



Unidad para la **Atención**
y **Reparación Integral**
a las Víctimas



Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional

Subcomités Técnicos del Comité Ejecutivo

 **PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Paula Gaviria

Directora General

Carmela Serna

Subdirectora General

Alba Helena García Polanco

Directora (E) Dirección de Gestión Interinstitucional
Subdirectora Subdirección de Coordinación Nación Territorio

Andrés Alejandro Camelo Giraldo

Subdirector Subdirección de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Equipo Subdirección de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Subcomités Técnicos del Comité Ejecutivo - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición

Subcomité Técnico de Atención y Asistencia

Subcomité Técnico de Restitución

Subcomité Técnico de Rehabilitación

Subcomité Técnico de Reparación Colectiva

Subcomité Indemnizaciones Administrativas

Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción

Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial

Subcomité Técnico Coordinación Nación Territorio

Subcomité Técnico Sistemas de Información

Angela del Pilar Gómez Usme

Coordinadora Caja de Herramientas
Subdirección Coordinación Nación Territorio

Oficina Asesora de Comunicaciones

Coordinación Editorial

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Fotografías del proceso de Reparación Colectiva de la Comunidad de La Pola, Chibolo (Magdalena), septiembre de 2013.

La reproducción de textos o fotografías parcial o total es permitida citando como fuente de información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

CONTENIDO

Introducción	3
1 Mapa conceptual de la Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas	4
2 Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	9
2.1 Instancias de Coordinación	11
2.1.1 Comité Ejecutivo	11
2.1.2 Subcomités Técnicos del Comité Ejecutivo	12
A. Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	12
B. Subcomité Técnico Atención y Asistencia	13
C. Subcomité Técnico de Restitución	23
D. Subcomité Técnico de Rehabilitación	33
E. Subcomité Técnico de Reparación Colectiva	40
F. Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción.....	44
G. Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial	62
2.1.3 Comité territorial de justicia transicional	71



INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el decreto reglamentario 4800 de 2011, y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, el Comité Ejecutivo cuenta con los siguientes 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: (i) Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial; (ii) Subcomité de Sistemas de Información; (iii) Subcomité de Atención y Asistencia; (iv) Subcomité de Medidas de Rehabilitación; (v) Subcomité de Reparación Colectiva; (vi) Subcomité de Restitución; (vii) Subcomité de Indemnización Administrativa; (viii) Subcomité de Medidas de Satisfacción; (ix) Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, y (x) Subcomité de Enfoque Diferencial.

Estos equipos de trabajo interinstitucional, entre otras responsabilidades, deben definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales, en la formulación de sus planes de acción, dirigidos a garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en el territorio de su jurisdicción. Además, deben establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en el presente decreto y en la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, las orientaciones técnicas construidas por los subcomités técnicos nacionales y expuestas en el presente documento son una guía para el proceso de creación y ajuste de líneas de trabajo en los Planes de Acción, que los Comités Territoriales de Justicia Transicional tienen bajo su competencia, de manera que puedan aportar elementos para la definición de las condiciones y calidades que deben tener los proyectos, estrategias, acciones y programas que las entidades territoriales adelantarán, con el propósito de contribuir a la ejecución efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

1 MAPA CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

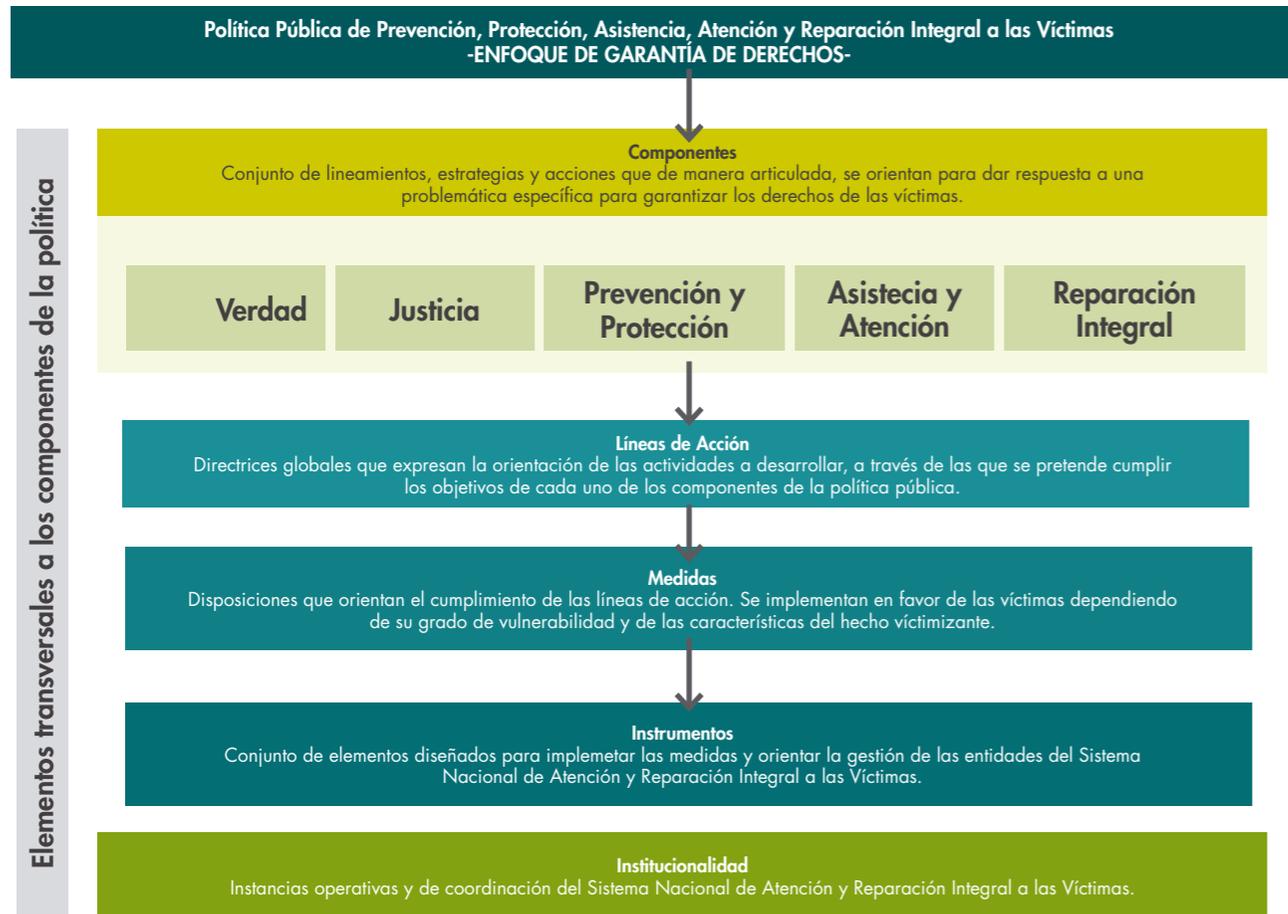


Figura 1. Mapa Conceptual. Fuente: Subdirección Técnica de Coordinación Nacional del SNARIV



La política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas contempla cinco componentes: (i) Verdad, (ii) Justicia, (iii) Prevención y Protección, (iv) Asistencia y Atención, y (v) Reparación Integral.

Componente de Verdad

Este componente busca reconocer a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias de la comisión de violaciones a los derechos humanos (DDHH). Este componente desarrolla las siguientes líneas de acción: (i) verdad histórica y (ii) verdad judicial.

Las medidas del componente de Verdad dispuestos en la norma son:

- ▶ Construcción de la memoria.
- ▶ Protección y preservación de la memoria histórica.
- ▶ Difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria.
- ▶ Acceso a información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos.
- ▶ Acompañamiento psicosocial a las víctimas en procesos judiciales.

Componente de Justicia

Este componente busca el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción y desarrolla las líneas de acción: (i) verdad judicial y (ii) acceso a la justicia. Así mismo, deberá incorporar una estrategia de lucha contra la impunidad, que contiene líneas de intervención orientadas a mejorar la capacidad institucional de las entidades concernidas, con la articulación entre las entidades competentes en esta materia como fundamento.

Medidas de este componente:

- ▶ Información de asesoría y apoyo.
- ▶ Garantía de comunicación de las víctimas.
- ▶ Garantía de representación judicial.
- ▶ Financiación de los gastos judiciales.
- ▶ Protección (en caso que se requiera) durante los procesos judiciales.
- ▶ Cumplimiento de órdenes y exhortos (liquidación y pago de indemnizaciones, publicaciones, participación de las víctimas en el seguimiento a las sentencias).
- ▶ Lucha contra la impunidad.

Componente de Prevención y Protección

Integra el conjunto de 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.

En particular, la prevención significa evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y neutralizar o superar las causas y circunstancias que originan riesgo en el marco del conflicto armado interno, con la generación de escenarios de solución pacífica de conflictos.

La protección se orienta a salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal, mediante la adopción de medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

De acuerdo con lo referido en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, estas medidas buscan promover el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional (prevención temprana); evitar daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza (prevención urgente); tipificar como delitos las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; promover la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables, y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición (garantías de no repetición).

Dentro de este componente también se articulan las acciones orientadas a la protección patrimonial, de tierras y de territorios, que buscan garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de sus tierras o de los territorios colectivos, que se encuentren en riesgo de ser abandonados o despojados por causa del conflicto armado o que hayan sido restituidos plenamente en favor de las víctimas.

Componente de 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. 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 y 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 el 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.
- ▶ Asistencia funeraria.



Componente de Reparación Integral

Tiene como objetivo reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a las víctimas, por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los DDHH y DIH en Colombia. Para tal fin, contempla las siguientes líneas de acción y medidas:

LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS
Restitución	Restitución de tierras
	Restitución de vivienda
	Promoción de empleo rural y urbano
	Mecanismos para el acceso a créditos
Rehabilitación	Rehabilitación física y mental
	Rehabilitación psicosocial
	Rehabilitación social y comunitaria
Indemnización	Entrega de la Indemnización administrativa
	Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos
Medidas de Satisfacción	Reparación Simbólica
	Exención a la prestación del servicio militar
Reparación Colectiva	Restitución de territorios y retorno y/o reubicación para sujetos colectivos
	Reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, mediante la reconstrucción y preservación de la memoria histórica
	Generación de empleo y autoempleo para sujetos de reparación colectiva
	Cogestión, coordinación y priorización para el goce efectivo de derechos
	Restitución de derechos de grupos sociales y políticos
	Rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social
	Reparación de las afectaciones ocasionadas al ambiente.
Reparación colectiva para sujetos étnicos	

Ejes transversales de la política

Corresponden al enfoque, acciones y prácticas que se desarrollan de manera permanente e independiente de las diversas medidas contempladas en la política pública. Dentro de estos ejes trasversales se identifican:

- ▶ **Enfoque Diferencial.** Según el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Así mismo, el reconocimiento de este enfoque implica que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.
- ▶ **Enfoque Territorial.** Constituye un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, que tiene en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales. Para esto integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional.
- ▶ **Enfoque Psicosocial.** El enfoque psicosocial comprende lo que resulta de la interacción entre la vida mental individual y la vida mental de los colectivos. Es una perspectiva que reconoce la interdependencia entre lo psicológico y lo social. Para desarrollar la aplicabilidad de este enfoque, la Unidad para las Víctimas es la encargada de diseñar las directrices del enfoque psicosocial, y las demás entidades del SNARIV deberán adoptarlas en el marco de sus competencias (decreto 4800 de 2011 – art. 163).

- ▶ **Participación efectiva de las Víctimas.** Se entiende como el ejercicio que estas hacen del derecho a la participación, a través del uso y la disposición real y material de los mecanismos democráticos y de los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes.

Según el decreto 4800 de 2011 art. 261, se entiende por participación aquel 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 las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011, y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento.

- ▶ **Sistemas de Información.** Contempla las acciones encaminadas a desarrollar el Registro Único de Víctimas (RUV) y la Red Nacional de Información (RNI) como elementos transversales para que los componentes de la política de atención, asistencia y reparación integral se implementen y sean el medio para que se genere el engranaje requerido entre las entidades responsables para prestar las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.
- ▶ **Articulación nación - territorio.** Según lo dispuesto por el decreto 4800 de 2011, se entiende como la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales con el propósito de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

La articulación entre el nivel nacional y territorial busca el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales, en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, y el desarrollo de diversos mecanismos, herramientas y estrategias a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias.

2 SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas es el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal, en los órdenes nacional y territorial, y las demás organizaciones públicas y privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral a las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

Las siguientes son los objetivos de las entidades que conforman el sistema:

- ▶ Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
- ▶ Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.
- ▶ Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas, que brinden condiciones para llevar una vida digna.
- ▶ Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.
- ▶ Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas establecidas en la Ley 1448.
- ▶ Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.



2.1 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

2.1.1 Comité Ejecutivo

- ▶ Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
- ▶ Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada de la provisión de bienes y servicios públicos prestados, de acuerdo con las soluciones brindadas.
- ▶ Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.
- ▶ Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley.
- ▶ Apoyar los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- ▶ Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones en el Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 162, crea el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con la función de diseñar y adoptar la política pública en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación a víctimas¹. Asimismo, el artículo 235 del Decreto 4800 de 2011 señala que el Comité Ejecutivo, como máxima instancia de decisión del Sistema, adopta las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. La Secretaría Técnica es ejercida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El Comité Ejecutivo cuenta, además, con subcomités técnicos en calidad de grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.



A. Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición

En el contexto descrito en el componente de política pública de prevención y protección, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional CTJT, es necesario tener en cuenta:

- ▶ La creación del subcomité/ mesa de prevención, protección y garantías de no repetición se realizará, preferiblemente, a través de un acto administrativo.
 - ▶ Construir el reglamento interno de funcionamiento del espacio. Es importante que el subcomité/ mesa de prevención tenga claro por lo menos, su composición, número de veces que sesiona, secretaría técnica y sus funciones, responsabilidades del espacio, quorum y actas de las sesiones.
 - ▶ Formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Prevención de Violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Mismo segmento reorganizado: la construcción de este instrumento se debe realizar con el apoyo técnico de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, tal como lo señala el artículo 202 del decreto 4800 de 2011.
 - ▶ Es necesario que en el Plan Integral de Prevención y Protección se tenga en cuenta la inclusión de los siguientes instrumentos o temas que en la materia existen en el entidad territorial: (i) plan de contingencia; (ii) Ruta de la Protección, Protección de Bienes, y Ruta de la Protección de Víctimas, en el marco del proceso de justicia y paz; (iii) retornos y reubicación en la zona donde se esté adelantando este proceso; (iv) reparación colectiva; (v) proceso de consolidación territorial; (vi) planes de salvaguarda para comunidades indígenas;
- el plan integral de prevención, protección y atención a la población afro colombiana, y (vii) las acciones preventivas en la educación en el riesgo de minas (ERM).

- ▶ Estrategias del Comité Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niñas, Niños y Adolescentes por grupos organizados al margen de la ley. Planes sectoriales de infancia y adolescencia.
- ▶ Si la entidad territorial cuenta con informes de riesgos, notas de seguimiento del sistema de alertas tempranas y/o alertas tempranas emitidas por la CIAT, las recomendaciones deben estar incluidas en los planes de prevención para su debida ejecución.
- ▶ Estudiar casos particulares y especiales de grupos poblacionales (no individuales) de medidas que serán necesarias adoptar para la prevención y protección de sus derechos fundamentales.
- ▶ Analizar y abordar el componente de prevención de los autos de seguimiento de la T-025 de 2004 donde así lo sugieren las ordenes emitidas por la Corte Constitucional.
- ▶ El subcomité/ mesa de prevención, protección y garantías de no repetición articulará en el territorio el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a través del mecanismo de articulación nación-territorio que será liderado por el Ministerio del Interior-Dirección de Derechos Humanos.

B. Subcomité Técnico de Atención y Asistencia

Según lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, 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. 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 se contemplan: acciones para dar información y orientación, acompañamiento jurídico y psicosocial, ayuda o atención humanitaria, identificación (incluye entrega de documentos y libretas militares), asistencia en salud, asistencia en educación, alimentación, reunificación familiar, generación de ingresos y asistencia funeraria. Dichas medidas dirigidas a las personas que han sido víctimas en el marco del conflicto armado interno, tienen por objetivo generar condiciones que les permitan volver a gozar efectivamente de los derechos que les han sido vulnerados.

La responsabilidad del funcionamiento de estas medidas recae en las diversas entidades que conforman el sistema, tanto en el orden nacional como territorial. Por ello, uno de los principales retos para avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida, es lograr la adecuada articulación entre instituciones, de modo que los programas y servicios ofrecidos den respuesta a las necesidades de la población.

Las entidades territoriales y la Unidad para las Víctimas son las encargadas de la coordinación y la aplicación de las medidas de atención y asistencia a las víctimas en el ámbito de su jurisdicción (departamentos, distritos y municipios), de conformidad con las responsabilidades y competencias constitucionales y legales.

Las medidas de asistencia comprenden la garantía de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital (que incluye los componentes de alojamiento, alimentación, vestuario y salud en la emergencia), educación, salud, identificación, reunificación familiar, asistencia funeraria y orientación ocupacional. Las medidas de atención comprenden por su parte la atención y orientación y el acompañamiento psicojurídico, tanto para el acceso a la vía administrativa de reparación como al proceso de justicia y paz y otras vías que posibiliten el acceso de las víctimas a sus derechos.

Principios que orientan la atención y la asistencia.

Además de los principios generales contenidos en el capítulo II de la Ley 1448 de 2011 y en el Título I Capítulo Único del decreto 4800 de 2011, se consideran principios que orientan la atención y la asistencia los siguientes:

- ▶ **Universalidad.** Garantía de la protección de todas las víctimas con enfoque diferencial, sin exclusión alguna por razones de edad, sexo, pertenencia étnica y/o discapacidad.
- ▶ **Equidad.** Introduce el reconocimiento de la diversidad en la igualdad y hace referencia a desarrollar y ofrecer las condiciones materiales y socioculturales requeridas, para que cada víctima tenga la oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida y al desarrollo de sus capacidades y potencialidades.
- ▶ **Intersectorialidad.** Concurrencia de todas aquellas entidades que tienen competencias o responsabilidades directa o indirectamente con las medidas de atención y asistencia. Requiere de la voluntad, el compromiso y los recursos del Estado, representado en las entidades estatales y autoridades territoriales (gobernaciones y alcaldías).

- ▶ **Participación.** Intervención de las personas, familias, organizaciones y comunidades víctimas en la construcción, ajuste y desarrollo de los planes, programas y proyectos de la política pública de atención y asistencia que inciden en el goce efectivo de sus derechos.
- ▶ **Corresponsabilidad.** La ejecución de las medidas de atención y asistencia, corresponde conjuntamente al Estado en todos sus niveles, los actores sociales y económicos públicos y privados, la comunidad y la familia.
- ▶ **Integralidad.** La atención y la asistencia debe ser entregada de manera oportuna, eficiente y de calidad, para que el conjunto de medidas que la integren no sea separado, fraccionado y/o suspendido en detrimento de la situación de las víctimas.
- ▶ **Gratuidad.** Entendida como la exoneración del pago y el carácter gratuito para acceder o hacer uso de los servicios y la oferta institucional, orientados al restablecimiento y goce efectivo de los derechos en materia de atención y asistencia.

Criterios para la priorización de las acciones. Un instrumento para la coordinación y la racionalización de los recursos estimados que aseguren las medidas de atención y asistencia, es la priorización de las acciones a partir de criterios técnicos que faciliten ordenar y establecer prioridades para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en los Planes de Acción y los Planes de Desarrollo. Estos criterios pueden estructurarse a partir de:

- ▶ Las condiciones de riesgo y vulnerabilidad diferencial y acentuada de las víctimas.
- ▶ La identificación de problemas y potencialidades en el territorio.
- ▶ Las características y las condiciones de la oferta institucional disponible, en términos de cobertura, capacidad, acceso y oportunidad, entre otros.

- ▶ Los mecanismos de flexibilización y adecuación de la oferta, de acuerdo a las necesidades de atención y asistencia, y las rutas institucionales identificadas en cada caso para la prestación efectiva de los servicios o la realización de las medidas.
- ▶ Los recursos disponibles en el territorio.
- ▶ Los costos y el carácter progresivo e inclusivo de los beneficios orientados a la satisfacción de los derechos.
- ▶ Los procesos y procedimientos establecidos para la atención y la asistencia.
- ▶ El impacto en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población y el enfoque transformativo de las medidas.

Lineamientos estratégicos. Los planes de acción y los planes de desarrollo en materia de atención y asistencia deberán observar y atender a los principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, que aseguren una acción armónica, articulada, coherente y eficaz entre los diferentes actores y niveles del Estado, para lo cual tendrán en consideración:

- ▶ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Hacia la Prosperidad Democrática", en especial en los aspectos relacionados con la Política Integral de Desarrollo y Protección Social, Promoción Social, Políticas Diferenciadas para la Inclusión Social y Consolidación de la Paz.
- ▶ La normatividad vigente, en especial los aspectos contenidos en los artículos 47 a 68, y 172 a 174 de la Ley 1448 de 2011, la Ley 387 de 1997, la Ley 1333 de 1986, el Título VI artículos 87 a 130 y artículos 250 a 260 del decreto 4800 de 2011, entre otros.
- ▶ Los lineamientos de gasto y las recomendaciones contenidas en el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Documento

- ▶ Conpes 3712 de 2011, adoptado mediante el Decreto 1725 de 2012.
- ▶ Los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Documento Conpes 3726 de 2012.
- ▶ Las sentencias, autos de seguimiento y órdenes vigentes en materia de atención y asistencia a las víctimas, dictadas por la Corte Constitucional y otras instancias judiciales y/o administrativas.
- ▶ La articulación y complementariedad con las medidas de reparación integral y con otros programas y/o proyectos de inclusión social orientados a la población víctima, tales como la estrategia "Retornar es Vivir"
- ▶ La gestión de la información y fortalecimiento institucional, junto con la articulación a la Red Nacional de Información para obtener y dar una información oportuna y eficaz.

Objetivo estratégico de la política de atención y asistencia. Lograr que las víctimas del conflicto armado en Colombia gocen efectivamente de sus derechos en el marco de la atención y la asistencia.

Orientaciones técnicas en materia de atención para los CTJT. En el componente de Atención, las entidades territoriales incorporarán en sus planes de desarrollo y en sus planes de acción los siguientes criterios:

- ▶ Orientación y acompañamiento a la población víctima del conflicto armado conforme al tipo de victimización. La orientación debe responder a las necesidades de las víctimas en relación con la recepción de la declaración, registro en el proceso de justicia y paz, acopio documental, acompañamiento en diligencias y audiencias judiciales de justicia y paz, etc. Es fundamental no dejar de lado las acciones que permitan a las víctimas participar en el proceso de justicia y paz, como única vía judicial en el marco transicional para el ejercicio de la justicia y la verdad.

- ▶ Inclusión de los enfoques diferenciales en las acciones de orientación e información.
- ▶ Consolidación y actualización permanente de un inventario de la oferta institucional disponible.
- ▶ Integración de redes de atención y unidad de criterio en la orientación y en los mensajes transmitidos por parte de las direcciones regionales y centros zonales del ICBF, las sedes de la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, las procuradurías, secretarías municipales y departamentales, las direcciones regionales del Departamento para la Prosperidad Social, las direcciones regionales del SENA, las direcciones territoriales de la Unidad para las Víctimas y sus puntos de atención y orientación. Para tales efectos, será indispensable la adopción e implementación del protocolo de asistencia y atención formulado por el Subcomité Técnico de Medidas de Asistencia y Atención, que será socializado con los entes territoriales.
- ▶ Conformar los Centros Regionales de Atención y Reparación a las Víctimas y los Puntos de Atención y Orientación donde haya lugar, así como fortalecer los Puntos de Atención y Orientación ya existentes para la población víctima, tomando en cuenta las características particulares de la población, la oferta institucional regional y los recursos disponibles para su implementación, sostenibilidad y desarrollo. En todo caso, las autoridades municipales, distritales y departamentales deben propender por la articulación de esfuerzos y, en lo posible, la concurrencia de los servicios como lo sugiere la estrategia de centros regionales.
- ▶ Apoyar la implementación de los esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas, y su inclusión en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.
- ▶ Apoyar y/o facilitar estrategias complementarias que permitan la cobertura en materia de atención en los municipios y/o localidades que no cuenten con centros

y/o puntos de atención como esquemas móviles, enlaces municipales, enlaces con organizaciones de Víctimas y atención telefónica, entre otros.

- ▶ Hacer seguimiento al estado de las remisiones y adaptar y/o adoptar protocolos de atención que faciliten la acción articulada de las entidades y el seguimiento al acceso efectivo de la oferta institucional por parte de las víctimas.
- ▶ Hacer uso de los espacios dispuestos por el Comité de Justicia Transicional para la solución de situaciones que lo ameritan y que puedan estar obstaculizando el buen desarrollo de las acciones de atención.

Orientaciones técnicas en materia de asistencia para los CTJT. Frente a las medidas concretas que se brindan a través de la asistencia, el Plan Nacional contempla la definición de una ruta en la que se articulan las diferentes medidas, que se explican en diagrama de la figura 2.

La asistencia comprende garantizar el goce efectivo de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital (entre los cuales están la provisión de alimentos esenciales y agua para consumo humano, alojamiento transitorio, vestuario de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad, transporte de emergencia y atención médica en la urgencia), salud, educación, reunificación familiar, identidad (incluye el trámite de Libreta Militar), orientación ocupacional y asistencia funeraria.

En cuanto a la provisión de los servicios y la entrega de ayudas tendientes a garantizar la realización efectiva de estos derechos, las entidades territoriales incorporarán en sus planes de acción y en sus planes de desarrollo los siguientes criterios:

Subsistencia Mínima. Este derecho se satisface mediante la provisión y entrega de la ayuda humanitaria, entendida como la provisión gratuita y temporal de bienes y servicios

esenciales para la supervivencia inmediata o la subsistencia mínima, que para el caso de las entidades territoriales le corresponde prestar a las víctimas de desplazamiento forzado en el periodo comprendido entre la declaración de los hechos victimizantes hasta el momento en el cual se determina la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), así como aquellas sujeto de otros hechos victimizantes (cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada), hasta por un (1) mes³. Para lo cual es necesario:

- ▶ Caracterizar a la población víctima, de acuerdo con las variables de vulnerabilidad y enfoque diferencial por edad, género, pertenencia étnica y discapacidad.
- ▶ Estimar los recursos e identificar las fuentes que permitan brindar la atención humanitaria inmediata a toda la población víctima del delito de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes (artículo 63 Ley 1448/11 y 108 del decreto 4800/11).
- ▶ Diferenciar claramente los procesos de ayuda humanitaria entre el hecho de desplazamiento forzado y los demás hechos victimizantes, lo que implica el reconocimiento claro de límites de tiempo, servicios a proporcionar en atención al hecho victimizante y responsables de la provisión de tales servicios.
- ▶ Identificar los riesgos potenciales del conflicto armado y el desplazamiento forzado en su territorio.
- ▶ Brindar de acuerdo con sus características y vulnerabilidades, la atención humanitaria con enfoque diferencial a los grupos de especial protección constitucional como las mujeres, niños, niñas y adolescentes, grupos étnicos y personas en situación de discapacidad.
- ▶ Formular estrategias y establecer mecanismos para facilitar el acceso, la oportunidad y la pertinencia de la entrega de la ayuda humanitaria inmediata.

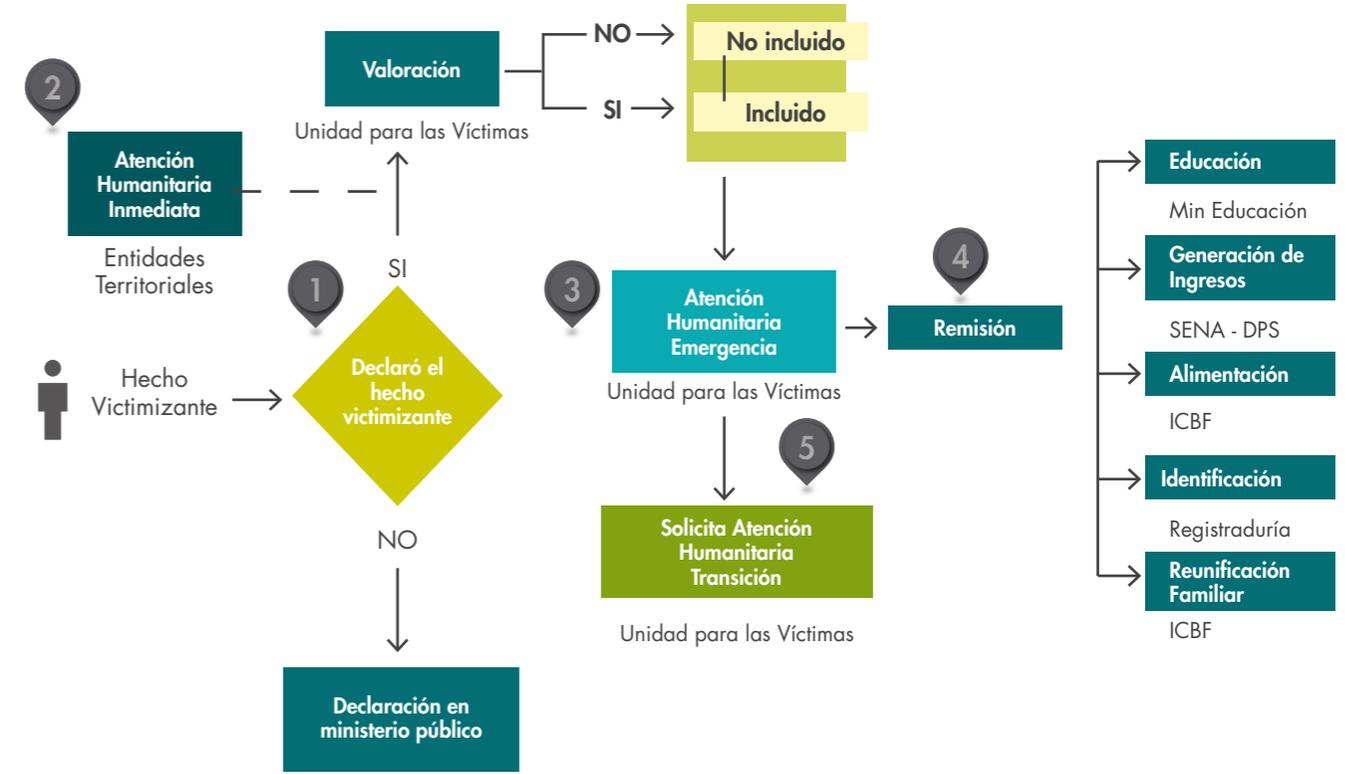


Figura 2. Ruta de Articulación – Plan Nacional

³ Ver artículos 47, 48 y 63 de la ley 1448 de 2.011 y artículos 102, 103, 106, y 108 del decreto 4800 de 2.011

- ▶ Proponer y desarrollar mecanismos de concurrencia, subsidiariedad y coordinación con el nivel nacional, departamental y/o local para la prestación de la ayuda humanitaria inmediata (en los componentes de alimentación y alojamiento temporal) que permita satisfacer las necesidades básicas de alimentación, alojamiento temporal, transporte de emergencia y asistencia médica y psicológica en la urgencia.
- ▶ Hacer seguimiento, registrar y evaluar las acciones de ayuda inmediata a partir de la implementación de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED).
- ▶ Articular los componentes de la subsistencia mínima con los demás subcomponentes de la asistencia que permitan mejorar la calidad y condiciones de vida de la población.
- ▶ Desarrollar procesos y procedimientos formales para la transición al subsistema de promoción social.

En materia de ayuda humanitaria de emergencia y en la fase de transición (artículo 65 parágrafo 1° de la Ley 1448/11 y art. 113 y 116 parágrafo 2 del decreto 4800/11), las entidades territoriales a partir de los lineamientos establecidos por la Unidad para las víctimas deberán diseñar estrategias y mecanismos orientados a garantizar el acceso efectivo y oportuno de la población en situación de desplazamiento forzoso a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas, realizar el seguimiento a las condiciones de habitabilidad de los hogares e implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que mitigue sus condiciones de vulnerabilidad.

Identificación. La identificación es el derecho que le asiste a todo ser humano a ser reconocido en su personalidad jurídica. En relación con esto, corresponde a las autoridades expedir los documentos necesarios para su ejercicio y disfrute.

La Corte Constitucional se refiere a este derecho señalando que la falta de documentos de identificación, genera

dificultades para la inscripción de la población en los programas y servicios ofrecidos por el Estado. Es evidente, en consecuencia, la importancia que cobra esta medida como precondition para facilitar el acceso a la oferta institucional. La entidad responsable es la Registraduría General de Estado Civil. En observancia de este derecho las entidades territoriales deberán:

- ▶ Desarrollar acciones orientadas a la protección y garantía del derecho a la identificación de la población víctima con enfoque diferencial.
- ▶ En coordinación con las entidades responsables (Registraduría Nacional del Estado Civil y Ejército Nacional), adelantar acciones en el ámbito de su territorio para ofrecer el acceso a la identificación y garantizar la consulta y entrega oportuna del registro civil, la tarjeta de identidad, la cédula de ciudadanía y la libreta militar en cada caso.

Asistencia en Salud. Es el conjunto de actividades esenciales para satisfacer las necesidades de salud de la población beneficiaria que son brindadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Entidades Territoriales de Salud, e incluye la totalidad de las actividades, intervenciones y procedimientos en sus componentes de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, que permitirá a la población afectada recuperar su integridad física, emocional y psicológica. En este sentido, las entidades territoriales deberán:

- ▶ Preservar y/o restituir el derecho a la salud en cualquiera de las fases de atención.
- ▶ Garantizar a las víctimas del conflicto armado, en especial cuando se trate de actos terroristas, accidentes ocasionados por minas antipersonal y municiones y artefactos explosivos, desplazamiento forzado y delitos de violencia sexual, el acceso en condiciones de oportunidad, calidad, integralidad y suficiencia a los servicios de urgencias, en las instituciones que integran la red pública y privada de atención en salud.

- ▶ Garantizar la cobertura de la asistencia en salud a través de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).
- ▶ Desarrollar e implementar herramientas de monitoreo que permitan realizar el seguimiento a la atención en salud a la población víctima.
- ▶ Crear el Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial para la población víctima.
- ▶ Implementar esquemas móviles de atención que mejoren las condiciones de acceso y oportunidad en la atención, en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud.
- ▶ Garantizar el acceso de los servicios de asistencia en salud y la atención de emergencia en salud, mediante la coordinación interinstitucional en su territorio y a nivel nacional.
- ▶ Mejorar los canales de información y orientación al ciudadano en materia de acceso, atención integral a la primera infancia, y prevención de todas las formas de violencia y discriminación de género.
- ▶ Desarrollar acciones concurrentes en materia de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, en el marco de la estrategia de atención primaria en salud.
- ▶ Mejorar el flujo e intercambio de información entre la Unidad Nacional Administrativa de Atención y Reparación Integral a Víctimas y los demás actores del sistema.
- ▶ Las atenciones en salud deberán respetar el principio de enfoque diferencial, definido este como el que reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales se ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación.



- ▶ Complementar el saber de las diferentes disciplinas que confluyen en la prestación de los servicios de salud, generales o especializados, con herramientas para la atención diferenciada a la población priorizada, para lo cual los aseguradores, los prestadores y las direcciones territoriales de salud, cuando corresponda, deberán desarrollar procesos de capacitación y formación continua a su personal en: enfoque psicosocial para la atención en salud, derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- ▶ La atención en salud, en todo caso, debe actuar sobre los daños físicos, psicológicos y psiquiátricos de la persona víctima y su entorno familiar, brindando la posibilidad de reducir las afectaciones sufridas, que les permita re-construir su proyecto de vida.

Educación. Es responsabilidad de las autoridades asegurar que la población víctima del conflicto armado, y en particular que los niños, niñas y adolescentes, reciban educación gratuita y obligatoria en los niveles: preescolar, básica y media, de acuerdo con su identidad cultural, idioma y religión. Se establece también el objetivo de lograr la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas de educación.

Las entidades responsables de las medidas de asistencia en esta materia para la población víctima son el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación certificadas en los niveles departamental y municipal. Las cuales deberán, entre otras obligaciones:

- ▶ Garantizar el derecho a la educación a los niños, niñas y adolescentes víctimas a través de la gratuidad universal educativa (exención de pagos en materia de matrículas y pensiones) de manera progresiva, el transporte escolar y los modelos educativos flexibles.
- ▶ Identificar los factores que ponen en riesgo la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la escuela y formular proyectos para minimizar dichos riesgos y generar las condiciones que permitan garantizar la permanencia.

- ▶ Consolidar entornos protectores y de restablecimiento de los derechos para los niños, niñas y adolescentes frente a situaciones como reclutamiento por parte de grupos organizados al margen de la ley, prevención frente a las peores formas de trabajo infantil, riesgo de minas antipersonal y municiones sin explotar, y desplazamiento forzado.
- ▶ Fortalecer la prestación del servicio a la educación en zonas de retorno y reubicación para el caso de población desplazada.
- ▶ Mejorar las competencias laborales con el desarrollo de programas especiales.
- ▶ Facilitar el acceso a la educación superior, mediante mecanismos de financiamiento y subsidiariedad, en especial a las mujeres jefes de hogar, adolescentes y personas con discapacidad (art. 51 Ley 1448 de 2011).
- ▶ Promover la inclusión de las víctimas en las líneas de crédito y los subsidios educativos del ICETEX.
- ▶ Facilitar y priorizar el acceso de las víctimas a los programas de formación del SENA.
- ▶ Realizar, en apoyo con el SENA, un diagnóstico que permita la identificación de las capacitaciones y los proyectos que serían pertinentes en el territorio, según las características y necesidades propias de su dinámica económica y social interna.

Reunificación Familiar. Es el derecho que le asiste a una familia que ha sido víctima del conflicto armado a permanecer unida. La reunificación facilita la reconstrucción del tejido social y la consolidación de proyectos colectivos de vida. En el marco del decreto 4800/11, el ICBF debe garantizar la atención integral en lo relacionado con este derecho.

Corresponde a las entidades territoriales apoyar el proceso de reunificación familiar de los hogares desintegrados como consecuencia del conflicto armado y del desplazamiento forzado, mediante las siguientes acciones:

- ▶ Realizar un diagnóstico de la situación de los niños, las niñas y los adolescentes en el territorio, para determinar las problemáticas principales que deben ser atendidas en el Plan de Acción y en los Planes de Desarrollo.
- ▶ Establecer acciones y programas de protección para la recuperación del medio familiar de los niños, las niñas y los adolescentes.
- ▶ Atender mediante programas de protección al interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas.
- ▶ Velar por la correcta aplicación y el cumplimiento de las etapas contempladas para el reintegro familiar de los niños, las niñas y los adolescentes a su familia biológica extensa o vincular.

Alimentación. Según la OMS /OPS la alimentación es el derecho que tienen todas las personas a que el Estado les garantice en forma oportuna, digna y permanente, las condiciones para el acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad suficiente y en calidad adecuada, para su consumo y utilización biológica, que redunde en un óptimo estado de nutrición, salud y bienestar para su desarrollo humano y les permita ser felices.

Este concepto vincula a la alimentación con las dimensiones de la seguridad alimentaria, nutricional y la seguridad humana. El derecho a no sufrir hambre y malnutrición es un derecho humano fundamental de toda mujer, hombre, joven, adulto mayor, niña y niño, en especial si se trata de víctimas del conflicto armado.

- ▶ Realizar un diagnóstico y una valoración de las condiciones nutricionales y las necesidades específicas para garantizar el derecho a la alimentación.
- ▶ Diseñar y desarrollar programas de seguridad alimentaria en los ámbitos rural y urbano que promuevan entre la población desplazada la producción de alimentos para el autoconsumo, el mejoramiento de sus niveles de nutrición y la satisfacción de sus necesidades alimentarias.

- ▶ Fortalecimiento del sistema de vigilancia y el monitoreo alimentario y nutricional a nivel municipal (SISVAN).
- ▶ Apoyar con la entrega de alimentos a los niños, las niñas y los adolescentes y a su grupo familiar en riesgo de desplazamiento y a todos quienes se encuentren en bloqueos alimentarios.
- ▶ Articular y promover alianzas estratégicas con los distintos sectores involucrados, mediante la concertación pública y privada. Estas alianzas contemplan la planeación y ejecución de programas o proyectos para promover el desarrollo rural y urbano, y generar condiciones para el acceso de los pobladores a los bienes y servicios básicos, a los factores productivos y a la canasta básica de alimentos.
- ▶ Fortalecer la participación comunitaria y ciudadana a fin de hacer realidad el derecho a la alimentación.
- ▶ Promover la seguridad alimentaria y nutricional en el sistema educativo formal e informal para mejorar las prácticas de producción, alimentación, nutrición, salud, higiene, manipulación y preparación de alimentos.
- ▶ Articular los programas de seguridad alimentaria y nutricional con las demás acciones en materia de salud pública.
- ▶ Desarrollar acciones de vigilancia nutricional a nivel municipal, de los niños, las niñas y los adolescentes, con acciones de coordinación intersectorial.

Orientación Ocupacional. Está relacionado con el apoyo para el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica de la población desplazada, que estableció la Corte Constitucional. De acuerdo con la sentencia T025 de 2004, es deber del Estado "identificar con la plena participación del interesado (...) sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable



de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral”.

La orientación ocupacional como medida de asistencia forma parte del componente de generación de ingresos que compete al SNARIV y que se complementa con los programas de empleo rural y urbano y proyectos productivos. Estos últimos constituyen medidas que trascienden la asistencia y se enmarcan en el proceso de reparación. El SENA es la entidad responsable de esta medida en el marco de la asistencia, a través de los siguientes lineamientos:

- ▶ Identificar con plena participación del interesado, las habilidades, conocimientos posibles y alternativas de subsistencia digna y autónoma de la población víctima.
- ▶ Realizar un perfil socio-laboral que concrete las aptitudes y habilidades de las personas.
- ▶ Articular estas medidas con las de reparación integral y, particularmente, con los programas de vivienda y tierras.

Asistencia Funeraria. La Ley 1448 art. 50 y el Capítulo III del decreto 4800/11 establecen que los familiares de las personas que hayan fallecido como consecuencia de violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado interno, tienen derecho a recibir asistencia funeraria cuando no cuenten con los recursos para sufragar los gastos correspondientes. Esta asistencia se refiere también a los costos del desplazamiento, el hospedaje y la alimentación durante los procesos de entrega de cuerpos o restos de personas desaparecidas. La responsabilidad de entregar esta asistencia es de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales, en el marco de sus competencias y de acuerdo con su situación fiscal, analizarán técnicamente, en cada vigencia fiscal, la cantidad de recursos necesarios para cumplir con la asistencia funeraria a favor de las víctimas; realizarán un diagnóstico de la situación actual de su territorio, e identificarán las posibles fuentes de financiación y los planes o programas de acción para su provisión. La entidad territorial establecerá los criterios generales en cuanto a medidas de satisfacción, para lo cual la Unidad para las Víctimas puede apoyarlos. Igualmente, deberán implementar un esquema de acompañamiento y realizar el seguimiento y monitoreo a la adecuada asignación y entrega de los recursos que comprende la asistencia funeraria.

C. Subcomité Técnico de Restitución

La restitución corresponde al restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según lo contenido en la Ley 1448/11, en el decreto 4800 y en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, las medidas que se contemplan en el marco de la restitución son:

- ▶ Restitución de tierras que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados.
- ▶ Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana.
- ▶ Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
- ▶ Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, que les permita la recuperación de su capacidad productiva con el uso de líneas de crédito de redescuento.

El retorno y/o reubicación. Las acciones desarrolladas para el restablecimiento y la reparación de una persona desplazada por causa del conflicto armado interno, dada por la posibilidad de retornar al lugar habitual de residencia o de reubicarse en otro distinto, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Teniendo en cuenta estas líneas generales, a continuación se presentan algunas recomendaciones de política pública, con que se espera sean tenidas en cuenta por los Comités

Territoriales de Justicia Transicional en los procesos de planificación y gestión de los Planes de Acción Territorial.

En materia de Restitución de Tierras, la ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión en Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Esta Unidad se encarga de diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente; certificar su inscripción en el registro; acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios, y presentarlas en los procesos de restitución entre otras (art. 103 Ley 1448).

Crea los cargos de magistrados de los tribunales superiores y jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras (art. 119 Ley 1448).

En materia de restitución de tierras. Corresponde a las acciones que el Estado colombiano adopta para hacer efectiva la restitución jurídica y material de las tierras a quienes fueron despojados de ellas y a la población víctima del desplazamiento forzado.

En relación con el trámite del proceso de restitución de tierras en su etapa administrativa, la ley en mención, otorga esta facultad a la Unidad de Restitución de Tierras. Sin embargo, para llevar un adecuado proceso de implementación de la ley, ordena a otras entidades concernientes realizar labores como la entrega de insumos para llevar a cabo un adecuado proceso de la etapa administrativa. Adicionalmente, en el artículo 73 de la Ley 1448, principio 1, se plantea que *“la restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo post restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas”*.

En tal sentido, es crucial la labor de los Comités de Justicia Transicional; en particular es de especial importancia acceder a la información o a la bases de datos sobre víctimas de despojo. Esto no solo opera para las entidades mencionadas en el artículo 76 (IGAC y catastros descentralizados, notarías, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), oficinas de registro de instrumentos públicos), sino para otra información que seguramente poseen las entidades territoriales y los, en otrora, Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, cuyas competencias son asumidas por los CJT, en virtud de lo dispuesto en el decreto 790 de 2012.

En lo referente a la sostenibilidad de las medidas de restitución (etapa posfallo), una vez agotada la etapa judicial y entregado el fallo de restitución por parte de los jueces, sin ser esto un impedimento para el apoyo en la etapa administrativa llevada a cabo por la Unidad de Restitución.

¿Quiénes tienen derecho a la restitución de tierras? Las personas propietarias o poseedoras de predios explotados de baldíos que hayan sido o sean víctimas del despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2021.

¿Qué derechos se restituyen? De acuerdo con el derecho que tenía cada persona o grupo de personas al momento del desplazamiento y/o despojo, proceden las medidas:

- ▶ Restitución de la propiedad. Entendida como la ejercida sobre un inmueble con escritura pública y con registro de propiedad en folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La restitución para la propiedad se hace con el registro de la medida reitutiva sobre el folio de matrícula inmobiliaria.

- ▶ Restitución de la ocupación de terrenos baldíos adjudicables (aquellos que no se encuentran en zonas de reserva⁴, y los que no están en territorios colectivos de pueblos de indígenas o comunidades negras). Se hace con adjudicación de propiedad sobre bienes baldíos si durante el desplazamiento se cumplieron las condiciones.

- ▶ Restitución de la posesión. Es ejercida sobre un predio de propiedad de otra persona, que usa y goza de ese predio de manera pública, pacífica y sin interrupción, con ánimo de señor y dueño; es decir, que se reconoce con derecho de propiedad. La restitución de la posesión, establece la ley, podrá acompañarse con la declaración de pertenencia en los términos señalados por la Ley.

¿Para efectos de reparación y restitución de tierras es equivalente el registro de tierras despojadas con el Registro Único de Víctimas? No. El Registro Único de Víctimas es el registro que administra la Unidad para las Víctimas. El Registro de Tierras Despojadas lo administra la Unidad de Restitución de Tierras que le permitirá al Estado conocer cuántos predios fueron despojados y abandonados, y quiénes eran sus propietarios, poseedores y ocupantes, para que una vez se certifique su ingreso a esta lista de bienes se pueda acudir ante el juez para lograr la restitución o formalización.

El formulario único de víctimas posee un acápite de restitución de tierras, pero este no reemplaza el formulario de solicitud de inscripción en el registro único de predios abandonados forzosamente. Por ello, allí donde no existen aún oficinas de restitución, las entidades del Ministerio Público o la Unidad para las Víctimas diligenciará el acápite, y el formulario será enviado a la Unidad de Restitución.

¿Es lo mismo el Registro de Tierras Despojadas, que el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)? No es lo mismo. El RUPTA es un registro que administra el Incoder y que sirve para efectos de la Protección de Tierras. El Registro de Tierras Despojadas sirve para efectos de la Restitución en el marco de la Ley 1448/11. Sin embargo, el RUPTA se convierte en un registro clave como prueba sumaria para la documentación de los casos de despojo y para probar la victimización.

¿Es lo mismo la protección de tierras que la restitución de tierras? No es lo mismo. La protección de tierras es un mecanismo fundamentalmente preventivo y su base normativa es la Ley 387 de 1997, los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005; es decir, toda la normatividad relativa a la población desplazada, que aún continúa vigente y que la Corte Constitucional ha relevado de manera en el país con la Sentencia T - 025 y los Autos de Seguimiento.

Las medidas de protección de tierras, individual y colectiva, son fundamentales porque permiten el reconocimiento de los diversos derechos formales o informales sobre un predio, al momento de sucedido el hecho de la victimización, y posibilita que el titular del derecho interponga la medida de protección jurídica para evitar la apropiación ilegal del mismo, mientras se puede realizar el retorno o la restitución del predio. Por ello, se convierte también en una acción de vital importancia para la restitución de tierras.

¿La restitución de tierras comenzará en todo el país de manera inmediata? No. La ley prevé que el Registro de Tierras Despojadas, que es un requisito para presentar las demandas de restitución ante los jueces, se presente en forma gradual y progresiva, de acuerdo con la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia para el retorno. En tal sentido, el Consejo de Seguridad Nacional estableció las primeras doce zonas macro de actuación: Catatumbo, Cauca y Valle, Magdalena Medio, Magdalena y Cesar, Montes de María, Nariño, Putumayo, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, resto de Antioquia, Sur del Meta, Tolima y Urabá.

En estas zonas, los Comités Operativos Locales de Restitución (COLRT) definen los municipios o las veredas donde se iniciará el trámite de restitución. Esto para facilitar, además de la restitución jurídica, la restitución material en condiciones de seguridad y dignidad.

Recomendaciones para los Comités Territoriales de Justicia Transicional en materia de restitución de tierras

- ▶ Promover la creación de los subcomités de restitución, de acuerdo con la problemáticas de despojo del respectivo municipio, distrito y departamento, según sea el caso. Estos pueden ser equivalente a las Mesas de Tierras que estaban en pleno funcionamiento con la anterior normativa, es decir, que los integrantes sean los mismos y no se dupliquen acciones.
- ▶ Los CJT departamentales deben orientar la creación de los CJT municipales, y apoyarlos para la conformación o consolidación de las mesas anteriormente mencionadas.

Recomendaciones para los subcomités o Mesas de Restitución

- ▶ Participar en los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras (COLR), cuando sean convocados por la Unidad de Restitución.
- ▶ Apoyar la recolección de información y el mejoramiento, coordinación y articulación de los sistemas de información para adelantar procesos de restitución de tierras.
- ▶ Divulgar la información y brindar asesoría a las víctimas para participar en los procesos de restitución de tierras que adelante el Estado.
- ▶ Las mesas o subcomités de restitución que no se encuentren en algunas de las 12 zonas focalizadas para iniciar la restitución, deben coordinarse de manera inmediata con los subcomités de prevención, a fin de impulsar la protección de las tierras abandonadas a causa de la violencia.

⁴ La Ley 2 de 1959 establece las zonas de reserva forestal, entendidas como los terrenos baldíos, cuyas características de bosques requieren de unas condiciones especiales para su conservación y posible explotación, tratándose de las ubicadas en hoyas hidrográficas, parques naturales, bosques primarios que albergan especies de flora y fauna únicas, etc. Son denominadas en la Ley como "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General" y se determinan un total de siete (07) Zonas de Reserva Forestal: Del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonia.

- ▶ Caracterizar las diferentes formas de despojo de tierras de las cuales fue víctima la población desplazada.
- ▶ Apoyar y orientar a la población víctima del desplazamiento y despojo de tierras para formalizar la tenencia de los bienes.
- ▶ Gestionar con el Concejo Municipal la condonación de impuestos sobre la tierra a las víctimas de despojo y/o desplazamiento forzado.
- ▶ Complementar la restitución de tierras con proyectos de vivienda y generación de ingresos que permitan garantizar la sostenibilidad del proceso.
- ▶ Garantizar las condiciones de seguridad de la zona en la visita al predio para la etapa administrativa y judicial.

A partir de la notificación de admisión de la solicitud por el juez, se debe asegurar el concurso de la ET en el proceso de restitución.

En materia de protección de bienes. Aunque en el marco de la Ley 1148/11 se adoptan las medidas para la restitución de tierras, es importante no olvidar las acciones preventivas que están reglamentadas desde el decreto 250 de 2005 y el decreto 2007 de 2001, en materia de protección. La protección de bienes tiene gran importancia debido a que facilita la restitución de bienes, la cual es parte fundamental de la reparación integral a la población. Implica el reconocimiento de varias formas de derecho sobre los bienes y tierras: propiedad, tenencia, poseedor y terceros sin derechos.

El derecho a la protección de bienes y tierras resulta relevante para los grupos poblacionales, con especial apego a la misma, como los campesinos, pastores, indígenas y afrodescendientes. Estos grupos poblacionales guardan una estrecha relación con el territorio, por lo que gozan de derechos colectivos para sus comunidades.

En instrumentos normativos internos como la Constitución Política de Colombia, en la Ley 387 de 1997, en el decreto 250 de 2005, en el decreto 2007 de 2001, en

la Sentencia T-025 y en los Autos derivados de la misma, existen disposiciones específicas para la protección de bienes. Dichos instrumentos establecen: (i) que el Estado es garante de la protección del patrimonio y de las tierras de la población civil, que incluye la integridad territorial y los derechos conexos inherentes; (ii) la obligatoriedad de protección y respeto a la propiedad privada como parte de los derechos civiles; y (iii) declaran que las tierras comunales de grupos étnicos o tribales y los resguardos son inalienables, inembargables, inextinguibles e imprescriptibles.

Recomendaciones para la protección de bienes

- ▶ Fortalecer las personerías municipales, para que manejen la ruta de protección de bienes patrimoniales.
- ▶ Divulgar la ruta individual y colectiva de protección de bienes patrimoniales a las comunidades rurales.
- ▶ En el marco de la ruta colectiva de protección de bienes, realizar la declaratoria de riesgo de desplazamiento o desplazamiento forzado para la oportuna protección de los predios.
- ▶ En el marco de la ruta colectiva de protección de bienes, emitir el Informe de Derechos sobre predios, liderado por el Comité Territorial de Justicia Transicional, donde se recoja toda la información catastral con ayuda de las instituciones y de las comunidades.
- ▶ Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, como el Incoder, el Ministerio Público, entre otros, para adelantar otras acciones que permitan proteger los bienes de la población en riesgo de desplazamiento o en situación de desplazamiento.

En materia de restitución de vivienda. Las medidas de reparación, a través de la restitución de vivienda, tienen como fin atender de manera progresiva a las víctimas, la priorización y acceso preferente al subsidio familiar de vivienda rural o urbana de la población víctima.

¿Qué avances existen en materia de vivienda urbana?

Para el caso de vivienda urbana es necesario que los Comités Territoriales de Justicia Transicional tengan en cuenta el desarrollo normativo actual se surte en el Gobierno Nacional en el marco de la política de vivienda. Atendiendo a la crisis humanitaria que vive Colombia por cuenta de: (i) el conflicto armado, (ii) por la ola invernal y (iii) la pobreza extrema, y en cumplimiento de las leyes 1448 de 2011, 1450 de 2011, el Decreto Ley 4832 de 2010, la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, el Gobierno Nacional ha decidido impulsar nuevos lineamientos estratégicos de política de vivienda, que buscan mitigar los efectos negativos sobre la población que afronta esta crisis humanitaria.

Por esto se ha decidido priorizar a la población que ha sido afectada por el conflicto armado y que por su causa ha sufrido pérdida, despojo, menoscabo y abandono de la vivienda. También se consintió en priorizar aquellos hogares que fueron afectados o damnificados por causa del fenómeno de La Niña 2010-2011, y, por último, a aquellos hogares que nunca han podido acceder a vivienda digna por su situación de pobreza extrema.

Lo anterior tiene como propósito garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, con un cambio radical de enfoque. Pues, es el Gobierno Nacional quien ahora asume el costo total de la vivienda de interés social prioritario y garantiza que el cierre financiero no recaiga sobre el hogar y pueda de esta forma acceder a una vivienda digna.

En consideración con lo anterior, en junio de 2012 fue sancionada la Ley 1537 “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”. A partir de esta ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se trazó una meta en materia de política de vivienda, consistente en entregar cien mil viviendas de interés social prioritario a los hogares que hasta la fecha no han podido acceder a la misma, por cuenta de la falta de recursos para obtener el cierre financiero de la solución de vivienda, como también por la falta de oferta de proyectos de vivienda.





Con esta iniciativa materializada se busca consolidar el nuevo enfoque de política, ya que es necesario realizar cambios estructurales en el sector, que implican mayor esfuerzo presupuestal y un cambio en los instrumentos de política pública que garanticen la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos, como también la complementariedad de esfuerzos de otros actores y así obtener las soluciones de vivienda para la población víctima del conflicto armado y "(...) superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales (...)", que solicitó la honorable Corte Constitucional en sus Autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

Así mismo, se busca atender de manera prioritaria a la población víctima del conflicto armado, como es el caso de la población en situación de desplazamiento. En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio busca asignar vivienda a título de subsidio en especie, para las familias que cumplan con los requisitos de priorización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

¿Qué avances existen en vivienda rural? Para el caso de vivienda rural se encuentra el Programa de Vivienda de Interés Social Rural, operado por el Banco Agrario, que ofrece un subsidio de vivienda rural, el cual es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social.

Las modalidades concretas para las cuales se puede aplicar el subsidio de vivienda rural son las siguientes:

- ▶ Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico
- ▶ Construcción de Vivienda Nueva

La población en situación de desplazamiento forzado se postula al subsidio VISR (Vivienda de Interés Social Rural), en una bolsa específica para tal fin en las convocatorias



de vivienda mediante proyectos de las siguientes características:

- ▶ Proyectos constituidos entre cinco (5) y cien (100) soluciones de vivienda subsidiables.
- ▶ Los hogares desplazados por la violencia no son objeto del criterio de puntaje SISBEN.

Para la población desplazada podrán postularse personas que hayan sido beneficiarias del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, siempre y cuando, acrediten que la situación de desplazamiento por la violencia fue posterior a la adjudicación del primer subsidio, por un concepto distinto al de desplazamiento forzado.

Recomendaciones en materia de Vivienda Urbana y Rural. De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta los avances en materia de vivienda rural, a continuación se presentan algunas recomendaciones para que las entidades territoriales concurren con las entidades del orden nacional encargadas de la restitución de vivienda urbana o rural:

- ▶ Generar alternativas que incentiven el desarrollo y la ejecución de proyectos de vivienda para la población

víctima; habilitar suelo para la construcción de viviendas; ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y de titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, en atención a lo dispuesto por las leyes 388/97 y 1001/05 y demás que regulen la materia.

- ▶ Para vivienda rural, los departamentos y municipios son las entidades oferentes, por lo que son responsables de formular y presentar proyectos de vivienda rural para población desplazada y cofinanciar al menos el 10% del total del costo del proyecto.

- ▶ Capacitar funcionarios para la formulación de proyectos de vivienda.

- ▶ Consolidar una base de datos para identificar las necesidades de vivienda de la población, cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo a causa del conflicto armado, en el marco de las caracterizaciones de los Planes de Acción Territorial (PAT).

- ▶ Gestionar todos los requerimientos para la formulación de proyectos de la siguiente forma: (i) actualizar el componente de ordenamiento físico-territorial del Plan

de Ordenamiento Territorial (POT), teniendo en cuenta las prioridades de la población víctima en materia de restitución de vivienda y las condiciones de seguridad y riesgos específicos presentes en las zonas rurales y urbanas, (ii) llevar a cabo la legalización de barrios y saneamiento ambiental y, (iii) promover actividades de saneamiento de títulos de propiedad.

- ▶ Adecuar el terreno para la vivienda digna, con la realización de las siguientes actividades: (i) velar por la construcción, conservación y protección de las vías fluviales y terrestres y (ii) asegurar que se presten a los habitantes de manera eficiente los servicios públicos domiciliarios.
- ▶ Gestionar la entrega de kits de mejoramiento de viviendas urbanas y rurales.
- ▶ Contribuir a la sostenibilidad de los proyectos de vivienda para la población, a través de programas complementarios de generación de ingresos y proyectos productivos.

¿Qué avances existen en materia de promoción de empleo rural y urbano? De acuerdo con el artículo 130 de la Ley 1448/11, el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo para tales efectos en virtud de la Ley 1444/11 y del Decreto Reglamentario 4108/11), tiene la obligación de “diseñar programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas”. Así mismo, según el artículo 67 del Decreto Reglamentario 4800/11, es competencia del Ministerio del Trabajo, del SENA y de la Unidad para las Víctimas, el diseño del Programa de Generación de Empleo Rural y Urbano con el objetivo de “ofrecer una cobertura masiva para las víctimas que requieran de este tipo de medida por parte del Gobierno Nacional”.

Finalmente, de acuerdo con el Auto de Seguimiento 219/11 de la Corte Constitucional, los lineamientos que ofrece el documento CONPES 3616 de 2009 sobre la política de generación de ingresos para la población

en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, “bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación”, es deber del Ministerio del Trabajo seguir trabajando en su construcción y ejecución.

Por este motivo, y teniendo en cuenta el marco de competencias y responsabilidades, el Ministerio de Trabajo está construyendo el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para Víctimas, con el ánimo de crear políticas para mejorar la empleabilidad y potenciar el autoempleo de las víctimas de la violencia, con especial atención a si estas habitan en escenarios rurales o urbanos. A través de dicho programa será posible apreciar la situación de demanda laboral estatal para después realizar un cruce entre los perfiles socio-laborales de las víctimas, las características de sus territorios (aplicable únicamente a zonas rurales) y la demanda laboral institucional, para direccionar a cada persona de acuerdo con la línea de acción a la que se adecua su perfil socio-laboral en términos de empleabilidad o autoempleo.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el ánimo de concurrir con las entidades territoriales en los programas que restablezcan la restitución de las capacidades de las víctimas del conflicto armado, para las entidades territoriales en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional es importante:

- ▶ Gestionar con la Secretaría de Agricultura y/o UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria) la prioridad de acceso de la población víctima a los proyectos productivos agrícolas del municipio/ departamento.
- ▶ Gestionar la inclusión de las víctimas en la oferta programática del SENA.
- ▶ Promover la inclusión de las víctimas en las cadenas productivas propias que se desarrollen en la región.

- ▶ Incluir variables de caracterización del perfil productivo en los procesos de caracterización que se desarrollen en el marco de la formulación del Plan de Acción territorial (PAT).

¿Que comprende la Ley en materia de acceso a créditos y alivio de pasivos? La Ley 1448 de 2011 consagra los mecanismos de reparación de pasivos y lo concerniente a medidas en materia de crédito en los artículos 121, 128 y 129.

El artículo 121 dispone que las autoridades territoriales deberán establecer frente a los pasivos generados durante la época del despojo o el desplazamiento, medidas con efecto reparador a favor de las víctimas del despojo o por abandono forzado de predios, lo que se refiere a los sistemas o mecanismos de “alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado”.

También dispone la norma, que la cartera morosa de servicios públicos domiciliarios y las deudas crediticias que puedan tener las víctimas con el sector financiero, al momento de los hechos sobre los predios restituidos o formalizados, serán “objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

El Artículo 128 establece que, en materia de asistencia crediticia, las víctimas “tendrán acceso a los beneficios contemplados en el parágrafo 4° de los artículos 16, 32, 33 y 38 de la Ley 418 de 1997, en los términos en que tal normatividad establece”.

Tanto los créditos que hayan sido otorgados por parte de los establecimientos crediticios a las víctimas de que trata dicha ley, y que como consecuencia de los hechos que las victimizaron “hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación”, se clasificarán en categoría de “riesgo especial”, de acuerdo con la reglamentación que sea expedida por la Superintendencia Financiera. Y los créditos de Finagro y Bancóldex, o de las entidades que hagan sus veces,

tendrán que establecer “unas líneas de redescuento, en condiciones preferenciales, dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas (...) para financiar actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva”.

¿Cuáles son las recomendaciones para las entidades territoriales? Divulgar la oferta de Bancóldex, que creó la línea de crédito, para atender las necesidades de financiación de las empresas de las víctimas del conflicto armado interno, a partir de la información publicada en: http://www.bancoldex.com/documentos/3753_Circular_010_2012.pdf

- ▶ Orientar a las víctimas individuales y/o colectivas, para la formulación de proyectos de emprendimientos atractivos y sostenibles, para poder acceder a las líneas de crédito.
- ▶ Divulgar la oferta del Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario - financiación proyectos desarrollados por población calificada como víctima del conflicto armado interno, desplazada o reinsertada, o vinculada a programas de desarrollo alternativo, liderado por Finagro, a partir de la información pública en: http://www.finagro.com.co/html/cache/CircularP12_Capituloll.pdf
- ▶ Promover con el Concejo Municipal el alivio de pasivos (predios, servicios públicos) para la población víctima del conflicto armado, de acuerdo con lo estipulado con en el artículo 139 del Decreto 4800 de 2011, que sobre el particular señala: “Plazo para presentar el mecanismo de alivio y/o exoneración. Para el diseño y presentación ante el respectivo Concejo Municipal del mecanismo de que trata el numeral 10 del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011, las alcaldías contarán con un plazo no mayor a un (1) año contado a partir de la publicación del presente Decreto”.

En materia de retornos y/o reubicaciones. Es un eje transversal y fundamental para la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, y debe darse en todo los casos bajo los principios de



seguridad, vulnerabilidad y dignidad. Es importante que las entidades territoriales concurren en garantizar de manera prioritaria la atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial; y de manera complementaria, progresiva y gradual, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, y fortalecimiento de la organización social.

En este sentido, y de acuerdo con el alcance de la restitución precisada al inicio de este capítulo, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional se recomienda que:

- ▶ Garantizar que la comunidad cuente con los servicios públicos básicos de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, saneamiento básico y recolección de basuras.
- ▶ Impulsar el desarrollo económico local y regional que incluya estrategias productivas permanentes de ingresos y trabajo para asegurar la estabilización socioeconómica de la población retornada, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, el Fondo Emprender, el Icetex y el Departamento para la Prosperidad Social. A su vez, se debe promover el acceso a crédito para el desarrollo de actividades productivas en las que entidades como Finagro, Bancóldex y el Banco Agrario conducen al cumplimiento de dicha acción.
- ▶ Garantizar el acceso a las zonas retornadas, así como la comercialización de productos. Para ello se debe favorecer en las zonas de retorno los planes, programas y proyectos de infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, que permita el mejoramiento de las vías y la comunicación.

D. Subcomité Técnico de Rehabilitación

Se deberá entender que el enfoque psicosocial está inmerso no sólo en las medidas de rehabilitación, sino en todas las acciones que se emprendan con miras a reparar a las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, la incorporación del enfoque psicosocial en la Reparación Integral busca apoyar la construcción del sentido de lo que para las víctimas es o no reparador, toda vez que esa construcción cobra sentido en la experiencia subjetiva de la afectación que las víctimas han sufrido a nivel individual o colectivo. Así pues, las estrategias, planes, acciones y programas de reparación, que se diseñen en el marco del Plan de Acción, deben basarse en el enfoque psicosocial.

La oferta en atención psicosocial de las víctimas debe tener objetivos claros frente a la intervención; responder a procesos de caracterización o de diagnóstico de las condiciones de daño de las Víctimas, y desarrollar acciones planeadas con propósitos específicos frente a la búsqueda del restablecimiento físico, mental y psicosocial.

Los planes, estrategias, acciones y programas de atención psicosocial deben estar encaminados a mitigar y cuidar las condiciones de sufrimiento de las víctimas, y los programas de rehabilitación tienen que procurar que ellas puedan restablecerse; es decir, recuperar o alcanzar condiciones de bienestar físico, mental y psicosocial, que les permitan proyectarse en el futuro, percibir que cuentan con los recursos para afrontar la vida, notar que se les ha incluido en los grupos sociales a los que pertenecen y que las condiciones de su victimización han podido integrarse al devenir histórico a nivel individual, familiar y colectivo.

La importancia de incorporar en los planes de acción proyectos que busquen la recuperación psicosocial de las

víctimas, radica en que los mayores efectos de las graves violaciones a los Derechos Humanos y al DIH tienen vigencia, hoy en día, en las permanentes condiciones de sufrimiento, por lo que todos los involucrados en su atención deberán desarrollar diferentes tipos de iniciativas que tengan como propósito cuidar las condiciones de sufrimiento de las víctimas para no generar mayores daños, mitigar los que han causado los hechos de violencia y desarrollar acciones específicas conducentes al restablecimiento emocional y a la recuperación de los proyectos de vida de las víctimas.

A continuación se exponen algunas líneas orientadoras para los Planes de Acción en materia de enfoque y atención psicosocial:

- ▶ El enfoque psicosocial se traduce en la incorporación de formas de reflexión en la planeación, desarrollo y puesta en marcha de la atención a víctimas, que considere que ellos y ellas han sufrido los efectos de las graves violaciones a los DDHH o de las infracciones al DIH, por lo que se presume que en la actualidad son vigentes muchas formas de sufrimiento para ellos y ellas.
- ▶ La primera orientación en la incorporación del enfoque psicosocial es la Acción sin Daño, con la que se busca incorporar al quehacer de la atención *acciones que eviten la retraumatización⁵ y la revictimización*. El enfoque psicosocial de la Acción sin Daño se traducirá operativamente en la incorporación de los elementos que busquen no generar lesiones y cuidar las condiciones emocionales de las víctimas en los procesos de atención y

⁵ Refiere a la ocurrencia de eventos asociados a las violaciones a los DDHH, cuyo efecto es el de incorporar nuevas situaciones dolorosas a las Víctimas (Madariaga, 2006).



orientación, entrevista, caracterización, participación y seguimiento de los planes de reparación y, en general, la implementación de las medidas de reparación. Esta incorporación es posible a partir de los procesos de formación a los y las servidoras o los y las funcionarias, encargados de brindar cualquier tipo de atención a las víctimas; así mismo, el enfoque de Acción sin Daño deberá desarrollarse con el mejoramiento de los protocolos dispuestos para la atención.

- ▶ La incorporación del enfoque de Acción sin Daño es coincidente con lo dispuesto en los principios y directrices básicos sobre los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, al referir que “Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos y han de adoptarse las medidas necesarias para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como la de sus familias. El Estado debe velar porque, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”⁶.

- ▶ La segunda apuesta en la atención psicosocial es que ella está orientada a la *rehabilitación*, como una de las medidas de la Reparación Integral. El enfoque psicosocial en la rehabilitación se refiere a las acciones que emprendan las instituciones del SNARIV para atender la complejidad del sufrimiento de las víctimas, cuando la afectación a nivel psicológico y social hace difícil que ellas puedan tener una perspectiva de futuro en la esfera privada o en su proyecto de vida, así como en la vida en relación. La atención psicosocial con propósitos de rehabilitación se puede reconocer en los planes, programas y acciones conducentes a facilitar la mitigación del daño y el restablecimiento emocional, físico, familiar y social. Es un propósito que involucra acciones planeadas desde la política pública, con especificidad en la orientación a la rehabilitación de las víctimas, y que en la práctica busca el desarrollo de planes y programas que en forma específica atiendan las diferentes expresiones del daño psicosocial y psicológico, y busquen la recuperación de las víctimas.
- ▶ *La atención psicosocial con propósito de rehabilitación* deberá atender el daño de manera diferencial, de acuerdo a las características particulares de edad, género, orientación sexual, condición de discapacidad y pertenencia a grupos étnicos. Por ende, la comprensión de los impactos psicosociales generados por el conflicto armado parte de una

perspectiva diferencial; en tanto, los impactos de tipo individual, familiar y social se construyen en el proceso dinámico de las relaciones que se tejen desde las particularidades de los individuos y de las comunidades en contextos específicos. Ello configura la dimensión real del impacto psicosocial.⁷

- ▶ La experiencia de sufrimiento de las Víctimas trasciende la presencia de los síntomas y las complejas condiciones de sufrimiento no siempre son experimentadas como enfermedades físicas o psicológicas. Las condiciones de sufrimiento que persisten en la actualidad afectan, por ejemplo, la identidad de los sujetos, sus referentes de dignidad, los cuales los despojan de su estabilidad existencial y seguridad vital. Así mismo, causa efectos devastadores en su estructuración familiar, cambios en sus roles económicos y sociales, impactos en su identidad individual y colectiva, en los proyectos de vida, en las formas de afrontar el sufrimiento y el dolor, en sus ritos, creencias y cosmovisiones, en su salud física, emocional, y en la certidumbre y esperanza por un futuro posible.⁸
- ▶ Si bien la naturaleza de la reparación es un derecho que se adquiere con ocasión de las graves violaciones a los DDHH o de las infracciones al DIH, y que tal derecho cobra sentido en la voluntad de revertir, mitigar o aliviar los daños de las víctimas, se les deberá considerar ellos y ellas no sólo como personas que han sido afectadas, también como personas que se recuperan y que se han restablecido en el pasado. Se deberán valorar los referentes de recuperación, resistencia y superación de las personas, así como los referentes culturales de cura y sanación que poseen los grupos étnicos, para que las intervenciones apalanquen las tradiciones de recuperación y no obedezcan sólo

a modelos impuestos bajo lecturas desprovistas de las formas de interpretación social y cultural sobre el restablecimiento.

- ▶ Por tanto, las atenciones psicosociales conducentes a la rehabilitación deben ir más allá de la atención individual, médica y psicológica, y generar diversas estrategias para atender las complejidades de la afectación de las víctimas, respecto a sus relaciones familiares, sociales, laborales e, incluso, en su relación con el Estado, para alcanzar su bienestar integral. Será fundamental, entonces, ofrecer alternativas de acción en ámbitos comunitarios de apoyo y fortalecimiento del tejido social, que contribuyen a ampliar el espectro de la clásica atención psicológica o psiquiátrica como respuesta exclusiva al sufrimiento humano.⁹
- ▶ Es fundamental destacar que no todas las ofertas de atención psicológica o los proyectos psicosociales contribuyen con la reparación integral. Es decir, que no se debe interpretar que la existencia de un proyecto psicosocial general, que tenga como beneficiarias a las víctimas, ayudará con la reparación. Por ejemplo, que la participación de las víctimas en una campaña de prevención del embarazo a temprana edad es la reparación. La reparación encuentra su sentido en la atención a las diferentes formas como se experimentan los efectos de los hechos de violencia que caracterizan una condición dañosa; es decir, la atención a los efectos que pueden ser percibidos como pérdidas, menoscabo de derechos, sufrimiento emocional, imposibilidad de integrarse a la vida social y al contexto cultural.
- ▶ Para el cumplimiento de las medidas de rehabilitación, en los planes de acción y planes de desarrollo se contemplará disponer de equipos de trabajo o

⁶ Naciones Unidas, Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. A/RES/60/147. 24 de octubre de 2005.

⁷ Protocolo de abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral, atención y acompañamiento psicosocial a las Víctimas del conflicto armado. Convenio de cooperación 079 entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de la Protección Social Pág. 30.

⁸ Impactos Psicosociales causados por el conflicto armado en Colombia – Ministerio de la Protección Social. Dirección General de Promoción Social, 2004-2012. “Cuando se reivindican los derechos y se reconoce el sufrimiento por los hechos de violencia, lo psicosocial encuentra su fundamento ético”

⁹ Concepto de Vínculos, En: Corte Constitucional, 2010.



mecanismos de articulación con miembros de la sociedad civil, universidades y demás procesos de la oferta regional y local, que permitan poner en marcha alternativas de atención psicosocial a las víctimas del conflicto, diferentes y complementarias a la oferta del sector salud.

Identificación de las ofertas locales. Para la identificación de las ofertas locales orientadas a la medida de rehabilitación, se realizan las siguientes recomendaciones:

- ▶ Conocer las acciones y asignaciones presupuestales en los planes de desarrollo en relación a la prevención, atención, asistencia y reparación integral, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 174 de la Ley 1448/2011.
- ▶ Identificar las instituciones que prestan los servicios de rehabilitación física y en salud mental, de acuerdo al Registro Único de Prestadores de Servicios de Salud¹⁰ que realizan las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas, privadas y mixtas.
- ▶ Identificar los planes, programas, proyectos, estrategias y acciones de atención psicosocial¹¹ y salud integral para víctimas del conflicto armado, existentes en su

entidad territorial, tanto públicas como privadas, y/o iniciativas de la sociedad civil.

- ▶ Identificar cómo se está dando la incorporación del enfoque psicosocial de Acción sin Daño en los programas y acciones dentro de los EETT, así como cuáles son las necesidades que persisten para su incorporación.

Coordinar y articular las ofertas locales

- ▶ Articular las acciones de la medida de rehabilitación para víctimas¹² establecidas en los Planes de Desarrollo Territoriales con el Plan de Acción del CTJT.
- ▶ Generar estrategias para la inclusión de las víctimas en los planes, programas, proyectos, estrategias y acciones de atención psicosocial del territorio específica y diferencial para víctimas del conflicto armado identificados en su territorio, de acuerdo a los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social¹³.

Articular la oferta institucional de las demás medidas de atención, asistencia y reparación integral con los planes, programas, proyectos, estrategias y acciones de rehabilitación, teniendo en cuenta la oferta de

¹⁰ Es el registro gestionado por la Secretaría Departamental y/o Distrital de Salud.

¹¹ Retome como definición de atención psicosocial lo descrito en el marco conceptual de estos lineamientos.

¹² Lo relativo a la medida de asistencia en salud será orientada en los lineamientos del subcomité técnico de SNARIV de Asistencia y Atención.

¹³ Estos lineamientos se desarrollan en el marco del Programa de Atención y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el cual está en proceso de construcción.

servicios para los grupos de especial protección constitucional. Una de las estrategias de articulación serán los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, de acuerdo al artículo 122 del Decreto 4800 de 2011.

- ▶ Si en su jurisdicción territorial se desarrolle un Plan de Reparación Colectiva, garantice que los *planes, programas, proyectos, estrategias* y *acciones* definidas en el marco de la rehabilitación comunitaria se lleven a cabo, y que estas a su vez, se articulen con las otras medidas de reparación incluidas en el Plan de Acción del CTJT.
- ▶ Articular en el plan de acción del CTJT los desarrollos de la Ley 1448/11 y sus Decretos Reglamentarios, con los avances en la implementación de la normatividad y jurisprudencia relativa a la atención de las víctimas del conflicto armado, puesto que contribuyen a los objetivos de la medida de rehabilitación.
- ▶ Generar espacios de articulación periódicos con las mesas de participación de víctimas para retroalimentar y ajustar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los planes de acción del CTJT.
- ▶ Para la coordinación intrainstitucional de las entidades que hacen parte del CTJT, cada entidad creará los mecanismos internos para la efectiva implementación de la medida de rehabilitación, que permita la planeación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las acciones institucionales respecto a la atención a víctimas del conflicto armado. Entre los objetivos que puede cumplir este espacio intrainstitucional se encuentran: (i) recibir, adoptar e implementar los lineamientos del nivel nacional sobre la rehabilitación de las víctimas del conflicto armado, con aplicación del enfoque psicosocial, diferencial y territorial; (ii) realizar la capacitación a los miembros de la institución en temas relacionados con la atención y reparación a las víctimas; (iii) realizar el seguimiento y la evaluación de los compromisos y responsabilidades de las áreas institucionales, con el fin de garantizar la implementación de la medida.





Información y comunicación de la oferta existente. Realizar campañas de información y comunicación sobre estos lineamientos a todas las entidades territoriales con el fin de garantizar la implementación de los mismos, y realizar campañas de información y comunicación, para la población víctima del conflicto armado, sobre la oferta institucional en materia de rehabilitación y sus rutas de acceso.

Seguimiento, monitoreo y evaluación. En el marco del CTJT de las entidades territoriales se deberá convocar agendas de trabajo que contemplen el seguimiento:

- ▶ En los procesos de atención a las solicitudes que haya en materia de rehabilitación, derivadas de la construcción de los Planes de Reparación Integral a nivel individual, familiar y colectivo. Se realizará seguimiento a la implementación de dichos planes y se convocarán acciones complementarias de las distintas ofertas del municipio para su implementación efectiva.
- ▶ Mantener un diálogo permanente con las secretarías de salud, EPS e IPS para la identificación de los cuellos de botella en los procesos de atención en salud integral y atención psicosocial relacionados con la cobertura y el acceso de la población víctima.
- ▶ Los EETT deberán supervisar a las prestadoras de salud de sus municipios e indagar sobre la destinación de servicios orientados de forma particular a la atención y reparación de las víctimas a nivel físico y psicológico.

Talento humano. Con el propósito de lograr atención integral a las víctimas, con enfoque psicosocial, con humanidad y respeto por su dignidad, generando mecanismos que impidan perpetuar procesos de estigmatización, señalamientos, prejuicios y estereotipos, a partir de los cuales se reproducen las relaciones de desigualdad o se perpetúen los efectos que ha tenido el conflicto armado en la sociedad; el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, mediante los CTJT, deben articular acciones que conlleven al fortalecimiento del talento humano que presta servicios a esta población, para lo cual se proponen las siguientes acciones:

- ▶ Diagnóstico de la situación relacionada con los equipos de trabajo, que a nivel territorial en la actualidad brindan atención a las víctimas del conflicto. Elementos de análisis para el diagnóstico:
 - a) Caracterización de los equipos de trabajo de cada institución que hace parte del SNARIV o del sector salud: conformación de los equipos, características de la formación en enfoque psicosocial, funciones, articulación intersectorial y relaciones con la sociedad civil y demás organizaciones.
 - b) Identificación de la oferta de formación local o regional, en atención integral a víctimas con enfoque psicosocial.
- ▶ Proponer equipos de trabajo y sus mecanismos de articulación con miembros de la sociedad civil, universidades y demás actores de la oferta regional en rehabilitación, para poner en marcha alternativas de atención psicosocial a las víctimas del conflicto.
- ▶ Promover procesos de fortalecimiento de la formación en atención psicosocial a las víctimas del personal del sector salud.
- ▶ Solicitar asistencia técnica de la Unidad para las Víctimas y al Subcomité de Rehabilitación, cuando requiera formación y entrenamiento de los equipos de trabajo que desarrollan procesos de orientación y asesoría a las víctimas, de modo que los procesos de adecuación institucional tiendan a mejorar las competencias de los profesionales dedicados a la atención de las víctimas con un enfoque de Acción sin Daño (una atención que no genere mayores afectaciones, sufrimientos o revictimización).

E. Subcomité Técnico de Reparación Colectiva

El objetivo principal de la Ley es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas que beneficien a las víctimas del conflicto armado, en un marco de justicia transicional, para hacer efectivo sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición.

Como uno de los componentes de la política de reparación integral, la Ley 1448 de 2011 dispuso en el artículo 151 la creación del Programa de Reparación Colectiva, dirigido a sujetos de reparación colectiva que hayan sufrido un daño en grupo, ocasionado por: la violación de los derechos colectivos; la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o un impacto colectivo por la violación de derechos individuales, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Debe entenderse la Reparación Colectiva como un derecho del que son titulares los grupos, pueblos u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por el daño, por lo que se busca garantizar la reparación justa, adecuada y proporcional a las víctimas colectivas de la violencia, como fórmula para el tránsito hacia la paz duradera y la convivencia.

¿Qué se busca? El Programa de Reparación Colectiva es una política de Estado que busca constituirse en un puente entre diversas medidas y políticas estatales, principalmente las referentes a: reformas institucionales para fortalecer el Estado Social de Derecho; la participación política; la focalización de política pública y la inversión para el goce efectivo de los derechos fundamentales; así como las medidas de rehabilitación social y comunitaria, las medidas de satisfacción, justicia y la construcción de memoria histórica y verdad.

Estas medidas deberán implementarse de manera coordinada y simultánea, con lo cual se propende por la racionalización de la política pública y por la garantía pronta y efectiva de los distintos objetivos a los que apunta la política de víctimas, con la comprensión de que la garantía de los derechos de las víctimas y la no repetición de los hechos son tanto presupuestos básicos como elementos para la reconciliación y la paz duradera. Dichos propósitos se sustentan en la aplicación de los procesos y mecanismos asociados con la justicia transicional, los cuales le brindan a los estados herramientas para diseñar e implementar programas de reparación amplios, que reparen a la mayor cantidad posible de víctimas, a través de procedimientos flexibles, expeditos y accesibles a las víctimas.

¿Quiénes son sujetos de reparación colectiva?

- a) Comunidad. Conjunto social que comparte identidad basada en prácticas, cultura, patrones de enseñanza, territorio o historia, con interés en la generación de bienes indivisibles o públicos. Tal es el caso de veredas, cabeceras de corregimientos o cabeceras municipales de arraigo claro y conocido por sus habitantes. También hacen parte los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- b) Grupo. Conjunto de personas que se relacionan entre sí y tienen condiciones comunes respecto de la causa que origina el daño. Alude a las condiciones o caracteres predicables de un conjunto determinado o determinable de personas que se han puesto en una situación común, de la cual, posteriormente, se deriva para ellos un perjuicio.

- c) Los grupos a reparar son aquellos que han sido víctimas de violencia sistemática. Corresponden a los grupos los sectores poblacionales como el de las mujeres, jóvenes, personas en situación de discapacidad, lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). Dentro de los grupos, se priorizará acorde a los criterios de gradualidad y progresividad y, en todo caso, se dará prelación a los grupos de especial protección constitucional, a saber: niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, reclusos, grupo LGBTI, personas en situación de desplazamiento, habitantes de la calle, entre otros.

- d) Organización. Conjunto de personas organizadas en torno a fines comunes que propenden por bienes indivisibles, que poseen sistemas de regulación interna de funcionamiento, solución de disputas y relevos, con una vida en lo público reconocida por sus integrantes. Tal es el caso de las Juntas de Acción Comunal, agrupaciones de docentes y sindicatos, entre otros.

Los grupos y organizaciones cuyo propósito responde a un beneficio exclusivamente privado no son considerados sujetos de Reparación Colectiva, en los términos del Programa de Reparación Colectiva.

El universo de sujetos de Reparación Colectiva en el país se construirá gradualmente, mediante el proceso de registro para sujetos de Reparación Colectiva, que hace parte del Registro Único de Víctimas (RUV), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 15 del Decreto 4800 de 2011. El registro, que cumple una función de memoria, contribuirá a visibilizar los sujetos de reparación colectiva que –antes de la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas– no se incluían dentro del universo de víctimas en el país.



¿Qué tipo de violaciones dan lugar a reparaciones colectivas?

- ▶ Violación de derechos colectivos. Por ejemplo, los hechos causantes como los actos de terrorismo; los ataques a la infraestructura pública; los ataques y acciones de grupos armados ilegales como los hostigamientos; las acciones en contra de bienes civiles como las escuelas, parques, hospitales e iglesias, entre otros.
- ▶ Violación de derechos de sujetos colectivos constitucionalmente protegidos. Por ejemplo, el desconocimiento del derecho a la consulta previa de los grupos étnicos.
- ▶ Violación sistemática y/o generalizada de los derechos individuales con impacto en un sujeto colectivo. Actos como las masacres, los desplazamientos forzados masivos, las desapariciones forzadas, etc.
- ▶ Violación de derechos individuales con impacto en un colectivo. Es la violencia ejercida principalmente contra la vida e integridad de las personas que cumplen roles preponderantes para los sujetos de reparación colectiva como líderes, lideresas sociales, autoridades tradicionales, autoridades civiles, políticas, religiosas, así como otras figuras representativas, aun cuando ellas no tengan una visibilización a partir del liderazgo social, sino por las relaciones que entablaban los miembros del colectivo y que definían formas de interacción comunitaria; es el caso de las personas con problemas mentales, los habitantes de la calle, los vendedores ambulantes.

¿Qué es el daño colectivo? No es la suma de daños individuales. Se refiere a los cambios y transformaciones en el contexto social, comunitario y cultural. Se apoya en el análisis que vincula a las percepciones de las comunidades, grupos y organizaciones, asociado a nociones de sufrimiento, pérdida, transformación negativa de sus formas de vida, menoscabo en los recursos para afrontar el futuro o para construir el proyecto que se tenía en perspectiva antes de los hechos violentos.

¿Qué medidas comprende?

- ▶ El Decreto 4800 de 2011 estableció que la reparación colectiva comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico, con un enfoque transformador y diferencial.
- ▶ Medidas de restitución. Con esta disposición se busca restablecerle a las víctimas la situación en que se encontraban antes de que ocurriera el hecho victimizante. Además de la restitución de tierras se adelantarán medidas de restitución de vivienda y se promoverán capacitaciones y planes de empleo urbano y rural para lograrlo.
- ▶ Medidas de indemnización. La indemnización se dará teniendo en cuenta el hecho victimizante; y las víctimas recibirán una compensación económica por los daños sufridos, a título de indemnización administrativa.
- ▶ Medidas de rehabilitación. Consiste en la atención de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigida al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas.

- ▶ Medidas de satisfacción. Se establecen para proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima, a través del restablecimiento de su dignidad y la difusión de la verdad sobre lo sucedido.
- ▶ Garantías de no repetición. Son las medidas que el Estado debe implementar con el fin de garantizar que no se repitan las violaciones a los derechos humanos que generaron la victimización

Medidas de protección para los casos en los que se identifica el riesgo. El Estado tiene el deber de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, con el objetivo de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal. Asimismo, hay lugar a medidas de protección colectiva dirigidas a mitigar el riesgo de las comunidades étnicas y organizaciones. Estas medidas se definirán por parte de los programas de prevención y protección con la participación de los sujetos colectivos en riesgo.

¿Cómo se realizará la implementación de las medidas?

Las medidas de Reparación Colectiva se implementarán en atención al principio de gradualidad, es decir, que su implementación será escalonada y por fases, para avanzar de manera concreta, progresiva y proporcional, de acuerdo al fortalecimiento institucional y a la asignación de recursos, que se den desde el nivel nacional y territorial donde se ejecuten las medidas.

Ruta Operativa de Reparación Colectiva. La ruta de Reparación Colectiva Administrativa hace referencia al proceso que desarrolla la Unidad para Víctimas en conjunto con la comunidad, con un grupo o con una organización, que culmina con el diseño e implementación de un Plan de Reparación Colectiva que contiene las medidas de reparación a partir del diagnóstico del daño colectivo.

La implementación de la Ruta exige una articulación entre: a) las rutas de Reparación Individual y Reparación Colectiva y b) las rutas de Reparación Individual y colectiva con la de retornos y/o reubicaciones, de tal forma que las comunidades o los grupos políticos o sociales, reciban

toda la oferta institucional que se coordina desde la Unidad.

Para ello, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas estableció una alianza estratégica con la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para articular todas las rutas antes señaladas con la ruta de restitución de tierras de que trata el Capítulo III Título IV de la Ley 1448/11. Resultado de lo anterior es la puesta en marcha de la “Estrategia de Reparaciones Focalizadas Territorialmente”.

Así las cosas, una organización campesina desplazada y/o despojada que aún no haya podido retornar, podrá ser beneficiaria de la reparación colectiva, de un retorno acompañado, y sus miembros individualmente considerados podrán ser beneficiarios de reparaciones individuales.

¿Cuál es la responsabilidad de las entidades territoriales en materia de Reparación Colectiva?

- ▶ Incluir dentro del programa para reparación integral una línea de reparación colectiva que contemple acciones que permitan la priorización de la inversión respecto a los sujetos de reparación colectiva en las áreas de salud, educación, vías, recreación y deporte, construcción de lugares conmemorativos, entre otras.
- ▶ Involucrar metas relacionadas para participación de víctimas en el proceso de diagnóstico, definición y consulta de los planes. Consulta previa en casos de pueblos y comunidades indígenas; obras sociales y de infraestructura para el caso de los retornos, las reubicaciones y la integración local, y medidas de satisfacción (como monumentos, actos conmemorativos y reconocimientos públicos).

F. Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción

Sobre las medidas de satisfacción y el deber de memoria del Estado. El derecho de las víctimas a la reparación integra cinco dimensiones¹⁴ que han sido desarrolladas por la legislación y jurisprudencia nacional, los tratados internacionales y, de manera amplia, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una de estas dimensiones son las medidas de satisfacción, las cuales se refieren a:

- ▶ La verificación de los hechos.
- ▶ El conocimiento público de la verdad y los actos de desagravio (actos de aceptación pública y solicitudes de perdón).
- ▶ Las sanciones contra perpetradores.
- ▶ Conmemoración y tributo a las víctimas. Por ejemplo, el Art. 142 Ley 1448 de 2011 establece el Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas.

Según los principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones que tienen las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario¹⁵, la satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las siguientes medidas:

- ▶ Medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas.

- ▶ La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones.
- ▶ La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos, según el deseo explícito o presunto de la víctima o acorde a las prácticas culturales de su familia y comunidad.
- ▶ Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.
- ▶ Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades.
- ▶ La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.
- ▶ Conmemoraciones y homenajes a las víctimas.
- ▶ La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

¹⁴ Restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

¹⁵ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005, contenidos en el documento E/CN.4/2005/59



La **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras** desarrolla en el **Capítulo IX** lo relacionado con **Medidas de Satisfacción**. De acuerdo con el artículo 139, las medidas de satisfacción son el conjunto de acciones tendientes a investigar y difundir la verdad sobre lo sucedido y sancionar a los responsables; mostrar solidaridad y reconocer la dignidad de las víctimas, a través de acciones que procuren mitigar su dolor y reparar el daño causado.

ARTÍCULO 139. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, de acuerdo a los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Las medidas de satisfacción serán aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima.

Las medidas de satisfacción deberán ser interpretadas a mero título enunciativo, lo cual implica que a las mismas se pueden adicionar otras:

- a. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;
 - b. Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior.
 - c. Realización de actos conmemorativos.
 - d. Realización de reconocimientos públicos.
 - e. Realización de homenajes públicos.
 - f. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación.
 - g. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres.
 - h. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad.
 - i. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin.
 - j. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios.
 - k. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos.
 - l. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.
- Parágrafo. Para la adopción de cualquiera de las medidas señaladas anteriormente, así como aquellas que constituyen otras medidas de satisfacción no contempladas en la presente ley, deberá contarse con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la ley, así como el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13.



La Ley 1448 de 2011 establece que la reparación simbólica se entiende como aquella prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas (art. 141).

Por otra parte, la Ley, con base en el deber de memoria del Estado¹⁶, promueve la reconstrucción de memoria histórica como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto, donde pueden concurrir diversos actores y expresiones desde la sociedad civil y el Estado, sin que se pretenda la construcción de una narrativa oficial que desconocería lo establecido por la Constitución Política en cuanto a libertad de expresión, pluralidad y participación.

En este sentido, el decreto 4800 de 2011¹⁷ (arts. 186 y 187) establece que la memoria histórica es patrimonio público y afirma su carácter autónomo e independiente. En este sentido, estipula que las autoridades públicas no censurarán los resultados de los procesos de memoria histórica construidos en el marco de la Ley 1448 de 2011 y cumplirán con su deber de memoria histórica.

ARTÍCULO 143. DEL DEBER DE MEMORIA DEL ESTADO.

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 tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, 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.

Parágrafo. En ningún caso las instituciones del Estado podrán impulsar o promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que niegue, vulnere o restrinja los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Carta Política.

Presupuestos básicos a tener en cuenta para el diseño, implementación y evaluación de las medidas de satisfacción

Humanización y dignificación de las víctimas. Toda medida de satisfacción debe propender por individualizar a la víctima, reconocerla con sus nombres y sus apellidos, devolverle su rostro, exaltar rasgos positivos de su personalidad y restituírle su lugar en la sociedad. Este criterio es general, pero en su comprensión e implementación debe atender a las características particulares de las víctimas en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual, situación socio cultural y de discapacidad.

Por ejemplo, tendrá connotaciones particulares en relación con la desaparición forzada en tanto que supone la identificación, inhumación y rito funerario de las víctimas, de acuerdo con las tradiciones sociales y culturales de sus familiares y sus comunidades.

10. Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencias o traumas gocen de una consideración y atención especiales, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma¹⁸.

Trato hacia las víctimas y los familiares: prevención de victimizaciones secundarias. El trato y la atención hacia las víctimas deben siempre ser respetuosos de su dignidad, con actitud solidaria, comprensiva y tolerante, teniendo

en cuenta el enfoque diferencial. La Ley 1448 de 2011, artículo 178 estipula los deberes de los funcionarios públicos frente a las víctimas.

La atención en todo momento debe promover la toma de conciencia y la aplicación de los derechos de las víctimas, entendiendo a las víctimas como sujetos activos en los procesos de reparación integral y no como sujetos pasivos de la asistencia del Estado.

Se trata de considerar a las víctimas integralmente, identificando las condiciones de las afectaciones por la violencia que han sufrido y los delitos perpetrados en su contra, pero también reconociendo las capacidades y los recursos de afrontamiento con que cuentan. Es necesario reconocer al ser humano como sujeto de derechos, agente de cambio y transformación frente a su proyecto individual, familiar, social y comunitario.

En la atención se deben aplicar principios éticos de imparcialidad política y religiosa, lo que significa que no habrá prejuicios de este tipo que interfieran en la atención a las víctimas, es decir, que todas serán atendidas, sin considerar el tipo de victimario que produjo la vulneración, sin realizar juicios de valor sobre el tipo de decisiones y acciones que se emprendieron como afrontamiento de la situación de violencia, entre otros. De la misma manera, las creencias o prácticas religiosas de las personas encargadas de la atención no deben interferir con los procesos de atención ni con las creencias de las personas o comunidades.

Las consideraciones anteriores se fundamentan en el principio de solidaridad con las víctimas, dado que las medidas de satisfacción deben propender por expresar públicamente solidaridad con las víctimas, reconocer los daños causados y manifestar acompañamiento en su dolor.

¹⁶ Sobre el Derecho a saber ver: Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.

¹⁷ Decreto 4800/11 por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, 20 de diciembre de 2011.

¹⁸ "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", 61ª Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 20 de abril de 2005, E/CN.4/2005/35

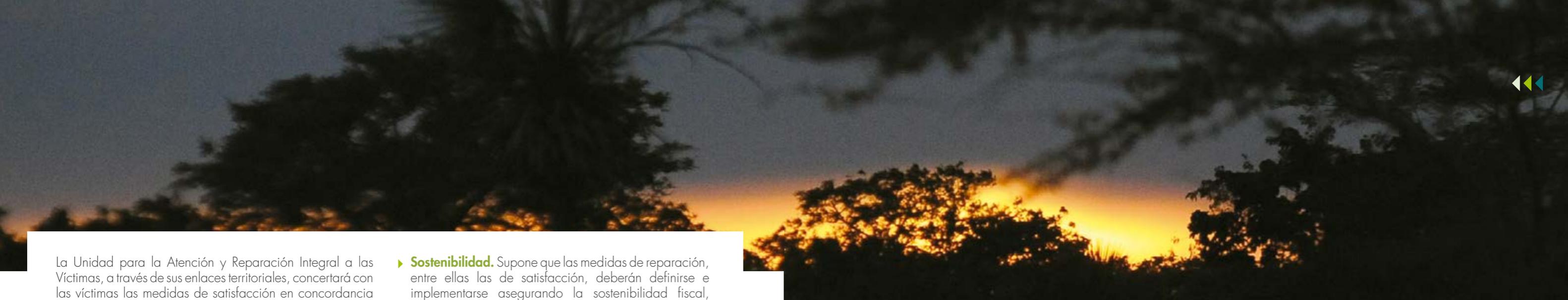
Participación de las víctimas y los familiares. Para la adopción de cualquiera de las medidas de satisfacción, es indispensable tener en cuenta que los procesos de diseño, implementación y seguimiento, deben promover y hacer efectiva la consulta y la participación de las víctimas y los familiares para garantizar que sus expectativas y requerimientos sean escuchados y las medidas sean concertadas y avaladas por ellos. Los mecanismos de consulta y concertación con las víctimas incorporarán el enfoque diferencial (Ley 1448 de 2011, art. 13).

Importancia de la lógica de proceso en la construcción de la medida. El sentido de la medida para que sea reparador debe ser construido en un proceso que debe involucrar la escucha a las víctimas (conocer sus expectativas, sus sugerencias, sus solicitudes) y la sensibilización a la sociedad en general (local, regional o nacional) acerca de la significación del acto o de la prestación realizada de modo que se genere solidaridad y conciencia pública para la no repetición.

En materia de satisfacción, el proceso de diálogo y construcción de la medida es tan importante como el resultado; por ello, los(as) funcionarios(as) que lo faciliten y acompañen deben comprender, empáticamente, la perspectiva de las víctimas y de los familiares, entendiendo que las modalidades de victimización han producido daños diferentes que generan necesidades de reconocimiento y restablecimiento de derechos también distintos, en concordancia con las particularidades de las personas y los grupos poblacionales afectados. *Lo anterior quiere decir que la manera como se defina y realice la medida puede hacer de ella algo reparador desde la perspectiva de las víctimas, lo cual podrá contribuir al restablecimiento de confianza entre las víctimas y el Estado.*

En el diseño y, sobre todo, en la implementación de las medidas de satisfacción, para que estas tengan tal carácter, se debe partir de la identificación y comprensión de la situación de las víctimas y las expectativas que tienen, a partir de un proceso de escucha atenta y solidaria; comprendiendo que este proceso involucra la resignificación de proyectos de vida y busca la concreción de su inclusión en la sociedad como sujetos de derechos.





La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de sus enlaces territoriales, concertará con las víctimas las medidas de satisfacción en concordancia con las expectativas y solicitudes manifestadas por ellas. Estas medidas serán aprobadas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, instancia del SNARIV en la que confluyen las entidades territoriales responsables de implementar la política de atención y reparación integral a las víctimas, que deberán asegurar la viabilidad de dichas medidas. Los principios consagrados en la Ley de Víctimas serán tenidos en cuenta por los Comités Territoriales de Justicia Transicional, entre ellos:

► **Enfoque diferencial.** Supone el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, ciclo vital, raza, etnia, género, orientación sexual y situación de discapacidad; además, distingue que existen grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Por lo anterior, la ejecución y adopción de políticas de asistencia y reparación en el marco de la Ley de Víctimas deberán incorporar **criterios diferenciales** que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad referidas (Ley 1448 de 2011, art. 13).

► **Sostenibilidad.** Supone que las medidas de reparación, entre ellas las de satisfacción, deberán definirse e implementarse asegurando la sostenibilidad fiscal, que permita progresividad, continuidad y viabilidad en procura de su efectivo cumplimiento (Ley 1448 de 2011, art. 19).

Reconocimiento y reivindicación de aspectos relacionados con las víctimas en la implementación de las medidas de satisfacción

► **Roles sociales de las Víctimas.** Toda medida de satisfacción debe reconocer el valor social y político que tiene para la democracia los roles sociales que en la vida haya desempeñado la víctima en su calidad de líder comunitario, defensor de derechos humanos, sindicalista, militante político, docente, promotor de salud y autoridad política, para contribuir a remover el estigma que los actores armados impusieron sobre sus roles.

► **Condición de población civil.** Toda medida de satisfacción debe reconocer la condición de población civil de las víctimas en concordancia con el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario, poniendo el énfasis en el estado de indefensión en que se encontraban las personas al convertirse en víctimas del conflicto armado.

► **Buen nombre y reputación de las víctimas.** Toda medida de satisfacción debe propender por el restablecimiento del buen nombre y la reputación de las víctimas, cuando y donde no hubiese ninguna condena judicial contra la víctima por los delitos que le hubiere imputando su victimario, pero sin que ello obste para reafirmar que todo ciudadano colombiano que incurriese en un delito tiene garantías procesales, derecho a ser vencido en juicio y que en ningún caso su sanción penal contempla la pena de muerte.

► **Resistencia de las víctimas y los sujetos colectivos.** Toda medida de satisfacción debe propender por exaltar la resistencia, el coraje y el valor de las víctimas, los grupos y las comunidades para enfrentar el daño causado y sobrevivir en medio de la adversidad ante la ausencia de una política pública de reparación.

► **Restauración social: restablecimiento de lazos sociales y comunitarios fragmentados por el conflicto armado.** Toda medida de satisfacción debe propender por la recuperación de acciones comunitarias que fueron interrumpidas o proscritas con ocasión del conflicto armado, así como por la promoción de acciones de integración social en comunidades fragmentadas por el desplazamiento forzado y otros

hechos victimizantes. Además, desde las medidas de satisfacción se pueden propiciar espacios de encuentro entre retornados y desplazados y en general por dinámicas de reconciliación como garantías de no repetición.

► **Compromiso con la no repetición.** Toda medida de satisfacción debe propender por un compromiso público con la no repetición de los hechos victimizantes, que confiera fuerza moral vinculante a la aceptación pública de los hechos, el repudio de los mismos y la solicitud de perdón, para lo cual debe manifestar la disposición de emplear todos los recursos a su alcance para hacerlo posible.

► **Difusión pública de las medidas de satisfacción.** Difusión pública, amplia y masiva. Conforme a la Ley 1448 de 2011 y al decreto 4800 de 2011, en sí misma la difusión pública es considerada una medida de satisfacción. La difusión pública que se haga debe procurar llegar a todos los sectores de la sociedad para lograr el objetivo de realmente llevar esta difusión a un nivel societal, para así lograr socializar y sensibilizar a la sociedad entera. Por esto, la difusión debe incluir distintos lenguajes para lograr efectividad en su alcance a los diversos sectores de la sociedad.

Medidas de Satisfacción y Verdad Histórica en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV)

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), a continuación se identifican los momentos del diseño, implementación y evaluación de las medidas de satisfacción y de verdad histórica en dos de los cinco componentes principales del PNARIV: (ii) Reparación Integral y (iv) Verdad.

Reparación Individual. En el marco de la reparación individual, los Comités Territoriales de Justicia Transicional establecerán criterios para las medidas de satisfacción a ejecutarse dentro del territorio, para ello; contarán con la asistencia técnica del Gobierno Nacional a través de la Unidad para las Víctimas.

La Unidad para las Víctimas concertará con las víctimas el tipo de medidas de satisfacción solicitadas y el lugar en el cual éstas se ejecutarán de conformidad con los criterios que para el efecto definan los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Las medidas de satisfacción establecidas en los Planes Integrales Únicos (PIU) serán incorporados a los Planes de Acción Territoriales en los términos previstos por la ley. El seguimiento a la implementación de las medidas de satisfacción en los departamentos y municipios estará a cargo de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Reparación Colectiva. En la Ruta de Reparación Colectiva, y en el proceso participativo de construcción del Plan de Reparación Colectiva, se deberá tener en consideración las medidas de satisfacción. Así mismo, la discusión, concertación y definición de las medidas de satisfacción ocupará un lugar importante en la definición del plan.

En estos momentos, las entidades territoriales podrán apoyar el proceso, sea en lo relativo a la articulación de la oferta institucional como a la aprobación de los Planes de Reparación Colectiva y de las asignaciones presupuestales que garanticen su viabilidad, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Medidas de Satisfacción y Verdad Histórica en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Medida de exención del servicio militar obligatorio.

Tiene como propósito la exención en la prestación del servicio militar de los jóvenes víctimas, para prevenir su revictimización por la exposición a actividades y escenarios relacionados con el conflicto armado.

Para el acompañamiento y seguimiento de la medida, los Comités Territoriales de Justicia Transicional podrán establecer contacto con los comandantes de cada uno de los distritos militares presentes en su territorio. La Unidad para las Víctimas cuenta con un acuerdo vigente con la Jefatura de Reclutamiento del Ejército Nacional para la acreditación de la condición de víctima de los jóvenes que realicen esta solicitud, de manera que ningún joven víctima puede ser reclutado.

En todos los distritos militares del país se reciben y tramitan las solicitudes para la aplicación de esta medida. Respecto al desacuartelamiento, la solicitud la debe realizar cada joven ante la unidad militar respectiva.

Aunque las entidades territoriales no están encargadas directamente de la implementación, seguimiento y evaluación de la medida de exención del servicio militar obligatorio, pueden apoyar su implementación eficaz a través de acciones como las siguientes:

- ▶ Contacto del enlace de víctimas, asignado por la entidad territorial, con los comandantes de las zonas de reclutamiento y de los distritos militares para la implementación de la ruta de exención del servicio militar y desacuartelamiento.
- ▶ Seguimiento por parte del enlace de víctimas de la entidad territorial a los casos especiales de víctimas, a los que no se ha aplicado la medida, con el objetivo de remitirlos al punto de atención de la Unidad para las Víctimas y aplicar el procedimiento pertinente.

- ▶ Apoyar la difusión de la ruta de exención del servicio militar obligatorio y de desacuartelamiento en la comunidad.
- ▶ Apoyar logísticamente a la Unidad para las Víctimas y al Distrito respectivo en la realización de jornadas de atención a jóvenes de víctimas con el fin de resolver su situación militar.
- ▶ Respecto al desacuartelamiento, de manera subsidiaria prestar apoyo logístico (transporte) a los jóvenes desincorporados por las unidades militares cuando estas no puedan transportar a las víctimas a sus lugares de origen.

Aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público (decreto 4800/11, art. 184).

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas coordinará la realización de actos conmemorativos en los que se acepte, reconozca y repudie las conductas que involucren graves y manifiestas violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y pedir perdón público a las víctimas.

La importancia de la aceptación pública de los hechos y los daños causados se relaciona con el reconocimiento y la dignificación de las víctimas, y tiene significación social cuando se logra la apropiación de lo ocurrido en el pasado violento por parte de la ciudadanía en clave de aprendizajes para la no repetición. Los actos de repudio público de los hechos de violencia deben contener un rechazo categórico de los hechos que han comportado violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, evitando las tesis negacionistas o justificadoras de los hechos o actores que hayan vulnerado la dignidad de quienes son víctimas.

Como manifestación del reconocimiento referido, las medidas de satisfacción involucran **solicitudes de perdón público**¹⁹ a las víctimas y a la sociedad, de acuerdo con el grado de responsabilidad del peticionario (acción u omisión).

¹⁹ Es fundamental tener en cuenta que para la realización de actos que involucren solicitudes de perdón a las víctimas se tiene que conocer la predisposición de las mismas a los presupuestos del apartado II ofrecen algunas orientaciones para los actos de solicitudes de perdón, no obstante el Subcomité de Medidas de Satisfacción elaborará un documento al respecto para diciembre de 2012.

Medidas de satisfacción y reparación simbólica por parte de algunos actores (Ley 1448 de 2011, art. 196)

Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley que, en el desarrollo de los procesos de paz adelantados con el Gobierno Nacional, se hayan beneficiado con las medidas de indulto, amnistía, auto inhibitorio, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento, en los términos previstos en las Leyes 77 de 1989, 104 de 1993 y 418 de 1997 y los decretos 206 de 1990, 213 de 1991 y 1943 de 1991 y la Organización Revolucionaria del Pueblo (ORP), estarán obligados a enaltecer la memoria de sus víctimas a través de la ejecución de las medidas de satisfacción y de reparación simbólica previstas en esta Ley.

- ▶ Los Ministerios del Interior y de Justicia realizarán un informe de los miembros de dichas organizaciones que obtuvieron beneficios penales por parte del Estado.
- ▶ La Unidad para las Víctimas, con base en el informe, establecerá las medidas que resulten necesarias para que las personas relacionadas por el Gobierno Nacional, procedan individual o colectivamente, a ejecutar las medidas de satisfacción o compensación moral necesarias y de reparación simbólica previstas en esta ley.

Quienes hayan pertenecido a las organizaciones armadas al margen de la Ley, podrán acudir directamente al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia para poner de presente su intención de enaltecer a las víctimas, en desarrollo del procedimiento consagrado en esta disposición.

- ▶ Como resultado del trámite aquí previsto, el director del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas procederá, con la colaboración de los organismos competentes, a la elaboración y



divulgación de un documental, con cargo al Fondo para el Desarrollo de la Televisión Pública, en el que se reavive la memoria de las víctimas y se haga público el perdón de los victimarios por los hechos cometidos. Todas las entidades del Estado estarán obligadas a otorgar los medios dispuestos a su alcance para garantizar la realización de este documental, el cual deberá ser transmitido por el Canal Institucional y por los canales regionales y privados, en los términos en que se establezca por la Comisión Nacional de Televisión, o la entidad que haga sus veces.

Derecho a la verdad, a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición para personas víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985. Las víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 podrán dirigirse a los Centros Regionales de Atención y Reparación de la Unidad para las Víctimas para presentar su intención de obtener reparación.

Las medidas de verdad, reparación simbólica y garantías de no repetición a favor de estas víctimas serán genéricas y no individualizables, es decir, no exaltarán individual sino colectivamente a las víctimas.

Para establecer estas medidas, dado el carácter genérico, se llevará a cabo una reunión con los solicitantes (sea un grupo constituido que hace la solicitud o un grupo de personas que decide asociarse a efecto de estas medidas) y la Unidad para las Víctimas territorial donde se concertarán el tipo y la modalidad de las acciones.

La Unidad para las Víctimas y las víctimas solicitantes concertarán: (i) los hechos y las circunstancias de modo, tiempo y lugar (si se requiere) sobre las cuales se llevarán a cabo acciones de reparación simbólica y garantías de no repetición, y (ii) acciones pedagógicas y de difusión que propongan los solicitantes para el conocimiento de los hechos que violaron sus derechos.

La Unidad para las Víctimas y los Comités Territoriales de Justicia Transicional: (i) ejecutarán las acciones concertadas con las víctimas en términos de la articulación de la oferta,

las herramientas y condiciones necesarias para realizar actos o iniciativas que difundan la verdad y los dignifiquen, y (ii) ejecutar las acciones que garanticen la seguridad y protección de las víctimas como la sostenibilidad de las acciones que en materia de satisfacción estas hayan solicitado.

El seguimiento a las medidas estará a cargo de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y será notificado a la Unidad para las Víctimas.

Celebración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas (Ley 1448 de 2011, art. 142 y decreto 4800 de 2011, art. 185). El 9 de abril de cada año se realizarán eventos de memoria histórica y reconocimiento de los hechos que han victimizado a los colombianos y las colombianas, para honrar a las víctimas. Esto sin perjuicio de las fechas que se establezcan a nivel regional o municipal a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

El 9 de abril, el Congreso de la República se reunirá en pleno para escuchar a las víctimas en una jornada de sesión permanente.

El Centro de Memoria Histórica –creado mediante el artículo 146 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras– contribuye a la reconstrucción, la preservación y la difusión de la memoria histórica. Constituye una plataforma de promoción, articulación e inclusión de las memorias plurales del conflicto armado, con opción preferencial por las víctimas, que contribuye a la reparación integral, al esclarecimiento histórico, a las garantías de no repetición y a la construcción de una paz sostenible. En este sentido, promueve la articulación y fortalecimiento de las iniciativas locales de memoria, que autónoma e independientemente aporten a su reconstrucción, reconociendo el legado de los emprendimientos y acciones en esta materia por parte de las víctimas.

Para el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica (CMH) –a

través de su estrategia comunicativa, plataforma virtual y redes sociales– promoverá, visibilizará y articulará las diversas iniciativas que se adelanten a nivel nacional y territorial por la conmemoración.

Para la concertación y la coordinación a nivel nacional y territorial de las actividades de la programación de eventos conmemorativos interactuarán las mesas de participación de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, con el apoyo de la Unidad para las Víctimas territorial.

Acciones en materia de memoria histórica (Ley 1448 de 2011, art. 145). Promover la recopilación de los archivos relacionados con los hechos de victimización relativos a la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el cumplimiento de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos.

- ▶ Recopilar los testimonios orales correspondientes a las víctimas y sus familiares.
- ▶ Fomentar a través de los programas y entidades existentes, la investigación histórica sobre el conflicto armado en Colombia y contribuir a la difusión de sus resultados.
- ▶ Promover actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, con enfoque diferencial.
- ▶ Realizar exhibiciones o muestras, eventos de difusión y de concientización sobre el valor de los derechos humanos.
- ▶ El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, fomentará desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y restitutivo, el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los



niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos.

En el párrafo del art. 145 señala que en estas acciones “el Estado deberá garantizar la participación de las organizaciones de víctimas y sociales, y promoverá y reconocerá las iniciativas de la sociedad civil para adelantar ejercicios de memoria histórica, con un enfoque diferencial. Adicionalmente, las actividades de memoria histórica a las que se refiere este artículo harán especial énfasis sobre las modalidades de violencia contra la mujer en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente.”

¿Cómo incluir las medidas de satisfacción en los Planes de Acción Territorial etapas de diseño, implementación, evaluación y coordinación?

- ▶ Incorporación de las medidas de satisfacción que hayan sido definidas en los Planes Integrales Únicos (PIU), si las hubiere.
- ▶ En esta materia, la Unidad para las Víctimas nacional prestará apoyo técnico a las entidades territoriales a través de información específica sobre las medidas de satisfacción, las especificidades en las rutas de reparación integral y la divulgación de acciones sustentadas en la asignación de rubros para su ejecución.
- ▶ Definición, a nivel regional o municipal, de las fechas para conmemorar y honrar a las víctimas, así como de la programación de eventos sobre memoria histórica y solidaridad con ellas, en el contexto de la conmemoración del día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas.
- ▶ Dentro de los programas o subprogramas de los planes relacionados con la atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, se proponen algunas acciones y actividades específicas que los Comités Territoriales de Justicia Transicional pueden

promover para su inclusión en los Planes de Acción Territoriales, las cuales respondan a demandas y expectativas de las víctimas respecto de la satisfacción:

En materia de *memoria histórica* y contribución al derecho a la verdad:

- ▶ Promover acciones de difusión de la verdad acerca de los hechos que ocasionaron daños individuales y colectivos: apoyar la exposición de galerías de la memoria, conversatorios, foros; en articulación con organizaciones de víctimas, de derechos humanos, centros de pensamiento y universidades.
- ▶ Apoyar procesos locales de reconstrucción de memoria histórica que contribuyan al esclarecimiento de los hechos ocurridos, los actores involucrados, los daños ocasionados así como el reconocimiento de las estrategias y capacidad de resistencia de las víctimas y las comunidades frente a la guerra y la violencia.
- ▶ Promover apoyos a organizaciones locales para que desarrollen estos procesos que pueden articularse a iniciativas de organizaciones de víctimas y a grupos de investigación de universidades.
- ▶ El Centro de Memoria Histórica socializa una metodología para la reconstrucción de memoria histórica a través de la Caja de Herramientas para reconstruir el conflicto armado, que se encuentra accesible al público en: www.centrodememoriahistorica.gov.co. Además, en la página web se ofrecen herramientas conceptuales sobre las iniciativas locales de memoria y la perspectiva de género en procesos reconstrucción de memoria.
- ▶ Propiciar el desarrollo de iniciativas locales y proyectos para la recuperación, organización y preservación de archivos de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, sean públicos o privados de interés público, en articulación y alianzas con organizaciones locales, universidades, entidades competentes.



ES NUESTRA SANO



- ▶ Promover la realización de conmemoraciones orientadas a la reparación simbólica de las víctimas, que propicien el diálogo y la participación de las víctimas; cuyo contenido refleje concordancias con las modalidades de victimización involucradas, teniendo en cuenta la situación actual de las víctimas desde el enfoque diferencial.
- ▶ Implementar estrategias de comunicación para restablecer la reputación y otros derechos de las víctimas y el reconocimiento público de los hechos.
- ▶ Promover proyectos de memoria histórica en ámbitos educativos en procura de garantías de no repetición, que aporten herramientas conceptuales y metodológicas a maestros(as) y niños, niñas y adolescentes.

En la difusión a la sociedad en su conjunto. La difusión de las medidas de satisfacción y de verdad histórica debe contar con la perspectiva de las víctimas, en conformidad con las características culturales y diferenciales. Los actos públicos evitarán convertirse en meros actos de transmisión de información y deben sustentarse en clave pedagógica que transforme las representaciones cotidianas frente

al conflicto armado, las víctimas y los perpetradores, promoviendo el respeto y la promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En los procesos de evaluación. Los Comités Territoriales de Justicia Territorial harán seguimiento a la implementación de las medidas de satisfacción a las víctimas. Para ello, establecerán mecanismos de articulación con otras entidades territoriales a efectos de dar cumplimiento a las medidas de satisfacción a favor de las víctimas ubicadas en un sitio diferente a su jurisdicción.

Las Mesas de Participación de las Víctimas, municipales y departamentales, cumplirán un papel importante en las diferentes fases de la política de atención y reparación integral a las víctimas, en particular en lo relativo al seguimiento y a la evaluación.

Los CTJT harán una evaluación de las medidas de satisfacción dirigida a la Unidad para las Víctimas, la cual contribuirá a la realización de ajustes en diversos aspectos para garantizar la eficacia en su cumplimiento. La Unidad para las Víctimas territorial constituye un eje articulador, que facilita el cruce de información sobre el avance de

los planes de reparación según las rutas definidas, que aporta de este modo a la coordinación interinstitucional a nivel territorial.

En los procesos de coordinación. La Unidad para las Víctimas propone unas categorías desde las cuales se orientan las acciones de coordinación entre la Unidad para las Víctimas territorial y el CTJT con el propósito de llevar a cabo la materialización de las acciones que las víctimas especifiquen en materia de satisfacción, relacionadas con las rutas de reparación integral, sea individual o colectiva. Estas categorías son: (i) Categoría Institucional, (ii) Categoría cultural y (iii) Categoría Simbólica:

Categoría institucional. Alude a las acciones en las cuales las víctimas solicitan el acceso a la verdad y a la justicia, las solicitudes de perdón y del reconocimiento de los hechos, la búsqueda de las personas desaparecidas y la colaboración para la identificación de cadáveres e inhumación posterior. Con el fin de que los hechos atroces, de los cuales fueron objeto, no queden impunes: investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones.

Para llevar a cabo la materialización de estas acciones se hace necesaria:

- ▶ La Unidad para las Víctimas territorial informa a las víctimas que hayan solicitado acciones de este tipo: la ruta del proceso, los requisitos, las instancias en las cuales participan como sus avances. Así mismo, debe reportar el seguimiento que le realice el CTJT a las medidas. La Unidad para las Víctimas deberá acopiar información de las entidades concernidas (Fiscalía General de la Nación).
- ▶ La Unidad para las Víctimas territorial informará al CTJT de las solicitudes de las víctimas en materia de satisfacción.
- ▶ El grupo de trabajo específico en satisfacción del CTJT articulará las solicitudes con las instituciones competentes que le harán seguimiento.
- ▶ El CTJT debe activar los mecanismos necesarios para garantizar a las víctimas su seguridad y protección.

- ▶ La Unidad para las Víctimas territorial deberá informar a las víctimas sobre los avances del proceso, así como de la ejecución de las sanciones a los responsables, verificación de los hechos y la declaración de verdad, de acuerdo al seguimiento que realice el CTJT.

La Unidad para las Víctimas Nacional coordina con la Fiscalía General de la Nación en las medidas correspondientes para la realización de las acciones que se lleven a cabo en los territorios.

Categoría cultural. Alude a las acciones tendientes a la recuperación de lugares de encuentro familiar o comunitario, así como a prácticas socioculturales (fiestas, actividades recreativas, dinámicas familiares, prácticas tradicionales, espacios de construcción comunitaria, entre otras) que se vieron truncadas por el conflicto armado y que significaron un detrimento de las dinámicas cotidianas de las víctimas. Para esto es importante determinar acciones que impliquen la resignificación de espacios de encuentro, así como de prácticas que retomen la importancia que tenían para su proyecto de vida. Para llevar a cabo la materialización de estas acciones se hace necesario lo siguiente:

Entre la Unidad para las Víctimas y las víctimas:

- ▶ Identificar el daño causado, el sentido vivencial que otorgaba a las víctimas y el propósito de recuperarlo.
- ▶ Concertar las condiciones necesarias para recuperar aquella práctica o lugar que delimite un proceso en el cual se especifiquen las acciones a seguir para establecer lo acordado. Que se ajuste a un enfoque diferencial como a una intensión individual o colectiva.

Entre el CTJT y la Unidad para las Víctimas:

- ▶ Identificar las acciones a realizarse para recuperar las prácticas o los lugares solicitados.
- ▶ Ejecutar las acciones previstas, así como la articulación de la oferta institucional que se orienten a la recuperación de las prácticas o los lugares de encuentro definidos.

- ▶ Identificar y ejecutar las acciones necesarias para garantizar la seguridad y sostenibilidad de estas prácticas, exaltando su carácter significativo para las Víctimas en una vía individual como colectiva.

Entre la Unidad para las Víctimas territorial y la Unidad para las Víctimas nacional:

- ▶ Disponer de los mecanismos necesarios para generar las articulaciones con la estrategia de atención psicosocial Entrelazando teniendo en cuenta que es el componente transversal a las rutas de reparación integral, es decir, que está presente en todo el proceso. Así mismo, la articulación con el programa de acompañamiento para retornos y reubicaciones en el que se proporcione a las víctimas el acompañamiento psicosocial como acciones en materia de medidas de satisfacción.
- ▶ Articular la oferta que construya con entidades de orden nacional en materia de medidas de satisfacción, que evoquen la exaltación de prácticas culturales sin perder de vista el enfoque diferencial como las acciones pedagógicas en clave de respeto y la protección de los derechos humanos.

Categoría simbólica. Alude a la generación de acciones que propendan por el reconocimiento ciudadano de las víctimas: su buen nombre, los roles sociales desempeñados con el fin de destacar su valor social y político, así como las acciones de resistencia impulsadas. Esto con el fin de reconocer las acciones que las víctimas desarrollaron en defensa de su ejercicio ciudadano, hacerle frente a la estigmatización que los responsables de los hechos impusieron sobre ellos, enaltecer su memoria y su perfil como hacedores de paz. Estas acciones son:

- ▶ Realización de actos conmemorativos
- ▶ Realización de reconocimientos públicos
- ▶ Realización de homenajes públicos
- ▶ Construcción de monumentos en perspectivas de reparación

Entre la Unidad para las Víctimas y las víctimas:

- ▶ Concertar el propósito del acto como las condiciones de modo, lugar, tiempo y herramientas necesarias para llevarlo a cabo.
- ▶ Concertar la agenda, la logística y la manera en la que las víctimas desearían una difusión pública del acto.
- ▶ Concertar la utilización de lenguajes específicos para aquellas personas en situación de discapacidad.
- ▶ Concertar un plan de contingencia para la ejecución oportuna de las medidas de satisfacción.
- ▶ Concertar articulaciones de estas acciones con medidas de carácter pedagógico en clave de promoción de derechos humanos que se adelanten en el territorio o a nivel nacional.

Entre la Unidad para las Víctimas y el CTJT:

- ▶ Ejecutar las acciones concernientes a la realización del acto de acuerdo a lo concertado con las víctimas.
- ▶ Difundir, de acuerdo a lo concertado con las víctimas, la realización del acto entre funcionarios y servidores públicos, sociedad civil y organizaciones de víctimas.
- ▶ Contar con las personas necesarias que puedan traducir el acto a un lenguaje específico como la difusión a través de medios comunitarios para las personas que no puedan desplazarse al acto.
- ▶ Garantizar las condiciones de seguridad necesarias para la realización del acto.
- ▶ El CTJT hará el seguimiento a las medidas destacando sus avances, impactos y ajustes que hará llegar a la Unidad para las Víctimas territorial.
- ▶ La Unidad para las Víctimas territorial remitirá a la Unidad para las Víctimas nacional una evaluación del acto con los posibles ajustes al futuro.

- ▶ Propender por la articulación con actos a nivel nacional.

La Unidad para las Víctimas nacional deberá:

- ▶ Articular la oferta que construya con entidades de orden nacional en materia de medidas de satisfacción que evoquen la exaltación de prácticas culturales sin perder de vista el enfoque diferencial como acciones pedagógicas en clave de respeto y protección de los derechos humanos.
- ▶ Difundir los eventos a realizarse en territorio como apoyarlos en las acciones necesarias para su realización.

Categoría difusión de los hechos. Alude a la realización de acciones que propendan por difundir la verdad de los hechos como las causas que hicieron posible su ocurrencia, ello con el fin de favorecer el reconocimiento público de las víctimas. Para ello:

- ▶ De manera pública y completa, las aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios.
- ▶ Efectuar las publicaciones a que haya lugar en esta materia.
- ▶ De manera pública y completa, el relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños ni genere peligros de seguridad.

G. Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial

El punto de partida para la definición del enfoque diferencial en el marco de la Ley 1448 de 2011, es el artículo 13, en el que se plantea que:

“El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”.

“(…)El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y Víctimas de desplazamiento forzado.”

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente Ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente Ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Cada uno de estos enfoques incluye los siguientes grupos poblacionales:

- Género**
 - Mujeres
 - Hombres
 - Orientación sexual e identidad de género diversa
- Edad**
 - Primera infancia
 - Infancia
 - Adolescencia
 - Adultos
 - Personas mayores
- Étnico**
 - Pueblos y comunidades indígenas
 - Comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
 - Pueblos Rrom y gitanos
- Discapacidad**
 - Movilidad
 - Sensorial auditiva
 - Sensorial visual
 - Sensorial gusto - olfato - tacto
 - Sistémica
 - Mental cognitivo
 - Mental psicosocial
 - Voz y habla
 - Piel, uñas y cabello
 - Enanismo
 - Múltiple

La incorporación del enfoque diferencial en los planes, programas y/o proyectos dirigidos a las víctimas del conflicto armado hace parte de un proceso cuya materialización supone avances progresivos en tres sentidos o dimensiones:

- ▶ Anticipar los posibles ajustes que la integración del enfoque diferencial exige para la estructura, capacidad y recursos de las entidades, así como para los mecanismos de interacción entre las mismas (dimensión política y financiera – voluntad política y disponibilidad de recursos).
- ▶ Tener en cuenta la importancia del subcomité de enfoque diferencial como mesa de trabajo, responsable de orientar y fortalecer los procesos de atención y reparación integral de las víctimas. Si a nivel territorial la figura no ha sido contemplada o ha sido adaptada/fusionada, deberá ser explícita la identificación de los responsables en la materia, su rol y nivel de coordinación con las instancias de toma de decisiones y de seguimiento a la implementación con los restantes subcomités (dimensión sistémica – coordinación y complementariedad).
- ▶ Revisar y adecuar los instrumentos de planificación, de implementación y de evaluación (dimensión técnica y pedagógica – instrumentos, capacidades y competencias): (i) metodologías y técnicas utilizadas para el análisis de la situación-contexto territorial y para la identificación diferencial de riesgos, vulneraciones de derechos y caracterización de los sujetos de especial protección constitucional; (ii) sistemas de recolección, de sistematización y de interpretación de la información; (iii) sistemas de monitoreo y de evaluación, y (iv) procesos de sensibilización, formación y/o capacitación de funcionarios/as.

Estrategias y/o líneas de acción que facilitan la incorporación del enfoque diferencial en el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

Protección de la vida, integridad, libertad y seguridad.

El ejercicio de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de la población tiene como resultado la obligación de que se promueva el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a su jurisdicción y para que en eventuales violaciones, se investiguen los hechos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables, se repare integralmente a las víctimas y se le brinde las garantías de no repetición.²⁰

Tratamiento diferencial. Entendido como las acciones o medidas que responden a particularidades de las víctimas del conflicto armado, así como los impactos diferenciales que requieren de especificidad técnica o experticia para su abordaje; por ejemplo:

- ▶ Adaptación de la oferta de atención, teniendo en cuenta la pertenencia étnica y las tradiciones a ella asociadas, es el caso de la atención de los partos, IVE, seguridad y soberanía alimentaria, características de sus viviendas, programas etnoeducativos, entre otras.
- ▶ En salud: derechos sexuales y reproductivos, madres gestantes lactantes, programas de salud para mujeres mayores de 50 años (prevención de osteoporosis) y diagnóstico temprano del cáncer de seno.
- ▶ Atención psicosocial y rehabilitación para víctimas de violaciones de derechos y/o infracciones al DIH que producen daños específicos y en muchos casos permanente tales como violencia sexual, tortura, desaparición forzada, minas antipersonales, entre otros.

²⁰ Perez, Luis Eduardo. Marco conceptual para la formulación de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Documento elaborado en el marco de la asistencia técnica al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el Ministerios del Interior y Justicia. Mesa Nacional de Prevención del desplazamiento y el Equipo interno de MSD- Colombia. Extraído del Manual Operativo.

- ▶ Atención especializada de la víctimas con una o varias discapacidades previas a los hechos victimizantes y/o producto de los mismos.

Actuaciones contra la discriminación y contra desigualdades directamente relacionadas con riesgos/facetas y/o con barreras de acceso. La Corte Constitucional en particular se ha referido a barreras que enfrentan los grupos de especial protección para acceder al sistema de atención, frente a las cuales se pueden implementar acciones como las siguientes:

- ▶ Atención preferencial en las rutas de atención existentes.
- ▶ Implementación de nuevas rutas de atención adecuadas a sus necesidades y características.
- ▶ Formulación de proyectos particulares (de reparación, de indemnización, de restitución) por ejemplo de formación, de empleo, de generación de ingresos.
- ▶ Adaptación y/o flexibilización de la oferta institucional teniendo en cuenta nivel educativo, jefatura de hogar, número de hijos/as, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras. Por ejemplo, espacios de formación/capacitación para mujeres acompañados de guarderías infantiles; incluir dentro del esquema de atención acompañantes/gestores del mismo grupo étnico para mujeres indígenas recientemente desplazadas y con barreras de lenguaje.
- ▶ Priorización en la asignación de coberturas, criterios adicionales en los procesos de selección de beneficiarios/as de programas y proyectos, mayor calificación en las convocatorias.
- ▶ Focalización en la inversión y asignación de recursos y presupuesto.
- ▶ Promoción de ambientes no tolerantes con la discriminación en las entidades encargadas de la atención en los distintos sectores y componentes del sistema (supone la coordinación con entes de control y sanción de funcionarios/as).

Fortalecimiento de la capacidad institucional. Apunta a cualificar la respuesta institucional a través de estrategias en:

- ▶ Ajuste y actualización de la normatividad existente.
- ▶ Procesos de sensibilización, capacitación y formación de funcionarios/as.
- ▶ Asistencia técnica a instituciones y entidades del nivel nacional, territorial.
- ▶ Trabajo intersectorial y coordinación interinstitucional.
- ▶ Seguimiento a implementación nacional, distrital y municipal.
- ▶ Transversalización del enfoque diferencial en las políticas públicas, programas, proyectos así como en sus presupuestos.

Gestión de conocimiento, información y divulgación.

Se trata de acciones cuyo objetivo es actuar sobre el conocimiento, informando, sensibilizando y formando a las personas. Las acciones pueden estar dirigidas a las víctimas, sus núcleos familiares, sus comunidades, entidades y funcionarios/as y al público en general.

Son ejemplos de acciones en este sentido:

- ▶ Información y divulgación de derechos, rutas, procesos, trámites y responsables.
- ▶ Campañas de sensibilización frente a problemáticas específicas.
- ▶ Generación de conocimiento con perspectiva diferencial, incluye investigación, sistemas de información, observatorios.
- ▶ Reconstrucción de memoria en torno a la gravedad de la violencia contra los sujetos de especial protección constitucional en el marco del conflicto armado.



- ▶ Caracterización de necesidades, vulnerabilidades, riesgos específicos y barreras de acceso que enfrentan las víctimas del conflicto armado o en riesgo de serlo, de sus familias y de los entornos en los cuales viven.
- ▶ Formación en función de cambios en los referentes sociales y culturales directamente relacionados con la discriminación y la violencia racial, de género y otras expresiones de la exclusión social.

enfoque de género, de la perspectiva poblacional y territorial, como marco para la garantía de derechos frente al acceso a las condiciones de reparación integral para las millones de víctimas sobrevivientes afectadas por el conflicto armado.

Contenidos normativos específicos para el desarrollo del enfoque diferencial. Enfoque diferencial desde la Perspectiva del Desarrollo Humano. Implica ubicar dentro

de las colectividades y formas organizativas amplias, las características y atributos propios del ser humano, cuyo bienestar no solamente está determinado por las condiciones materiales de su contexto inmediato, sino por el acceso, uso, goce, disfrute y transformación de aquello en capital social y cultural, ampliando con ello los grados de libertad de cada sujeto individual en la realización de su proyecto de vida.

A continuación se desarrollan orientaciones generales que contribuyan de manera efectiva a la incorporación gradual y progresiva del enfoque diferencial en los instrumentos de política pública, planes, programas, proyectos e intervenciones interinstitucionales. Son el resultado del análisis técnico y cualitativo en relación a las necesidades de abordaje conceptual, jurídico y metodológico para garantizar, desde el punto de vista del ciclo vital, del



Sujetos de Derecho y Especial Protección

Niños, niñas y adolescentes, personas con habilidades y capacidades diversas, personas mayores, lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales, hombres y mujeres

Mecanismo	Desarrollo
Derecho a la Igualdad y No Discriminación	Protección a la dignidad y autonomía personal, esto es, el derecho a un proyecto de vida propio, a su intimidad y a ser reconocidas en su individualidad. ²¹
Trato Preferente – Acciones Afirmativas.	Los derechos de protección especial para grupos o personas, autorizan una “diferenciación positiva justificada” en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta. ²²
Accesibilidad	La accesibilidad, entendida como la condición que permite en cualquier espacio, interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general, y su uso en forma segura, confiable y eficiente, es una solución incluyente y amable, que incorpora al mercado y a la vida de la ciudad a las personas en condición de discapacidad y tercera edad con sus familiares.

²¹ CC. Sentencia T-006/08. M.P. Mauricio González Cuervo citado en Documento de Trabajo Interno Grupo Diferencial en Capacidades y Habilidades Diversas. Creado a través de resolución 2043 de 31 de Octubre de 2012.

²² CP art. 13 citado en Documento de Trabajo Interno Grupo Diferencial en Capacidades y Habilidades Diversas. Creado a través de resolución 2043 de 31 de Octubre de 2012.

Enfoque diferencial desde la perspectiva de las características culturales de cada pueblo, los usos y costumbres.

Son, justamente, las medidas de atención, asistencia, reparación, indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición las que exigen, desde el punto de vista jurídico y ético, acumular los avances cualitativos y cuantitativos, hasta ahora obtenidos en desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado, para desarrollar aquello que hace efectiva en la acción del Estado colombiano la promoción y salvaguarda de la diversidad cultural de la nación pluriétnica amparada por la Carta Política Colombiana. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el Estado:

- ▶ Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.
- ▶ Ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.
- ▶ Deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y al grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.
- ▶ Realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

A su vez, en el Capítulo II del Decreto Ley 4633 de 2011 se establecen orientaciones concretas a tener en cuenta por parte de las entidades que identifiquen en la operación de sus recursos y mandatos institucionales beneficiarios pertenecientes a pueblos indígenas, que son:

- ▶ Fortalecer la unidad familiar y la integridad cultural y social de los pueblos indígenas (art. 47).
- ▶ Los derechos de los niños, niñas y jóvenes indígenas víctimas son prevalentes (art. 48).
- ▶ Mitigar los daños físicos, psicológicos, espirituales, sexuales y económicos causados, entre otros, por la violencia sexual ejercida como estrategia de guerra (Art. 49).
- ▶ Los hombres y mujeres indígenas mayores son los guardianes de la cultura de los pueblos indígenas (art. 50).

Finalmente, el respectivo Capítulo III de los Decretos Ley 4634 y 4635 indica acerca del enfoque diferencial los siguientes elementos:

- ▶ Se basa en el *principio de tratamiento especial y diferenciado* a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados.
- ▶ Las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto, deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades.



Recomendaciones a tener en cuenta para la incorporación gradual y progresiva del enfoque diferencial en los planes de acción. Además de las anteriores, todas necesarias para el desarrollo armónico del marco normativo, la Unidad para las Víctimas propone a través de las Secretarías Técnicas las siguientes preguntas orientadoras:

¿Quiénes son y cómo están las víctimas que reconoce mi entidad? Identificación y reconocimiento de los Sujetos de Derechos.²³ La materialización de los mecanismos existentes para operar gradual y progresivamente las adecuaciones institucionales fundamentales de la oferta de servicios, implica –para las entidades del Sistema para las Víctimas– establecer niveles de avance cualitativo y cuantitativo de atención a las víctimas:

- ▶ Identificando la situación de las víctimas (nivel departamental, municipal y/o distrital) y sus necesidades específicas, aproximando a través de datos cualitativos y cuantitativos, el impacto desproporcionado del conflicto.
- ▶ Triangulando fuentes secundarias a través de la información disponible en sistemas de información utilizados por el Estado en el nivel central y/o territorial, según sea el caso, o en instrumentos de política desarrollados en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzado, alimentando con

ello líneas de base frente a los hechos victimizantes referidos en el CONPES 3726 de 2012

- ▶ Identificando la oferta institucional disponible durante la vigencia, para atender y reparar parcial o totalmente la necesidad identificada en el sujeto de derecho y especial protección priorizado por la entidad.

¿Cuánto y cómo vinculo a nuestras metas estratégicas los componentes de política? Identificación estratégica para la transversalización del Enfoque Diferencial.²⁴ Implica visibilizar el valor cualitativo y cuantitativo que aporta la operación misional de la entidad pública al conjunto de componentes, líneas de acción, medidas y derechos previstos en el marco normativo de atención a víctimas individuales y colectivas de grupos étnicos.

¿A través de cuáles estrategias garantizo el “Derecho a la Igualdad y No Discriminación”, al “Trato Preferente – Acciones Afirmativas” y a la “Accesibilidad”? **Identificación programática para la transversalización del Enfoque Diferencial.** Invita a que las entidades incorporen dentro de su planeación estratégica y destinación presupuestal recursos humanos, técnicos y económicos al desarrollo de alguno de los siguientes ámbitos de actuación, con la perspectiva de los mecanismos arriba descritos “Derecho a la Igualdad y No Discriminación” “Trato Preferente – Acciones Afirmativas” y “Accesibilidad”.

Ámbito de actuación	Recursos
Fortalecimiento Organizativo Poblacional y Territorial.	<p>¿Inversión directa?</p> <p>¿Inversión indirecta?</p> <p>¿Recursos de funcionamiento?</p> <p>¿Otras fuentes?</p>
Consolidación de lineamientos de enfoque diferencial.	
Desarrollo institucional y fortalecimiento organizacional.	
Capacitación, formación y gestión interinstitucional.	
Comunicación, gestión y difusión de la información.	
Incidencia y participación efectiva.	
Visibilización e institucionalización.	

²³ Aportado por el Grupo de Niñez y Juventud Creado a través de resolución 2043 de 31 de Octubre de 2012.

²⁴ Aportes integrados por la Subdirección Técnica del SNARIV.



2.1.3 Comité territoriales de justicia transicional

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de la política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el gobernador o alcalde, respectivamente (artículo 173 de la Ley 1448 de 2011).

Estos comités son los encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en el nivel departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.²⁵

1. CC. Sentencia T-006/08. M.P. Mauricio González Cuervo citado en Documento de Trabajo Interno Grupo Diferencial en Capacidades y Habilidades Diversas. Creado a través de resolución 2043 de 31 de octubre de 2012.

2. CP art. 13 citado en Documento de Trabajo Interno Grupo Diferencial en Capacidades y Habilidades Diversas. Creado a través de resolución 2043 de 31 de Octubre de 2012.

²⁵ Ley 1448 de 2011.



Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

 @UnidadVictimas

 /unidadvictimas

 youtube.com/upariv

 www.flickr.com/photos/unidadvictimas

www.unidadvictimas.gov.co

Bogotá

426 1111

Línea gratuita

018000 91 11 19

