
Tabla 191 Mujeres víctimas protegidas 2012 - 2017....322
Tabla 192 CERREM Mujeres....322
Tabla 193 Remisiones realizadas para medidas complementarias en CERREM mujeres....322
Tabla 194 Desvinculación por departamentos 2011- 2018....325
Tabla 195 Número de solicitudes inscritas en el RTADF según tipo de afectación....346

Tabla 196 Número y tipo de titulares de las solicitudes inscritas en el RTDAF 346
Tabla 197 Estudios preliminares adelantados 347
Tabla 198 Territorios protegidos con Medidas Cautelares 348
Tabla 199 Informes de caracterización de afectaciones territoriales 349
Tabla 200 Total de familias con orden judicial de restitución de tierras por año 350
Tabla 201 Sentencias Colectivas de Restitución de Tierras 350
Tabla 202 Balance General de Sentencias Fallos de Restitución y Órdenes Específicas 351
Tabla 203 Nivel de Gestión en el Cumplimiento a órdenes judiciales de Restitución de Tierras 351
Tabla 204 Distribución departamental de las familias atendidas con proyectos productivos 355
Tabla 205 Cumplimiento de órdenes 359
Tabla 206 Número de subsidios asignados a beneficiarios de órdenes de vivienda impartidas por los jueces de restitución de tierras del país 360
Tabla 207 Cumplimiento de fallos judiciales en la Estrategia Red Unidos 361
Tabla 208 Procesos restitución de tierras individuales 361
Tabla 209 Comunidades atendidas en Procesos de Restitución de Tierras 362
Tabla 210 Movimiento de procesos de restitución de tierras periodo 2011 - marzo de 2018 362
Tabla 211 Sentencias de restitución de tierras proferidas 2011 – marzo 31 de 2018 363
Tabla 212 Grupos Poblacionales de Solicitantes 364
Tabla 213 Grupos Poblacionales de beneficiarios 365
Tabla 214 Cursos de restitución 366
Tabla 215 Número de Iniciativas de memoria histórica apoyadas por el CNMH 2014 - 2017 388
Tabla 216 Procesos Colectivos de Memoria Histórica y Archivo de Derechos Humanos Apoyados 2014 - 2017 404

Listado de gráficos

Gráfico 1 Clasificación de las entidades por grupo para las vigencias 2014 – 2016. 22
Gráfico 2 Fases Estrategia Nuevos Mandatarios 29
Gráfico 3 Ejemplo de aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad 52
Gráfico 4 Modelo de la Estrategia de Corresponsabilidad 53
Gráfico 5 Tiempos diligenciamiento Tablero PAT 54
Gráfico 6 Comparativo necesidades Tablero PAT 2017 57
Gráfico 7 Participación de la ejecución nacional por departamento 60
Gráfico 8 Participación de la ejecución nacional por derecho. 60
Gráfico 9 Compromisos en materia de superación de vulnerabilidad por niveles de gobierno 61
Gráfico 10 Balance Diligenciamiento Herramienta RUSICST 2012-2018 63
Gráfico 11 Modelo gestión de oferta institucional 64
Gráfico 12 Estructura de las mesas de participación de víctimas 73
Gráfico 13 Estructura de las mesas de participación de víctimas 74
Gráfico 14 Composición de las mesas de participación – grupos temáticos 74

Gráfico 15 Períodos de las mesas de participación – mesas elegidas para el nivel municipal, departamental y nacional 77
Gráfico 16 Presupuesto asignado para la política de víctimas y participación dentro del PIB 2002-2018* Billones de pesos constantes de 2018 (eje izquierdo) – Proporción del PIB (eje derecho) 114
Gráfico 17 Participación de los recursos de víctimas dentro del PGN sin deuda y el gasto social 2002-2018* 115
Gráfico 18 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2018 Billones de pesos a precios constantes de 2018 116
Gráfico 19 Comparativo toma de declaración en línea y físico 2012-2018 124
Gráfico 20 Estado de las declaraciones recibidas a 2018 126
Gráfico 21 Estado de las solicitudes de aclaratorios a 2018.....131
Gráfico 22 Estrategias Prevención de Fraude.....136
Gráfico 23 Declaraciones recibidas y valoradas - víctimas en el exterior.....140
Gráfico 24 Solución de vivienda para las modalidades del subsidio 156
Gráfico 25 Desarrollo de capacidades del joven rural 166
Gráfico 26 Víctimas que superan situación de vulnerabilidad (SSV) por corte de Medición. Fuente: Mediciones SSV SRNI – DR 178
Gráfico 27 Número de proyectos por departamentos 210
Gráfico 28 Mapa de cobertura de los 132 centros, por municipio y tipo de centro musical.....256
Gráfico 29 Territorialización del acompañamiento en su destino final 259
Gráfico 30 Número de municipios por departamento con Planes de Retorno y Reubicaciones formulados 260
Gráfico 31 Ubicación departamental de hogares beneficiados EEAF 264
Gráfico 32 Estado en el RUV 266
Gráfico 33 Departamento Retornos Efectivos 266
Gráfico 34 Solicitudes aprobadas por tipo de retorno.....267
Gráfico 35 Mapa de intervención territorial Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. 330
Gráfico 36 Distribución porcentual entre vigencias de la creación de microzonas 345
Gráfico 37 Comportamiento anual de la recepción de solicitudes de inscripción en el RTADF.....346
Gráfico 38 Ruta Gestión Fallos 353
Gráfico 39 Órdenes fallos de Restitución Étnicos 355
Gráfico 40 Predio Ala Solar para el MNM e Imagen renderizada del anteproyecto.....394
Gráfico 41 Documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general 2012 a marzo de 2018.....397
Gráfico 42 Total de Consultas atendidas en el Archivo de DDHH y Centro de Documentación CNMH 2013 a marzo de 2018...398
Gráfico 43 Total de documentos consultados y tipo de documentos 2013 a marzo de 2018 398
Gráfico 44 Consultas Registradas en el Archivo Virtual de Derechos Humanos y Memoria Histórica 399
Gráfico 45 Comparativo consultas Registradas Archivo Virtual de Derechos Humanos y consultas atendidas en el Centro de Documentación 399
Gráfico 46 Hechos victimizantes documentados 2015 a marzo de 2018.....405
Gráfico 47 Principales temas que contiene la propuesta de ajuste.....418